

2003-2010 O BRASIL EM TRANSFORMAÇÃO

VOLUME 3

JUSTIÇA E SEGURANÇA

ANDRÉ CASTRO
ANTONIO CARLOS BISCAIA
ARISTIDES JUNQUEIRA
GEDER GOMES
MARCIO THOMAZ BASTOS
PEDRO ABRAMOVAY

PIERPAOLO BOTTINI
RICARDO BALESTRERI
ROGÉRIO FAVRETTO
SEPULVEDA PERTENCE
SÉRGIO RENAULT
TARSO GENRO



2003-2010 O BRASIL EM TRANSFORMAÇÃO
VOLUME 3

JUSTIÇA E SEGURANÇA

2003-2010 O BRASIL EM TRANSFORMAÇÃO
VOLUME 3

JUSTIÇA E
SEGURANÇA



FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

DIRETORIA

Presidente: Nilmário Miranda

Vice-presidente: Elói Pietá

Diretores: Flávio Jorge, Iole Ilíada, Paulo Fiorilo, Selma Rocha

COLEÇÃO 2003-2010 O BRASIL EM TRANSFORMAÇÃO

Coordenador: Elói Pietá

Organizador do volume 3: Pierpaolo Cruz Bottini

EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Coordenação editorial: Rogério Chaves

Assistente editorial: Raquel Maria da Costa

Preparação de original: Lizete Mercadante Machado

Projeto gráfico e diagramação: Caco Bisol

Todos os direitos reservados à

Editora Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 224 – 04117-091 São Paulo – SP

Telefone: (11) 5571-4299 – Fax: (11) 5571-0910

Correio eletrônico: editora@fpabramo.org.br

Visite a página eletrônica da Fundação Perseu Abramo

www.fpabramo.org.br

www.efpa.com.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

J96 Justiça e segurança / [organização Pierpaolo Cruz Bottini]. – São Paulo :
Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.
128 p. – (2003-2010 O Brasil em transformação ; v. 3)

Inclui dados biográficos dos autores.
ISBN 978-85-7643-090-2

1. Poder judiciário - Reforma - Brasil. 2. Brasil - Política e governo - 2003-. 3. Poder judiciário e questões políticas. 4. Segurança pública - Brasil. 5. Política pública - Brasil. 6. Cidadania. 7. Democracia. 8. Prisões - Política governamental. I. Bottini, Pierpaolo Cruz.

CDU 342.56(81)

CDD 347.81012

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)

SUMÁRIO

- 9 **Apresentação**
Elói Pietá

CAPÍTULO PRIMEIRO: REFORMA DO JUDICIÁRIO

- 11 **Introdução**
Pierpaolo Cruz Bottini
- 13 **Reforma do Judiciário no governo Lula: república e democracia**
Pedro Vieira Abramovay
- 23 **A crise do Judiciário e os pactos por um novo modelo**
Pierpaolo Cruz Bottini
- 33 **Segundo pacto para a reforma da Justiça e novas perspectivas**
Rogério Favretto
- 41 **Diretrizes para a reforma da Justiça**
Sérgio Rabello Tamm Renault
- 45 **A Defensoria Pública como instrumento de consolidação da democracia**
André Luís Machado de Castro
- 59 **O Judiciário diante da reforma: paradigmas e controvérsias**
José Paulo Sepúlveda Pertence
- 69 **Balanço das reformas e perspectivas futuras**
Antonio Carlos Biscaia
- 75 **O fortalecimento das instituições judiciais**
Aristides Junqueira de Alvarenga
- 81 **O futuro da reforma do Judiciário**
Márcio Thomaz Bastos

CAPÍTULO SEGUNDO: SEGURANÇA PÚBLICA

- 87 **Os rumos das políticas em segurança pública**
Pierpaolo Cruz Bottini e Elói Pietá
- 89 **A conformação da Polícia Federal aos preceitos do Estado Republicano**
Márcio Thomaz Bastos

- 95 **Segurança pública e cidadania**
Tarso Genro
- 101 **Um novo paradigma de segurança pública**
Ricardo Balestreri
- 115 **Política penitenciária e penas alternativas**
Geder Gomes

CAPÍTULO PRIMEIRO

REFORMA DO JUDICIÁRIO



APRESENTAÇÃO

Este livro faz parte da coleção “2003-2010 O Brasil em transformação”, que a Fundação Perseu Abramo organizou a pedido do Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores (PT).

Como anunciamos no primeiro volume, o objetivo da coleção é “registrar as mudanças ocorridas no Brasil durante os oito anos do governo dirigido pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Os livros que a compõem resultam de um trabalho coletivo realizado ao longo de 2009 e finalizado em 2010, elaborados a partir de exposições orais feitas por ministros e outros altos dirigentes do governo federal, além de intelectuais e lideranças sociais que também acompanharam de perto os acontecimentos nacionais neste período. Estas avaliações, gravadas em áudio e depois adaptadas à linguagem escrita por um organizador de cada livro, têm, ao final, os textos submetidos à aprovação de seus autores”.

A Fundação Perseu Abramo, instituída pelo Partido dos Trabalhadores em 1996 para promover a reflexão política, disseminar os conhecimentos produzidos, formar quadros políticos, preservar a memória do partido e da esquerda brasileira, apresenta agora o terceiro volume da coleção, intitulado *Justiça e Segurança*, organizado por Pierpaolo Cruz Bottini. Em alguns casos do presente livro houve contribuições escritas diretamente pelos seus autores.

O próximo livro trará um tema muito atual, a nova política externa desenvolvida durante o governo Lula, volume organizado por Kjeld Jacobsen.

Haverá ainda um novo livro sobre as políticas sociais, contendo a avaliação, em especial, da educação, da cultura, dos esportes, das políticas para a

juventude, de habitação popular. Desse outro volume fará parte também um balanço das políticas desenvolvidas em ciência e tecnologia.

Os temas trazidos nos demais volumes da coleção serão: o novo papel do Estado e das empresas estatais, a saúde, os direitos humanos e a cidadania, a democracia brasileira. Com isso, buscamos contribuir para a melhor compreensão do Brasil nesta primeira década do século XXI.

A Fundação agradece a generosa contribuição dos autores e dos organizadores, e, do mesmo modo, agradece à Fundação Friedrich Ebert (FES), que também contribuiu para a publicação do livro.

Elói Pietá

Coordenador da coleção 2003-2010 O Brasil em transformação

PIERPAOLO CRUZ BOTTINI

INTRODUÇÃO

O funcionamento do Poder Judiciário é uma questão de interesse vital para toda a sociedade. A morosidade e as falhas na prestação de Justiça não afetam apenas os chamados operadores do direito – advogados, juízes, promotores – mas impactam a própria organização social. Afinal, o descrédito da máquina judiciária significa o desprestígio dos sistemas públicos de solução de conflitos. E a desconfiança no funcionamento deste sistema gera insegurança social, econômica, violência, e afeta a própria construção da cidadania.

Este livro tem o escopo de retratar as transformações conjunturais e estruturais do sistema judicial de 2003 a 2010, ou seja, durante o governo Lula. Nesse período, o tema da reforma do Judiciário pautou parte significativa da atuação do Ministério da Justiça, responsável pela elaboração de políticas para a colaboração com o desenvolvimento do sistema de justiça.

Durante esses anos, houve uma preocupação com a elaboração de políticas legislativas e administrativas voltadas para o aprimoramento do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Advocacia Pública e da própria forma como o Executivo usa a Justiça para satisfazer suas demandas. Foi uma atividade bem-sucedida porque contou com a atuação não apenas do Poder Executivo, mas com a preciosa colaboração do Legislativo e do próprio Judiciário, que teve a coragem e a disposição de discutir algumas de suas próprias mazelas e construir um novo modelo institucional de organização republicana.

Nesse tempo, a própria sociedade civil percebeu – ou intensificou a percepção – de que a reforma do Judiciário não é assunto restrito ao mundo jurídico, de interesse apenas de juízes, promotores e advogados, mas um im-

portante tema para a consolidação da democracia e da cidadania. O desenvolvimento de um sistema de Justiça ágil e acessível tem repercussão na consolidação das relações sociais e econômicas, além de contribuir com a redução da pobreza e da violência. Por isso, é cada vez mais comum a participação nesse debate de setores, antes afastados ou alheios, como de movimentos populares, de economistas, de psicólogos e jornalistas.

Com esse conjunto de forças e fatores, e com o impulso importante do Poder Executivo, que inclusive montou uma Secretaria de Reforma do Judiciário no Ministério da Justiça – iniciativa do então ministro Márcio Thomaz Bastos – foram dados passos importantes para a elaboração de um novo sistema judicial que já produz impactantes efeitos na democratização e no acesso à Justiça.

Os textos ora apresentados têm o objetivo de expor os rumos da política de reforma do Judiciário entre os anos de 2003 e 2010, sob perspectivas diversas. Foram escritos por juizes, promotores, advogados, parlamentares, enfim, por representantes de todos os setores que contribuíram com os debates e com a construção de um novo Judiciário, e que refletem a pluralidade de agentes que participaram ativamente como protagonistas das reformas.

Para isso, foi realizada a Oficina sobre Reforma do Judiciário, em 3 de julho de 2009, sob a coordenação do vice-presidente da Fundação Perseu Abramo, Elói Pietá. Esse trabalho contou com a presença do advogado Márcio Thomaz Bastos, que ocupou o cargo de ministro da Justiça de 2003 até o início de 2007; do deputado federal Antônio Carlos Biscaia; do secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça Pedro Vieira Abramovay; do advogado Aristides Junqueira, que ocupou o cargo de procurador-geral da República de 1989 a 1995 e fez parte da Comissão de Reforma do Judiciário organizada pelo Ministério da Justiça entre os anos de 2003 a 2005; do advogado Pierpaolo Cruz Bottini, que ocupou o cargo de diretor de Modernização do Sistema Judiciário do Ministério da Justiça entre 2003 e 2005 e o cargo de secretário de Reforma do Judiciário entre 2005 e início de 2007 e de Vinicius Wu, assessor da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça.

Foram ouvidos ainda o ministro da Justiça, Tarso Genro e o advogado Sepúlveda Pertence, que ocupou o posto de ministro do Supremo Tribunal Federal entre os anos de 1989 a 2007.

Ainda embasaram o presente livro as contribuições escritas do secretário de Reforma do Judiciário Rogério Favretto, do advogado Sérgio Renault, que exerceu a função de secretário de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça de 2003 a 2005 e do defensor público André Castro, presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos.

PEDRO VIEIRA ABRAMOVAY¹

**REFORMA DO JUDICIÁRIO
NO GOVERNO LULA:
REPÚBLICA E DEMOCRACIA**

Os anos de 2003 a 2010 – período do governo Lula – marcam uma profunda mudança na maneira de se enxergar a reforma do Judiciário. Até então, o Judiciário era visto como caso de polícia, e quando se falava em reforma tinha-se a ideia de uma reforma quase udenista, uma ação de “limpeza”, por assim dizer. O tema do Judiciário era o Lalau², era a CPI do Judiciário. No governo Lula, a reforma passa a ser um tema de política e cidadania. Torna-se necessário construir uma política sobre a Justiça, e aí o papel da criação da Secretaria de Reforma do Judiciário mostra-se fundamental.

Quando o Executivo diz: “vamos ter uma Secretaria de Reforma do Judiciário”, o Judiciário se assusta porque sempre que outro poder debatia o tema antes, era para promover uma caça às bruxas... O discurso era esse. Mas com o passar do tempo, a gestão do Sérgio Renault conseguiu reverter essa imagem, mostrando que estava lá para fazer política. Claro que o exercício de políticas públicas sobre o Judiciário também afeta a corrupção, mas o tema central não é esse. O tema é o modelo institucional de Judiciário que queremos, essa é a grande diferença entre o período atual e o imediatamente anterior.

Estive no governo desde o primeiro dia, portanto, acompanhei de perto a tramitação da reforma do Judiciário: inicialmente na liderança do governo no Senado, depois, no Ministério da Justiça, com o ministro Márcio Thomaz

1. Palestra na Oficina sobre Reforma do Judiciário, organizada pela Fundação Perseu Abramo no dia 3 de julho de 2009 – com revisão do autor. (N. E.)

2. Referência ao juiz Nicolau dos Santos Neto, apelidado Lalau, processado e condenado por desvio de verbas da obra para construção do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) de São Paulo. (N. E.)

Bastos, e, desde 2007, com o ministro Tarso Genro na Secretaria de Assuntos Legislativos. Essa experiência deu uma visão sistêmica dos dois períodos do nosso governo. Essa é a contribuição – muito mais um testemunho do que uma visão teórica – que quero oferecer, uma reflexão sobre o momento vivido hoje no Judiciário, de políticas para a Justiça.

Pretendo abordar o tema a partir de duas perspectivas, a republicana e a democrática. Ou seja, qual o reflexo das mudanças pelas quais a Justiça passou nos últimos anos, do ponto de vista da República, da extensão da cidadania para todos os brasileiros, e do ponto de vista da democracia, da participação de cada cidadão na definição do destino político do país.

Do ponto de vista republicano, gostaria de trazer o conceito de um jurista brasileiro, professor Marcelo Neves, que com nosso apoio acabou de ser indicado para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O professor Neves faz uma análise da situação brasileira do ponto de vista da Justiça e da cidadania, dialogando com toda nossa tradição de reflexão sobre o Brasil desde Sérgio Buarque de Holanda, Florestan Fernandes e outros. O professor Marcelo Neves coloca que, no Brasil, não podemos falar em incluídos e excluídos. Essa é uma falsa dicotomia. O Brasil teria o que ele chama de subintegrados e de sobre-integrados. O que significa isso? Significa que existe um Estado que anuncia um conjunto de direitos formalizados, mas que não se aplicam, na verdade, a ninguém. Não há uma classe de cidadãos que tenha uma relação com o Estado mediada por direitos. Isso tem muita relação com o conceito, por exemplo, trabalhado pelo Sérgio Buarque de Holanda, de periferia sem centro. É um país no qual as relações dos brasileiros com os direitos são relações periféricas. Os direitos existem mas, na verdade, não se destinam a ninguém.

Por que a relação dos cidadãos brasileiros não é mediada pelo Estado, mediada por direitos? Porque justamente temos, de um lado, os subintegrados, aqueles que não entram no sistema de direitos porque se relacionam com o Estado de duas maneiras. A primeira, mediante favores e por isso não podemos falar em excluídos, porque não há cidadãos brasileiros que não recebam favores do Estado, que não recebam ao menos uma cesta básica em época de eleição. O Estado é o espaço de se conseguir uma vantagem. E essa vantagem nunca é vista como direito, mas como favor.

Por outro lado, a relação com o Estado, do ponto de vista do poder punitivo do Estado, é também uma relação não mediada por direitos. O poder punitivo chega – e chega sempre – e de novo não se pode dizer que essas pessoas são excluídas do Estado brasileiro, pois poder punitivo se faz presente para elas o tempo inteiro, por meio da violência policial, da arbitrariedade, da prisão ilegal. Em outras palavras, essas pessoas estão o tempo inteiro se rela-

cionando com o Estado e dizer que são excluídas é bastante complicado. Eles são subintegrados, não têm nenhuma relação de cidadania com o Estado, mas sim de favores ou de punição.

Na outra ponta, existem os sobre-integrados. São aqueles que têm uma relação com o Estado que também não é de direito, mas de privilégios, de apropriação patrimonialista do que o Estado oferece. Dele recebem benefícios constantemente, mas não mediados por direitos, e sim pela tradição de apropriação patrimonialista, portanto, por uma relação de privilégio.

Do ponto de vista do poder punitivo, também não têm uma relação de direito, pois não são freios democráticos que se aplicam a essa camada da população, mas sim um favorecimento absolutamente desprovido do sentido de justiça – a imunidade. A polícia não prende, o Judiciário não julga e, embora muitas vezes utilize o discurso de direitos, um certo garantismo é seletivo, distribuído de maneira bastante desigual.

Esse é o retrato do Brasil de 500 anos para cá, sobretudo do século XX, onde iniciamos a partir da República a incorporação de uma lista de direitos, de garantias explícitas nos textos das nossas sucessivas constituições, mas são garantias que não atingem ninguém, porque não é uma relação mediada pela cidadania e por direitos.

Então, do ponto de vista republicano, o grande programa do Ministério da Justiça tem sido, desde 2003, o de estender cidadania para todos os brasileiros, o de fazer com que a relação dos brasileiros com o Estado seja uma relação mediada por direitos, mediada pela cidadania e não pela exacerbação do poder punitivo, pelos favores, ou pelos privilégios e imunidades.

Em primeiro lugar, houve o fortalecimento de instituições ligadas à segurança pública, como a Polícia Federal, e das instituições de combate à lavagem de dinheiro, à criminalidade financeira, estas até então inexistentes no Brasil. Não havia a menor cultura institucional de combater a grande criminalidade organizada, de colarinho branco, financeira e de lavagem de dinheiro. Os dois ministros da Justiça do governo Lula consolidaram e aperfeiçoaram esse novo perfil institucional em vários órgãos do sistema de Justiça, os quais agora podem vencer essa primeira barreira e desfazer a arraigada ideia de que, no Brasil, não se pune quem tem dinheiro.

As grandes operações da Polícia Federal, a criação do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional no Ministério da Justiça, a implantação de uma estratégia nacional de combate à lavagem de dinheiro juntando todos os órgãos do Executivo, do Judiciário e do Ministério Público, tudo isso tem como efeito uma mudança de perspectiva do brasileiro sobre a Justiça. Por isso, acredito que o conjunto dessas ações tem enorme

influência na nossa discussão do sistema de justiça, porque deixamos de pensar a Justiça do ponto de vista do mero exercício do poder punitivo, de algo que diz respeito apenas a prender o pobre ou aqueles que não têm acesso ao sistema de privilégios.

A Justiça passou a ser o exercício do poder punitivo também para aqueles que nunca o viram, para aqueles de quem o sistema punitivo nunca chegou perto. Do ponto de vista republicano, é uma mudança fundamental para se pensar a Justiça.

Na outra ponta, ou seja, no âmbito de estabelecer os freios do poder punitivo e torná-lo uma relação de direito com o subintegrado, tivemos avanços muito importantes.

O primeiro deles foi o reconhecimento do papel da Defensoria Pública, uma instituição deixada de escanteio no debate nacional. Quando se discutia Justiça ou reforma do Judiciário, esse tema nem existia. Entretanto, quando a Emenda 45 aprovou a autonomia da Defensoria Pública, quando o governo federal enviou ao Congresso Nacional um projeto de lei para reformar a lei geral das Defensorias Públicas e valorizou a Defensoria Pública da União, mais que triplicando o número de defensores, isso sinalizou para a sociedade o papel fundamental da Defensoria Pública na consolidação do sistema de Justiça.

Tal atuação do governo federal teve reflexo imediato nos estados. Em São Paulo, por exemplo, a ideia ganhou força e se conseguiu aprovar a criação da Defensoria Pública estadual. E em todos os estados – como mostra claramente o diagnóstico realizado pela Secretaria de Reforma do Judiciário – houve um ganho institucional e um fortalecimento do papel das Defensorias Públicas, a partir da colocação do tema no centro do debate.

Outro ponto a destacar é a reforma de processo penal que vem sendo implementada: três projetos de lei já foram aprovados e mais um deverá ser aprovado no segundo semestre de 2010, incorporando ao Código de Processo Penal os princípios presentes na Constituição de 1988.

A Constituição de 1988 – o Código de Processo Penal é de 1941 – é riquíssima do ponto de vista processual e penal, mas havia um descompasso entre o Código e a Constituição. A reforma defendida pelo governo nesse período – e parcialmente aprovada – consegue levar direitos e garantias para todo o nosso processo penal e, portanto, fazer com que a relação entre o Estado e aquele que está sendo processado, que muitas vezes entrou no sistema de Justiça porque era um subintegrado, passe a ser uma relação de cidadania mediada por direitos, e não mais simplesmente pelo arbítrio. A reforma de processo penal também é um elemento importante, que confere cidadania e transforma a relação do Estado brasileiro com seus cidadãos.

Há também uma mudança, nesse último período, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), no sentido de incorporar e de afirmar garantias, do ponto de vista penal, na sua jurisprudência. Acho que isso pode ter as mais diversas causas, mas tenho poucas dúvidas de que o fato de agora atingir a todos e não apenas os subintegrados, colabora para que se crie um ambiente mais propício a um direito penal de garantias.

Esse garantismo pode ter chegado ao STF pelo fato de termos conseguido que acusados com mais dinheiro respondessem a processo, isso tem um efeito multiplicador para todos os brasileiros. Considero, igualmente, que a reforma do Judiciário levada a cabo em todos esses anos tem um importante caráter republicano, por transformar o Judiciário num poder efetivo e conseguir dar acesso à Justiça, proporcionar um tempo razoável do processo, e não permitir que o processo seja um instrumento do sujeito que não quer pagar uma dívida, e sim a possibilidade de que a dívida seja cobrada.

Quer dizer, todos esses mecanismos fazem parte dessa visão programática, desse ponto de partida geral de fazer com que a relação entre o Estado e o cidadão brasileiro seja mediada por direitos, pela cidadania. Esse é o norte do programa do Ministério da Justiça nos dois mandatos do presidente Lula e, portanto, tem um reflexo claro, evidente, quando analisamos a reforma do sistema de justiça.

Quero agora apresentar o efeito desses últimos anos de reforma sob o ponto de vista republicano e democrático. Nós tivemos avanços importantíssimos, mas existem riscos e perigos. Quando falamos em democracia no Brasil é impossível não olhar para a Constituição e fazer referência ao princípio da democracia, o exercício do poder diretamente pelo povo.

Poder em nome do povo pode ser exercido até por ditaduras. Elas sempre se justificam explicando que o poder é exercido em nome do povo. A diferença é dizer que o poder deve ser exercido diretamente pelo povo. Essa é a grande novidade trazida pelo parágrafo único, do artigo 1º da nossa Constituição, que diz “todo poder emana do povo e por ele é exercido diretamente, ou em seu nome por seus representantes, nos termos dessa Constituição”. Em primeiro lugar, ele coloca claramente que o poder é exercido diretamente pelo povo. E isso tem um efeito importante quando observamos o tipo de reflexão que está sendo feita para se admitir, nos últimos anos, um crescimento do poder do Judiciário.

O que aconteceu para o Judiciário se transformar, de repente, num poder diferente e fortalecido? Em primeiro lugar, houve uma mudança legislativa que ofereceu-lhe instrumentos de empoderamento. A Súmula Vinculante e a Repercussão Geral são os maiores exemplos. É indiscutível o efeito

positivo, imediato e profundo sobre a redução de processos e a racionalização do sistema.

É preciso, ainda, analisar os riscos, do ponto de vista democrático, que essas mudanças representam. A partir não só da Súmula Vinculante e a Repercussão Geral, mas de uma nova reflexão sobre o papel do Poder Judiciário, feita pelo próprio; há uma mudança de perfil e um avanço deste sobre os dois outros poderes.

O avanço do Judiciário sobre o Executivo foi grande nos últimos anos. Atualmente, é perceptível que ele passa a exercer, de fato, políticas públicas. Isso não tem relação direta com a reforma, mas é um fenômeno que se pode constatar ao examinar a realidade. O Judiciário começa a sair daquele espaço de neutralidade, presente na mentalidade dos juízes formados antes da Constituição de 1988. Com nova mentalidade, passou-se a imaginar o exercício de influência efetiva sobre políticas públicas.

O caso mais perceptível é o da Saúde. Existem vários estados e municípios do Brasil em que até 40% do orçamento da distribuição de remédio é determinado pelo Judiciário. São demandas que chegam, resultantes de decisões que obrigam o Executivo a fornecer remédios para determinadas pessoas. O que pode parecer um aumento da cidadania deve ser visto com muita cautela. Há uma dissertação de mestrado sobre o assunto, defendida recentemente na Universidade de São Paulo³, que demonstra quem são os beneficiários de remédios distribuídos pelo Judiciário: 75%, no caso de São Paulo, são moradores de bairro de classe média, de classe média alta. Por quê? Porque são eles que têm acesso ao Judiciário.

Quer dizer, enquanto verificamos um problema grave de acesso ao Judiciário, quem de fato tem acesso, inclusive para conseguir remédio de graça, são aqueles que mais acessam todos os recursos e serviços públicos. Portanto, há uma distribuição de remédio, feita a partir de uma intervenção do Judiciário, que é concentradora de renda, pois está fazendo o Estado direcionar os seus recursos para quem menos precisa.

Como estamos falando de recursos escassos, qualquer escolha passa a ser uma escolha política. Ocorre que essa escolha política é feita pelo Poder Judiciário, quando quem foi eleito para fazer esse tipo de escolha, de prioridade orçamentária, foi o Executivo. Sob o pretexto de que é um direito universal, o Judiciário focaliza ainda mais a política pública de distribuição de remédio e o faz de maneira distorcida e concentradora.

3. Marques, Sílvia Badim. Dissertação de mestrado intitulada "A relação do sistema jurídico e do sistema político na garantia do direito social à assistência farmacêutica: o caso do Estado de São Paulo", 2005, São Paulo.

Temos aqui, então, um risco à democracia. Talvez mais importante, sobretudo do ponto de vista teórico, seja o avanço do Poder Judiciário sobre o Poder Legislativo.

O argumento citado atualmente em algumas decisões judiciais, em geral quando exerce o controle de constitucionalidade – ou seja, ao julgar se a lei é ou não é constitucional – é o conceito de representação argumentativa, de Robert Alexy⁴. No julgamento da Lei de Biossegurança, o ministro Gilmar Mendes usa claramente o conceito, que fundamenta o avanço do Judiciário em direção ao exercício do poder normativo, considerando que se coloca como o representante argumentativo da sociedade. O Judiciário teria tanta legitimidade quanto o Parlamento, porque seu papel seria construir bons argumentos para dar cumprimento à Constituição.

Independentemente de concordar ou discordar das ideias de Alexy, me parece que não é exatamente esse o conceito de representação argumentativa. O que Alexy apresenta? Segundo ele, para que o Judiciário possa exercer o controle de constitucionalidade, para que haja um mínimo de legitimidade, para que revogue ou altere uma lei votada no Parlamento, tem que se perceber que só poderá fazê-lo na condição de representante argumentativo. Portanto, o tipo de decisão que tomará precisa de uma fundamentação consistente, para convencer a sociedade de que se está de acordo com a Constituição.

Por isso, a ideia de representação argumentativa não implica um avanço do Judiciário sobre o Poder Legislativo, mas um mecanismo para limitar o poder do Judiciário, uma vez que ele só poderia exercer esse poder normativo se estabelecesse um diálogo com o que foi apresentado pelo Parlamento e em diálogo com a sociedade, ou seja, se colocasse para a sociedade argumentos suficientemente fortes para tornar legítimo esse ato violento, por exemplo, a declaração de inconstitucionalidade de uma lei.

Pelo contrário, o que há – e isso faz parte da cultura jurídica brasileira – é um desprezo pelo debate jurídico no Parlamento. É um ponto que merece atenção e crítica. É uma cultura que considera, até pela tradição autoritária que temos no Brasil, que a norma nasce pronta, que já está dada. A melhor norma possível é feita por uma comissão de juristas iluminados, que estabelece – e de preferência por um decreto-lei – um Código pronto. E depois, no Judiciário, começa a discussão jurídica para valer.

Se temos essa ideia de democracia, se achamos que não há discussão jurídica a ser feita dentro do Legislativo, se não existem professores de Direito

4. Robert Alexy (1945-) é um dos mais influentes juristas alemães contemporâneos, formado em Direito e Filosofia pela Universidade de Göttingen. (N. E.)

que discutem o processo de formulação de leis, se não temos reflexão sobre os argumentos jurídicos que levam o Parlamento a aprovar uma lei, que tipo de diálogo vamos estabelecer entre o Parlamento e Judiciário? Como o Judiciário conseguirá decidir sobre uma lei fruto de decisão de diálogo, uma decisão argumentativa, que leva em conta o processo democrático?

Assim, é preciso retornar à discussão da democracia. Corremos risco quando o Judiciário toma esse tipo de decisão e a comunidade jurídica despreza o que acontece no Parlamento, é o risco de voltar a um poder exercido simbolicamente em nome do povo. Ou seja, o Judiciário toma uma decisão porque sabe que aquela é a melhor decisão para um povo. Porque foi ungido pela possibilidade de tomar decisões em nome do povo. E isso, do ponto de vista democrático, é desastroso. É uma ruptura com a inovação que representou o parágrafo único do artigo 1º da Constituição.

Portanto, alguns pontos são importantes para a reflexão sobre o futuro.

A primeira questão é fiscalizar e observar com muito cuidado cada decisão de caráter normativo. O Judiciário pode e deve exercer o poder contramajoritário, na defesa das minorias, estabelecendo e garantindo o exercício da Constituição e contra leis que a violem, ou mesmo contra a Emenda Constitucional que viole o eixo da Constituição e atente contra as minorias. Essa é uma função do Judiciário. Mas ele só poderá fazê-lo caso esteja articulando argumentos suficientemente bons, como fala Alexy, para que a sociedade possa entender e compartilhar o processo. Ele só poderá fazê-lo, se conseguir estabelecer um diálogo real e argumentativo com o Parlamento. Não pode avançar sobre um espaço concreto de monopólio de produção legislativa do Parlamento e sobre os outros poderes que são, enfim, uma caixa de ressonância da democracia, como o Legislativo e o Executivo.

A cada Súmula Vinculante editada, por exemplo – há algumas que são fundamentais – surge a preocupação da distorção na forma. É o que se verifica na Súmula sobre o nepotismo e sobre as algemas, editadas sem decisões reiteradas por parte do Judiciário, como um gesto político de exercício do poder normativo.

Isso tem gerado reação no Poder Legislativo, pois há respostas normativas desse poder às súmulas. Independentemente do mérito – porque tanto uma como a outra causam efeitos muito positivos – temos que tomar cuidado para não aceitar com tranquilidade os momentos em que o Poder Judiciário, de maneira tão gritante, invade a esfera do Legislativo, como nesses casos.

Então, se de um lado, é necessária uma vigilância do ponto de vista democrático, outra perspectiva é reforçar o espaço de debate argumentativo dentro do Parlamento. A imagem que o Parlamento tem hoje na sociedade é

tão negativa que muitas vezes se acha que, de fato, nada deve ser decidido no Parlamento e isso é, evidentemente, perigoso para a democracia. O Parlamento tem que ser resgatado como grande espaço de debate jurídico, político, e construção normativa pública e argumentativa perante a sociedade. E, se, os juristas devem olhar com mais atenção para o debate feito no Parlamento, cabe à imprensa não tornar o Legislativo um simples caso de polícia, e cabe a todos que se interessam pela política e pela democracia valorizar esses espaços para que não se reduza o Judiciário ao único espaço institucional de debate argumentativo.

Por fim, na minha opinião, esses últimos anos foram anos de mudanças profundas no sistema de justiça no Brasil. Se os primeiros dez ou quinze anos posteriores à Constituição foram anos de transição para uma nova Justiça, de início de uma consolidação da Justiça de fato, de juristas formados sob a égide da Constituição de 1988, juristas que incorporam todo o raciocínio jurídico ali presente, essa consolidação se dá realmente a partir do governo Lula. Ele soube lidar com o assunto de maneira muito interessante, ao criar a Secretaria de Reforma e ao participar ativamente do processo. Notamos avanços na extensão da cidadania, da relação do Estado com os cidadãos – como uma relação mediada por direitos –, mas devemos tomar cuidado com os efeitos dessas mudanças do ponto de vista democrático, seja no avanço que o Judiciário tem tido sobre o Executivo, exercendo um papel que distorce as possibilidades de opção política deste, seja no avanço que tem sobre o Legislativo, retomando a ideia que a Constituição de 1988 rompeu, o conceito de um exercício simbólico do poder no Brasil.

PIERPAOLO CRUZ BOTTINI⁵

A CRISE DO JUDICIÁRIO E OS PACTOS POR UM NOVO MODELO

A ideia de reforma do Judiciário não é nova. Desde os tempos do Brasil colonial se discutia a necessidade de aprimorar o sistema de Justiça. Entretanto, a percepção de que esse problema exigia o desenvolvimento de políticas específicas, que contassem com a colaboração dos três poderes da República, só se intensificou no período pós Constituição de 1988, e a participação mais efetiva do Executivo nessa atividade ocorreu em 2003, com a criação da Secretaria de Reforma do Judiciário, na estrutura do Ministério da Justiça.

A criação da Secretaria de Reforma teve como objetivo sistematizar propostas de modernização de todo o sistema judicial. É importante ter muito claro que quando se fala em reforma do Judiciário, não se está falando só da reforma do Poder Judiciário. A concepção é um pouco mais ampla, abarcando todo o sistema judicial, que tem o Judiciário como núcleo central, mas conta com uma série de outras instituições, a Defensoria Pública, o Ministério Público, a própria Advocacia pública e privada, e todas as instituições, associações e organizações da sociedade civil que acabam trabalhando na solução de conflitos – embora as últimas não façam parte do sistema formal do Judiciário, não duvidamos que contribuem de modo efetivo para a resolução de conflitos, para a pacificação social.

O primeiro passo para a construção de uma política de reforma desse sistema judicial, foi a constatação de uma nova dimensão na prestação jurisdicional no país em 2003. Percebeu-se uma transformação nas atividades

5. Palestra na Oficina sobre Reforma do Judiciário, organizada pela Fundação Perseu Abramo no dia 3 de julho de 2009, com revisão do autor.

centrais do Judiciário, que era tradicionalmente aquele poder meramente responsável por resolver conflitos individuais e por aplicar lei em determinadas situações concretas, ou por definir que lei era aplicável, qual era a sentença justa e injusta. Com o passar do tempo, o Judiciário se modificou, ganhou espaço institucional para produzir atos normativos e decisões com efeitos vinculantes, enfim, passou a ser um agente de políticas públicas, ao lado do Legislativo e do Executivo. Ao assumir um papel de controle da produção das leis, de controle de constitucionalidade, o Judiciário passou a ser um agente de formulação de políticas. Questões políticas passaram a ser decididas na Justiça.

Essa politização do Judiciário ampliou as expectativas quanto a soluções de inúmeras questões, antes fora de sua alçada. A palavra final, por exemplo, sobre políticas de saúde, aborto e demarcação de terras indígenas é atribuída ao Judiciário, o que acarreta uma explosão de demandas judiciais. A sociedade civil percebe o novo papel do Judiciário, e começa a se interessar pelo seu funcionamento, bem como pela discussão sobre seu aprimoramento.

As discussões sobre as decisões do Judiciário não são fechadas no âmbito da comunidade jurídica. A imprensa, os economistas, os movimentos populares se interessam pelo Judiciário e sua forma de funcionamento. A sociedade, como um todo, começou a olhar o Judiciário como um ente de formulação de políticas, e foi nesse momento que o Poder Executivo percebeu – com mais intensidade – a necessidade de colaborar com o aprimoramento do Poder Judiciário. Sem interferir na independência do conteúdo das decisões, o Executivo percebeu que poderia colaborar na modernização da gestão e no desenvolvimento de políticas de acesso à Justiça, bem como na discussão sobre sua atuação como o maior usuário dos serviços judiciais.

Foi nesse contexto, diante da percepção da importância da reforma do Judiciário, que o governo Lula – por intermédio do Ministério da Justiça – apresentou suas propostas de reformulação do sistema de Justiça do país.

A primeira preocupação da Secretaria de Reforma do Judiciário – cujo primeiro ocupante foi o advogado Sérgio Renault – foi a realização de diagnósticos para conhecer o funcionamento da Justiça, de seus defeitos e suas qualidades. Com isso, os problemas do funcionamento judicial – já conhecidos – foram quantificados, o que possibilitou o desenvolvimento de políticas para seu enfrentamento.

O primeiro problema quantificado foi a morosidade judicial. A Secretaria de Reforma do Judiciário buscou quantificar a morosidade através da elaboração de diagnóstico realizado pelo Ministério da Justiça em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV). Verificou-se que o problema da mo-

rosidade no Brasil não decorre da falta de estrutura do Judiciário, nem da desídia dos magistrados.

Constatou-se igualmente que, de modo geral, não faltam juízes ou estrutura no Judiciário, pois no Brasil se gastam 3,66% das despesas públicas com o sistema Judicial, enquanto na França se gasta 1,86%, na Itália 1,5% e na Espanha 0,66%. Em 2008, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) fez uma análise para ver quanto se gasta com a Justiça no país, chegou à cifra de 29 bilhões de reais em 2007. Embora sejam necessários aportes pontuais, bem como a valorização remuneratória de magistrados e servidores, não será apenas com uma política de aumento de verbas, que se poderá solucionar o problema da morosidade.

A morosidade não decorre da falta de trabalho dos magistrados. A média é de um juiz concluir de sete a dez sentenças por dia. Claro que contabilizamos aqui sentenças repetitivas, mas mesmo assim é um número relevante.

Se o Judiciário tem estrutura e juízes, e se o juiz trabalha, por quê a prestação jurisdicional é morosa? A resposta está no excesso de litigiosidade. O número de processos é muito alto. Em 2007 estavam em andamento na Justiça 68 milhões de processos. Esse excesso de litigiosidade, contudo, não significa amplo acesso à Justiça. Na verdade, há enorme contestação por parte de poucos agentes ou instituições, enquanto boa parte da população está fora do Judiciário. A Justiça brasileira é morosa porque há litígios demais, mas nem por isso é democrática. Verifica-se que poucos organismos usam o Judiciário à exaustão, como o Poder Público (federal, estadual, municipal), as instituições financeiras e as concessionárias de serviços públicos, responsáveis pelo maior número de processos no país.

Essa litigiosidade excessiva de poucos agentes leva a um fenômeno muito peculiar do sistema brasileiro: os inúmeros processos sobre temas repetidos. Pesquisa apresentada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2005, realizada pela Universidade de Brasília (UnB), demonstra que naquele ano, 60% dos processos no STF diziam respeito aos mesmos 45 temas. Ou seja, a superação de 45 temas limparia a pauta do STF em 60% dos processos.

A segunda causa da litigiosidade é o fato de nossa legislação exigir a homologação judicial de alguns atos que não necessariamente representam um conflito, um litígio – é o que se chama de jurisdição voluntária. São situações em que não há conflito, não há briga entre as partes, mas mesmo assim a solução formal do problema exige uma manifestação judicial. Era o que ocorria há alguns anos, com a separação consensual, o inventário e a partilha consensuais, que não envolviam litígios. Esses casos precisavam da chancela judicial para produzir efeitos. Isso representava um grande número de processos desnecessários.

Por fim, a terceira e última situação, que contribui para o excesso de litigiosidade é a cultura de resolver todos os nossos conflitos na Justiça. O Brasil trabalha pouco – mas isso vem mudando – com formas alternativas e extrajudiciais de solução de conflitos, também legítimas e importantes para a pacificação social. Para se ter uma ideia, nos Juizados Especiais – órgãos criados para a solução de conflitos e que tem a conciliação como diretriz principal – apenas 30% dos casos são resolvidos por acordo (dados de 2007).

Em síntese, o excesso de litígio judicial é uma das causas da morosidade. Mas, ao lado do excesso de litígio há um problema no processamento. Existem muitos entrando e poucos saindo na Justiça, porque o processo é complexo e burocratizado. É demorado conseguir uma sentença judicial definitiva e executá-la mostra-se mais difícil ainda. Um advogado consegue arrastar um processo por dez, quinze anos, se quiser. É possível eternizar um processo.

A morosidade processual afeta a segurança jurídica e tem reflexos até na segurança pública. Na esfera penal, ela acarreta a prescrição, que gera a impunidade, um problema de segurança pública em última instância. O Brasil é o único país do mundo que possui quatro instâncias judiciais, ao invés de duas, porque você usa o juiz, depois recorre ao Tribunal e depois pode recorrer ao STJ e em seguida ao STF. Assim, o segundo problema é a dificuldade de processamento das demandas no Judiciário e a complexidade para conferir efetividade à decisão do magistrado.

E, por fim, também colabora para a demora o arcaísmo gerencial de algumas unidades judiciais. E não é um problema que se resolve pela legislação, mas pelo aprimoramento da administração interna dos tribunais. Ainda que o Judiciário tenha dado passos efetivos recentemente em direção a uma gestão mais moderna, ainda há pouco uso da informática como instrumento de desburocratização, há falta de planejamento na elaboração e na execução orçamentária, há, em alguns locais, uma absoluta falta de controle e de indicadores de desempenho.

Há um problema de gestão judicial sério – que também se verifica nos demais poderes da República. É a falta de transparência e participação em alguns setores. Nem a sociedade, nem os magistrados em sua maioria participam das discussões sobre planejamento orçamentário no Judiciário. Não há uma preocupação com a gestão dos tribunais, com a eficiência, com a superação da burocracia, e isso colabora com a lentidão.

Alguns estudos revelam que a maior parte do tempo judicial é gasto com atividades burocráticas, com registros, carimbos, ofícios. Ou seja, o aprimoramento desta etapa burocrática traria uma brutal diferença para a eficiência judicial.

Esse é o panorama da crise judicial com a qual nos deparamos quando da criação da Secretaria de Reforma do Judiciário: uma crise de morosidade e uma crise de falta de acesso.

Sobre a falta de acesso, nem é preciso um conhecimento profundo da realidade judicial para compreendê-la. É evidente que a maior parte da população não tem acesso a mecanismos eficientes e legítimos para solução de conflitos. Um diagnóstico produzido no Ministério da Justiça revelou que apenas metade do Brasil era coberto por serviços de Defensoria Pública em 2004, ou seja, a outra metade não tinha assistência judicial gratuita.

Após a criação da Secretaria de Reforma do Judiciário e da percepção da magnitude dos problemas a enfrentar, vimos que o problema da Justiça não é um problema só do Poder Judiciário, mas de todo o modelo institucional e que a solução passaria pela necessária contribuição dos outros poderes. A reforma do Judiciário é uma reforma também legislativa e gerencial, que precisa de aportes, de planejamento de todos aqueles agentes públicos envolvidos com o fortalecimento do Estado de Direito. Essa compreensão levou os três poderes à adoção do primeiro pacto por um Judiciário mais rápido e republicano, assinado em dezembro de 2004, pelos presidentes da Câmara e do Senado, pelo presidente do STF e pelo presidente da República. A ideia era justamente que todos os poderes contribuíssem para a reforma do Judiciário. Tempos depois foi assinado o segundo pacto, em moldes semelhantes, demonstrando a maturidade dos poderes e sua disposição para a colaboração.

Essa linha política de pactos institucionais, na verdade inspirada em experiências internacionais – fizeram pactos a Espanha, a Argentina e o Chile, por exemplo –, teve o objetivo de envolver todos os poderes na busca de soluções, para um problema que não pode ser resolvido por nenhum deles sozinho. Apresentarei um breve relato sobre o primeiro pacto de 2004, porque é a pedra fundamental das reformas nesse período.

O primeiro pacto trabalhou três grandes linhas. Em primeiro lugar, a reforma constitucional do Poder Judiciário. Em segundo, uma reforma nas leis processuais, mudando a legislação processual civil, penal e trabalhista. E, em terceiro, uma reforma de gestão judicial da administração do Judiciário.

No plano constitucional, a Emenda 45 alterou o marco institucional e regulatório do Poder Judiciário. No plano processual foram aprovadas quinze novas leis – sobre processo civil, trabalhista e penal – e a reforma de gestão foi impulsionada e reconhecida por projetos como o Prêmio Inovare, o financiamento da expansão de Juizados Especiais, o apoio à Justiça Restaurativa e à mediação, o desenvolvimento da penhora *on-line* de veículos, dentre outros pontos.

A reforma constitucional revelou-se na aprovação da Emenda Constitucional 45, que trouxe mecanismos importantes para enfrentar o problema da morosidade e do acesso à Justiça. A Emenda Constitucional é grande, apresentou várias novidades, mas quero destacar o que foi mais relevante. Em primeiro lugar, a aprovação da polêmica Súmula Vinculante, criada para enfrentar o problema dos milhares de processos repetitivos no Judiciário. Mas o que é a Súmula Vinculante? A ideia é: quando o Supremo julga uma questão várias vezes e consolida um entendimento sobre essa questão, é criada uma Súmula Vinculante – caso haja concordância de dois terços dos ministros do STF. A súmula expressa o entendimento do tribunal sobre aquela questão e, a partir de sua publicação, todos os juízes do país – e a administração pública – têm de seguir esse entendimento.

Por que a ideia da Súmula Vinculante foi e é tão polêmica? Porque, na verdade, ela acaba sendo um instrumento de grande poder conferido ao STF, um poder de quase legislar. A partir do momento em que o Supremo expede uma Súmula Vinculante, todos os juízes e inclusive a administração pública devem respeitá-la. Ou seja, há um poder normativo geral importante que, se utilizado de maneira arbitrária ou abusiva, pode gerar um desequilíbrio entre os poderes.

Mas há um lado positivo importante na Súmula Vinculante. Se utilizada com bom senso e parcimônia – como parece que o foi até o momento – ela pode acabar com a litigância repetitiva, protelatória, que afoga o Judiciário com questões idênticas, principalmente na área tributária e previdenciária.

Um segundo ponto da Emenda Constitucional 45 foi a chamada Repercussão Geral do Recurso Extraordinário. É simples de entender. Foi criada para acabar com esse sistema de quatro instâncias no Judiciário brasileiro, para acabar com a possibilidade de uma briga de trânsito ir até o Supremo Tribunal Federal. Com sua aprovação, um caso somente chega no STF se tiver repercussão geral, se for demonstrado que aquele tema interessa a toda sociedade brasileira. É necessário demonstrar isso, que o interesse sobre a disputa é maior do que o das partes, que ela interessa à toda a sociedade brasileira.

O terceiro ponto da Emenda Constitucional foi a elevação ao direito fundamental, o direito à duração razoável do processo, para que ele seja encerrado num prazo razoável. Muitos críticos apontaram que isso seria uma mera declaração de princípios, de boa vontade, sem resultado prático algum. Mas observamos que existem decisões judiciais que usam o dispositivo para conceder direitos, exigir o julgamento rápido de uma questão, ou a soltura de um réu por excesso de prazo no processo penal. A própria criação da chamada Meta 2 do Conselho Nacional de Justiça – que fixou um prazo máximo

para a duração dos processos – foi baseada nesta alteração constitucional e sustenta nela sua legitimidade.

O penúltimo ponto que quero destacar sobre a Emenda 45, diz respeito ao acesso à Justiça. Essa Emenda Constitucional deu autonomia orçamentária e administrativa para as Defensorias Públicas, para órgãos com atribuição de conferir assistência jurídica àqueles que não têm recursos para pagar um advogado. Até antes da Emenda 45, as Defensorias Públicas eram órgãos subordinados ao Executivo, vinculadas em geral a uma das secretarias do mesmo, ou seja, dependiam administrativamente dele.

Com a autonomia, a Defensoria pode exercer suas próprias prioridades, tratar do seu orçamento de forma independente. Isso é fundamental, porque muitas vezes a Defensoria Pública tem que litigar contra o próprio Poder Público, contra o próprio Executivo. Não faz sentido um órgão que advoga contra o Executivo em várias situações, ser vinculado e subordinado administrativamente a esse poder.

E, por fim, a Emenda 45 criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O Conselho é o chamado órgão de controle administrativo do Poder Judiciário, composto por juízes, membros do Ministério Público, advogados, membros da sociedade civil para colaborar com o planejamento do Judiciário, determinar – em regras gerais – como o Judiciário deve ser administrado, de que forma cumprirá mais adequadamente suas funções, e controlar a disciplina do juiz.

Foi muito polêmica a criação do CNJ. Houve até uma ação no STF que questionou sua criação, mas o Supremo manteve sua existência e o resultado pode ser verificado no cotidiano. O órgão tem se revelado extremamente importante para conferir racionalidade e transparência ao Judiciário, em decisões como a proibição do nepotismo, a regulamentação do teto salarial, a colaboração para o aprimoramento do sistema de execuções penais, com os mutirões carcerários. Pode-se dizer que o CNJ republicanizou o Judiciário.

A reforma infraconstitucional consistiu na apresentação de 27 projetos de lei para mudar o processo judicial, ou seja, transformá-lo em algo mais rápido, mais célere, mais racional.

A reforma processual não foi uma reinvenção da roda. Ninguém sentou no gabinete e disse: “Vamos pensar quais são as melhores coisas para o processo civil e vamos elaborar leis geniais”. A ideia foi aproveitar aquilo que existia, chamar os técnicos, os acadêmicos, juizes, advogados, e aproveitar as discussões e as propostas já discutidas. Reunir essas pessoas e perguntar: o que vocês têm para oferecer? O que vocês já pensaram? E foi sobre esse material que construímos as propostas encaminhadas ao Congresso Nacional sobre

processo penal, processo civil, processo trabalhista, das quais cerca de 15 ou 16 foram aprovadas.

Não é o caso aqui de falar de cada um individualmente, a linha geral de todas essas propostas foi transformar o processo em algo mais racional, sem cair na solução simplista e tentadora de suprimir a quantidade de recursos, que sempre surgem nesses momentos.

A supressão de recursos pode parecer uma solução genial para reduzir a morosidade, mas é inútil. Por quê? Porque, na verdade, em direito, sempre que acabam as possibilidades de recurso previstas em lei, o sujeito tem direito a entrar com mandado de segurança – e isso é uma previsão constitucional inalterável. Assim, a supressão de recursos resulta em nada, porque sempre haverá a via do mandado de segurança para questionar a decisão e eternizar o processo.

Então, a proposta não foi tirar do sistema processual nenhum direito a recurso – exceto o protesto por novo júri no processo penal – mas tornar o recurso meramente protelatório arriscado e desinteressante. Como? Estabelecendo uma multa para aquele que perde o recurso, uma multa por ter utilizado o mecanismo recursal sem sucesso. Evidentemente o mecanismo é apenas aplicável ao processo civil, porque no processo penal se discute a liberdade, e a discussão sobre a liberdade não admite restrições.

Com essa base foram reformados: a execução dos títulos judiciais, dos extrajudiciais, os agravos, os recursos trabalhistas e outras disposições. Mas não apenas isso, pois também foram apresentadas e aprovadas propostas que evitaram que novos processos entrassem na Justiça, como aquele que acabou com a necessidade de levar ao Judiciário o divórcio, a separação, o inventário, a partilha, quando forem consensuais e não envolverem menores. Na área processual penal, o rito foi simplificado, foram unidas as audiências, agilizadas a produção da prova e as intimações. O processo penal hoje é mais rápido, o que dificulta a prescrição dos crimes e confere maior racionalidade à prestação de Justiça.

Por fim, o último foi justamente a reforma de gestão. Não adianta mudar a Constituição e as leis, se o sistema de gestão permanecer arcaico. A reforma mais efetiva e importante não é a reforma constitucional, a reforma legal, é a reforma do dia a dia do processo. De nada adianta diminuir recursos, reduzir prazos etc., se a intimação das partes para o início do processo demorar meses.

A reforma de gestão é essencial. E os primeiros passos foram dados. Não há gestão séria sem diagnóstico do problema, assim, foram feitos inúmeros diagnósticos do sistema judicial. Era preciso conhecer os números do Judiciário. Foram publicados diagnósticos do Judiciário, da Defensoria Pública,

do Ministério Público, dos sistemas de mediação, todos disponíveis no *site* do Ministério da Justiça. Foram estes diagnósticos que permitiram aquele retrato da crise exposto no início, que permitiram conhecer os problemas concretos.

A informatização foi outro ponto importante. O pacto colaborou para a aprovação da lei sobre a informatização do processo judicial – elaborada pela Associação dos Juizes Federais do Brasil – que permite intimações eletrônicas, penhoras virtuais, ou seja, processos sem papel.

Outro ponto importante foi reconhecer e replicar as boas práticas de gestão. O nosso Judiciário é inovador e criativo, com juizes que estão desenvolvendo práticas interessantes de gestão. Então, surgiu a ideia de identificar as boas práticas, premiar e replicar – aqui está a origem do Prêmio Inovare, que ao premiar boas ideias, pretende incentivar os juizes à inovação.

E, por fim, a gestão passou pelo apoio e incentivo às soluções extrajudiciais de conflito, a conciliação, o incentivo à mediação, a chamada Justiça Restaurativa por meio do financiamento de projetos pilotos e da divulgação de manuais e livros de boas práticas.

Hoje temos mais números e podemos refletir sobre o impacto dessas reformas, se efetivamente melhoraram o sistema ou não. Ninguém esperava alcançar o Judiciário perfeito em quatro anos, mas os sinais de aprimoramento podem ser constatados. Por exemplo, a Súmula Vinculante e a Repercussão Geral do Recurso Extraordinário diminuíram significativamente o número de processos no Supremo e no STJ. O número de processos por ministro do Supremo, que em 2007 era 10.200, em 2008 baixou para 5.900 – uma redução de 40% em um ano. As ações em tramitação no Supremo eram 130 mil em 2007 e caíram para 110 mil em 2008. No STJ, o número de processos de ministro era 9.330 e baixou para 8.112. O número de recursos especiais no STJ também caiu 40% de 2007 para 2008.

Já a reforma infraconstitucional teve um grande impacto nos chamados processos de execução civil, consolidando a segurança jurídica no país. Segundo dados publicados pelo jornal Valor Econômico, em 2007, o tempo médio para notificar um devedor que o pagamento de uma dívida reconhecida pelo Judiciário fosse efetuado, era de quatro meses; agora caiu para 14 dias.

Por fim, a reforma de gestão e o desenvolvimento de sistemas informatizados de comunicação judicial têm mostrado resultados impressionantes. O sistema de penhora *on-line*, concebido antes de 2003 por servidores do Banco Central e consolidado como projeto prioritário da Secretaria de Reforma do Judiciário nessa área, revelou-se um importante passo para a celeridade judicial. A implementação da penhora *on-line* significou que, antes, quando o juiz condenava alguém a pagar uma dívida ou uma obrigação e decidia bloquear a

conta bancária do devedor, ele mandava um ofício por correio ao Banco Central, que o recebia meses depois, e, por sua vez, o transmitia por correio para vários bancos determinando o bloqueio dos valores. O tempo era excessivo e nesse período era muito comum o devedor retirar seu dinheiro do banco para evitar o bloqueio. A penhora *on-line* simplesmente transformou a comunicação entre Judiciário, Banco Central e bancos – que era por meio de correio físico – em correio eletrônico. O tempo entre a comunicação e o bloqueio, antes de seis meses, passou a ser de 24 horas. Mais efetivo, mais racional e mais seguro – sem necessidade de alteração constitucional ou legal, apenas com desenvolvimento de processos de informação e com boa vontade política.

Enfim, esse é o panorama. Ainda há muito a ser feito, mas foram dados passos importantes. Houve um salto qualitativo, que vem sendo consolidado a cada dia, com a contribuição de todos os poderes da República. A reforma do Judiciário é um processo cotidiano, mas são necessárias vontade política e força institucional para vencer barreiras e republicanizar uma política pública tão importante para o desenvolvimento social e político do país.

ROGÉRIO FAVRETTO**SEGUNDO PACTO PARA
A REFORMA DA JUSTIÇA
E NOVAS PERSPECTIVAS**

A reforma e democratização, nos últimos anos, dos órgãos integrantes do sistema de Justiça brasileiro têm merecido destaque no cenário internacional. Como marco da cooperação do nosso governo, no primeiro mandato foi criada, no âmbito do Ministério da Justiça, a Secretaria de Reforma do Judiciário, que recolocou nas prioridades da pauta política e legislativa as reformas da Justiça, simbolizadas na aprovação da Emenda 45, em 2004, seguida da celebração do pacto por um Judiciário mais rápido e republicano, assinado pelos chefes dos três poderes.

Assim, o primeiro pacto regulamentou as grandes inovações da Emenda da Reforma do Judiciário, como a implementação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Ministério Público, a afirmação da Defensoria Pública como instituição de Estado, concretizadora do princípio constitucional da assistência jurídica e gratuita aos mais necessitados e também propiciou, pela priorização e trabalho de parceria, a aprovação de 26 diplomas legais voltados à agilização, ao acesso e maior efetividade da Justiça.

Num primeiro momento, o pacto anterior viabilizou a aprovação de um conjunto de leis voltadas à agilização da prestação jurisdicional, pela redução de recursos e medidas protelatórias, concentração do processo de conhecimento com execução, disciplina da repercussão geral do recurso extraordinário, regulação do processo eletrônico e informatização dos procedimentos judiciais.

Na sequência, demos continuidade às reformas do processo civil, com a instituição de procedimento especial para os recursos repetitivos no STJ, que tem permitido o julgamento concentrado de centenas ou milhares de recursos

idênticos, conferindo não só agilidade, mas maior segurança jurídica e confiança da população destinatária da Justiça.

Esses inovações são importantíssimas para a população, que espera da reforma, processos mais simplificados, racionais e ágeis, numa perspectiva de desafogar o Judiciário dos seus cerca de 70 milhões de processos. Além de universalizar o acesso à Justiça, devemos construir portas de saída a essa grande demanda, a fim de aumentar ainda mais a credibilidade da Justiça brasileira.

Ao mesmo tempo, obtivemos em 2008 importantes avanços normativos na agilização do processamento penal, combatendo a morosidade pela unificação de atos processuais e a redução de medidas protelatórias, com a aprovação das leis do Tribunal do Júri, das provas e do procedimento penal, mais a recente lei que regula a videoconferência. Todas essas reformas observaram e fortaleceram as garantias constitucionais da ampla defesa e do devido processo legal. As inovações feitas modernizaram o processo penal em duas frentes: a adequação para o enfrentamento da criminalidade contemporânea e a sua reconstrução a partir dos valores democráticos da Constituição de 1988.

Entendemos que, a demora na persecução penal é aliada da impunidade e, por consequência, do aumento da criminalidade e essa conjuntura deve ser enfrentada com legislação eficaz na repressão da violência pelo Estado, combinada com a aplicação de políticas sociais, como as que estamos executando pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).

Esses avanços normativos somente foram possíveis pelo esforço do Congresso Nacional, que conferiu prioridade na tramitação e apreciação das propostas selecionadas e voltadas à prestação de uma justiça mais próxima da população, com maior rapidez e eficiência, o que demonstra seu compromisso de cooperar para a superação dos gargalos da prestação jurisdicional.

A experiência tão bem sucedida de cooperação entre os poderes, firmada pelo primeiro pacto, recomendou a sua reedição. Por isso, a Secretaria de Reforma do Judiciário fez a sugestão ao ministro Tarso Genro, que colheu a aprovação do presidente da República, para elaboração do segundo pacto. Depois de cerca de dez meses de discussão e negociação com representantes do Poder Judiciário (STF e CNJ) e das mesas diretoras do Senado Federal e Câmara dos Deputados, concretizamos sua assinatura em 13 de abril de 2009, em ato solene com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva; os presidentes do STF, ministro Gilmar Mendes; do Senado Federal, senador José Sarney e da Câmara dos Deputados, deputado federal Michel Temer.

O novo pacto simboliza importante cooperação e parceria do Executivo com o Judiciário e o Legislativo, celebrando a correta compreensão de respei-

to ao princípio constitucional de independência e harmonia dos poderes do nosso Estado Democrático de Direito. A independência e proximidade dos nossos poderes têm demonstrado uma grande união pelo crescimento do país, sempre pautada no compromisso de fortalecimento da democracia. Instituições republicanas que dialogam e trabalham em conjunto, entre si e com a sociedade, são fundamentais para a afirmação da cidadania.

A harmonia e integração entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário têm, no desenvolvimento social e econômico da nação, uma desafio constante. A renovação do pacto demonstra o esforço comum dos poderes e instituições da Justiça, na construção de políticas públicas voltadas ao acesso universal dos cidadãos e promoção de Justiça e pacificação social.

O segundo pacto é fruto de um longo debate para a continuidade das reformas, oportunidade em que destacamos novos projetos e temas prioritários para a atual agenda política, sejam de alteração da legislação, sejam de políticas públicas de gestão da Justiça. Denominado Segundo Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo, está pautado em três eixos:

1. concretização dos direitos humanos e fundamentais;
2. agilidade e efetividade da prestação jurisdicional;
3. democratização do acesso à Justiça.

A inovação desse segundo pacto está na combinação da continuidade de reforma legais com políticas públicas de efetivação de direitos, a fim de comprometer os órgãos de Estado do Executivo e Judiciário na aplicação das conquistas normativas, solidificando a democracia e ampliando a transparência do sistema de Justiça, em especial na aplicação concreta dos direitos humanos e fundamentais.

No plano da proteção dos direitos humanos, devemos concluir a processo legislativo de atualização da Lei 9.296/96, estabelecendo novas condições para o procedimento de interceptação telefônica, informática e telemática, objetivando combater eventuais violações ao direito fundamental de privacidade e sigilo de dados pessoais. Também será priorizada a revisão da legislação relativa ao abuso de autoridade, a fim de incorporar os atuais preceitos constitucionais de proteção e responsabilização administrativa e penal dos agentes e servidores públicos, nas eventuais violações aos direitos fundamentais.

Nessa estreita colaboração com o Legislativo e Judiciário, trataremos ainda do aperfeiçoamento da legislação sobre o crime organizado, lavagem de dinheiro e perdimento de bens apreendidos, no sentido de tornar mais eficiente a persecução penal, bem como a alteração do Código Penal para dispor sobre os crimes praticados por grupos de extermínio e milícias privadas.

Na continuidade das reformas do Código de Processo Penal, devemos concluir a aprovação dos projetos de lei aprovados pela Câmara dos Deputados sobre a investigação criminal, recursos, prisão provisória e demais medidas cautelares. Não tenho dúvida de que uma nova disciplina para a prisão provisória é o mais urgente de todos os projetos relativos ao direito criminal, pois cerca de 46% dos presos são provisórios, sem nenhuma condenação da Justiça, gerando injustiças, mais criminalidade e disfunção dos mecanismos de punição.

Não se trata, portanto, apenas de adaptar o processo penal às mudanças vivenciadas pela sociedade brasileira nas últimas décadas, assegurando, assim, o tratamento adequado à criminalidade e diminuindo a sensação de impunidade da população, mas também de garantir aos réus e aos condenados criminalmente um tratamento condizente com os valores constitucionais da dignidade da pessoa humana.

Entendemos que a criminalidade, sempre, precisa ser combatida na sua origem, principalmente com políticas de inclusão social. Por isso, o Pronasci amplia o envolvimento dos atores sociais no tratamento do tema da segurança pública e trata a violência de forma preventiva, incorporando projetos de ressocialização e inclusão social como o PROTEJO (parte integrante do Pronasci), voltado à formação e inclusão social de jovens que se encontram em situação infracional e expostos à violência, e o programa Mulheres da Paz, ambos criados com o objetivo de reduzir a criminalidade e efetivar a prevenção de conflitos nas próprias comunidades. Ao mesmo tempo, estamos formando e aperfeiçoando mais de 120 mil agentes de segurança pública, por meio do projeto Bolsa Formação.

Outro foco de atuação conjunta é o sistema carcerário, recebido com atenção e cooperação conjunta do Ministério da Justiça e dos órgãos do Judiciário, com a priorização das penas alternativas, mutirões de execução penal e o fortalecimento da assistência jurídica e integral aos presos e familiares por intermédio da Defensoria Pública. Somente em 2008, por meio do Pronasci, a Secretaria de Reforma do Judiciário do nosso ministério, aportou 14 milhões de reais para as Defensorias Públicas dos Estados, permitindo a criação e o fortalecimento de núcleos especializados no atendimento dos presos e familiares em 19 estados.

Como exemplo concreto de políticas de parceria para efetivação de direitos, destacamos a aplicação da Lei Maria da Penha (lei nº 11.340, de 7/08/2006), fruto de longa luta dos movimentos sociais e que hoje recebe destacada atenção e investimentos do Ministério da Justiça na estruturação dos juizados e varas no combate da violência doméstica e familiar contra a

mulher. Em menos de um ano de parceria conseguimos duplicar o número de juizados e varas especializados e estruturados com equipes multidisciplinares, com o repasse de 17 milhões de reais do Pronasci aos Tribunais de Justiça, à Defensoria Pública e ao Ministério Público.

Aqui está efetiva demonstração do sucesso do Pronasci, que não só criou uma nova relação de confiança entre os estados federados, agora integrados com os municípios na condução das políticas de segurança pública, mas também incorporou o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública nessa cruzada nacional de combate à violência e à criminalidade.

No eixo da agilidade e efetividade da prestação jurisdicional, vamos continuar as reformas processuais para propiciar instrumentos e condições de uma Justiça mais ágil, onde os procedimentos devem instrumentalizar a efetivação dos direitos e não obstrução da cidadania.

Avançamos muito na área do processo civil. O mesmo não ocorreu no processo trabalhista, que agora merece especial atenção com o aperfeiçoamento da execução trabalhista e a simplificação do seu sistema recursal, associados a uma nova legislação do direito material do trabalho, voltada à disciplina das novas tutelas de proteção das relações trabalhistas.

Ao lado do aperfeiçoamento normativo, a redução da cultura da litigiosidade é essencial a Justiça se ocupar, da forma mais adequada, das questões estruturais e fundamentais da sociedade contemporânea, bem como se preparar para a mediação e a conciliação de litígios.

Nessa linha, a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério de Justiça, por meio do Pronasci, está executando em parceria com a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura e as escolas regionais, cursos de capacitação de operadores jurídicos, para composição e mediação de conflitos. Da mesma forma, nós firmamos parceria com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por intermédio da sua escola nacional.

Essa parceria de fortalecimento da mediação e conciliação judicial entende que, os modelos tradicionais de acesso à Justiça encontram-se significativamente esgotados para dar respostas satisfativas e eficazes ao universo cada vez mais complexo e maior dos conflitos sociais, que se criam em nossa sociedade. Vem trabalhando para constituir um novo paradigma cultural, não centrado na lógica do conflito, oriunda da cultura forjada pelo bacharelismo dos cursos de Direito, mas sim na busca da paz e da composição de interesses, propiciando mais prevenção, controle e repressão à criminalidade.

Mas, também devemos construir formas alternativas de solução de conflitos, evitando a sua excessiva judicialização. Projeto inovador, o Justiça Comunitária propicia, por um lado, o empoderamento social pela conscientiza-

ção dos direitos e resolução horizontal e mais efetiva dos conflitos e, por outro lado, permite uma aproximação maior do Judiciário à comunidade na busca da paz social. Esse projeto também faz parte do Pronasci, capacitando agentes de mediação comunitária, que atuam na facilitação e na resolução dos conflitos nas suas próprias comunidades.

O acesso à Justiça continua sendo nossa prioridade. Por isso, constitui-se num dos pilares e prioridades do segundo pacto. Além do apoio institucional e financeiro que estamos dedicando às defensorias dos estados, desde a edição da Emenda Constitucional 45, de 2004, experimentamos a afirmação e crescimento da Defensoria Pública como instituição com maior autonomia na concretização do direito constitucional de democratização do acesso à Justiça.

Nesse sentido, atualizamos a Lei Complementar da Defensoria Pública e estruturamos a Defensoria Pública da União, que no governo do presidente Lula triplicou o quadro, com a nomeação de mais 300 novos defensores federais.

E no plano normativo enviamos importante projeto de lei que institui um novo sistema de ações coletivas, por meio de uma nova Lei da Ação Civil Pública, voltado à priorização da ação coletiva para tutela de interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, em detrimento da atual cultura de judicialização dos conflitos de massa.

Esse projeto de lei foi fruto de intenso debate produzido por uma comissão de juristas, integrada por representantes de todos os órgãos da Justiça e segmentos representativos das carreiras jurídicas, como o Conselho Nacional de Justiça, entidades da magistratura, os Ministérios Públicos federal e estadual, a OAB, a Defensoria Pública, o Instituto Brasileiro de Direito Processual e diversos representantes da academia. Trata-se de um novo marco na regulação dos procedimentos de prevenção e recomposição dos direitos difusos e coletivos, oferecendo não só maior segurança jurídica e efetividade à tutela coletiva, mas ampliação do acesso à Justiça.

Reafirmamos com o segundo pacto um novo marco político de sintonia, colaboração e esforço dos três poderes, para continuar o aperfeiçoamento do nosso sistema de Justiça, por meio de leis mais ágeis e eficientes, com políticas públicas de democratização do acesso à Justiça, de concretização dos direitos humanos e fundamentais, com maior resolução e composição dos conflitos.

Importa anotar ainda, que a execução do Segundo Pacto de Reforma da Justiça será conduzida por comitê interinstitucional de gestão, com representantes dos três poderes, onde o conteúdo e o mérito das deliberações das políticas públicas e dos projetos de lei serão conformados pelo debate democrático, com a participação das instituições integrantes do sistema de Justiça e da sociedade civil.

Mesmo que os avanços conquistados, em especial nesses últimos anos, sejam insuficientes para a universalização e a democratização do Judiciário e outras instituições integrantes do sistema de Justiça, devemos receber como incentivo e renovação da energia para o trabalho contínuo pela construção de uma *Justiça* mais próxima e acessível da comunidade, mais ágil, efetiva e pacificadora dos conflitos sociais e que concretize os direitos fundamentais com respeito à dignidade da pessoa humana.

Assim, inauguramos um segundo ciclo de reformas do sistema de Justiça, combinando a cooperação dos poderes de Estado em ações de aperfeiçoamento normativo dos marcos legais com ações concretas na efetivação e aplicação dos direitos humanos e fundamentais.

SÉRGIO RABELLO TAMM RENAULT**DIRETRIZES PARA A
REFORMA DA JUSTIÇA**

O tema da reforma do Judiciário não sai da pauta de discussões políticas importantes do país. Vez por outra, por iniciativa de algum político, partido, ou em virtude de uma situação concreta, o assunto volta à mídia, ocupa de novo espaços nos noticiários e parece tornar-se atual e urgente.

Não é ruim que seja assim, afinal o Judiciário presta serviços essenciais à população e o seu aperfeiçoamento deve ser buscado permanentemente por todos que acreditam que a consolidação da democracia passa pelo fortalecimento de suas instituições. De alguns anos para cá, o Judiciário assumiu papel mais relevante na discussão de temas cruciais para o desenvolvimento do país e tornou-se verdadeiro protagonista dos acontecimentos mais importantes – isso fez com que a preocupação com o seu adequado funcionamento passasse a ser de toda a sociedade. O que antes parecia ser um assunto de interesse somente de seus membros, passou a ser objeto de discussão de toda a sociedade. É como se, de um momento para outro, todos se dessem conta de que no âmbito das decisões do Judiciário encontram-se em jogo o futuro do país e o rumo de suas políticas públicas. A incapacidade de o Judiciário atender as demandas da sociedade por um sistema de justiça eficiente, célere e acessível torna-se também preocupação de maior importância no contexto das discussões sobre as reformas que a modernidade impõe ao país.

O Poder Judiciário, muitas vezes identificado como o mais hermético dos poderes da República, aos poucos foi se abrindo para a sociedade e se tornando mais compreensível e acessível para o cidadão comum. É um processo que faz parte da consolidação da democracia em nosso país e conta com a participação efetiva dos próprios juízes e de suas entidades de classe. O pro-

cesso de discussão da reforma constitucional, que determinou a aprovação da Emenda 45, contribuiu de forma intensa para tal mudança e talvez esse tenha sido o seu maior mérito.

É também inegável que a entrada do Executivo na discussão do tema contribuiu para o seu aprofundamento e a obtenção de resultados positivos importantes. Logo no início do primeiro mandato do governo Lula, em 2003, foi criada a Secretaria de Reforma do Judiciário no âmbito do Ministério da Justiça, com o objetivo declarado de sinalizar para a sociedade e para a magistratura em particular, que o assunto mereceria destaque político do governo recém-empossado. O que parecia um despropósito, ou seja, a criação de um órgão dentro de um poder (Executivo) para cuidar da reforma de um outro poder (Judiciário), mostrou-se uma iniciativa consistente na medida em que a Secretaria foi demonstrando que não pretendia se imiscuir de forma indevida e invasiva nos assuntos relacionados ao sistema judicial brasileiro. A ação da Secretaria foi, aos poucos, se mostrando respeitosa e capaz de contribuir efetivamente para a melhoria do funcionamento do Judiciário sem, com isso, interferir na ação judicante dos juízes e nos assuntos que só a eles interessam. A verdade é que várias ações da Secretaria obtiveram apoio explícito dos juízes e suas entidades representativas, repercutindo positivamente para o desenvolvimento dos objetivos maiores da reforma.

Algumas conclusões podem ser tiradas do movimento que culminou com a promulgação da Emenda 45. A primeira e mais importante delas é a compreensão de que a reforma do Judiciário é um processo e, como tal, não tem dia para começar nem para terminar. Não iniciou em 2003, nem terminou com a promulgação da emenda. O que ocorreu nesse período faz parte de um processo que traz, em si, avanços significativos para o sistema, mas não significa o fim do processo. Para ficar apenas em um exemplo relevante, vale citar a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – sabemos que a sua criação encontrou muita resistência em setores da magistratura, receosos de que o seu funcionamento pudesse gerar interferências indesejadas na autonomia de ação dos juízes e no processo de formação de suas convicções. Todos também sabemos que alguns setores da sociedade acreditavam que a criação do Conselho significaria a solução de todos os problemas do Judiciário. Hoje, podemos afirmar que o CNJ, apesar do seu pouco tempo de funcionamento, já demonstrou ter papel fundamental para o planejamento das atividades do Judiciário, contribuiu para o seu adequado funcionamento, mas, não é isoladamente capaz de eliminar todas as suas mazelas. É bem verdade que o CNJ ainda se encontra em momento de afirmação e definição clara de seus objetivos permanentes e mais nobres – podemos dizer que a sua criação, de

certa forma, deve ter frustrado os seus opositores e os seus defensores. O erro, entretanto, é considerar o processo como terminado e entender, como alguns fizeram, que a reforma resumia-se à criação do Conselho.

Na medida em que se compreende a reforma como um processo, composto de várias ações, etapas, atores e objetivos, conclui-se que algo foi feito, mas há ainda muito por fazer. A compreensão dessa noção de processo é que fez com que, no início do governo Lula, a reforma fosse definida como o encadeamento de ações compreendidas em alguns eixos fundamentais.

Nesse sentido, mostram-se ainda bastante atuais os eixos definidos naquele momento inicial: a reforma constitucional, a reforma da legislação infraconstitucional e a modernização da gestão do Judiciário. Em nenhum desses três eixos podemos encontrar objetivos definitivamente alcançados, porque eles não se esgotam em si mesmos – são parte integrante do tal processo de reforma, relacionados entre si, fundamentais, mas não suficientes, isoladamente, para fazer com que o Judiciário preste mais e melhores serviços para parcelas cada vez maiores da população.

A reforma constitucional trouxe avanços e o mais importante deles foi a criação do CNJ, pelo significado que teve e pela superação de preconceitos e temores que representou. Nós sabíamos que aquela reforma era ainda tímida, mas fundamental como primeiro passo. Outros dispositivos constitucionais importantes foram inscritos na nossa Carta por aquela emenda, mas não se pode afirmar que ela esgotou as possibilidades de novos avanços.

Algumas alterações nos códigos de processo foram também aprovadas nos últimos anos, aperfeiçoando e modernizando a nossa legislação. Aqui também é necessário afirmar a noção de processo inacabado. A atualização dos códigos é movimento permanente e necessário como forma de a legislação processual acompanhar o desenvolvimento da sociedade e das relações cada vez mais complexas entre pessoas, empresas e instituições. A dificuldade reside exatamente em dar a esse movimento a velocidade suficiente, que permita o acompanhamento do desenvolvimento da sociedade e das relações que nela se estabelecem. De qualquer forma, é importante reconhecer que, nas reformas da legislação processual e simplificação do sistema de recursos, reside um dos elementos importantes para que o Judiciário responda à necessidade da cidadania de obter mais rapidamente o atendimento de seu direito à prestação jurisdicional. O desafio é obter a maior celeridade processual, sem prejuízo de as pessoas recorrerem ao Judiciário para pleitear o reconhecimento de algum direito.

O terceiro eixo diz respeito à modernização da gestão do Judiciário. Trata-se, também, de processo contínuo, que merece atenção pelos importantes resultados positivos que pode trazer para o seu funcionamento. A informati-

zação, a incorporação de novas tecnologias e procedimentos mais racionais, devem ser compreendidos como exigência dos nossos tempos, a permitir que o Judiciário torne-se apto a atender as necessidades da sociedade. A carência de recursos e o excesso de formalismo dos procedimentos jurisdicionais são, certamente, entraves para que se atinja o objetivo de maior racionalidade administrativa – o contraponto há de ser a valorização de práticas inovadoras e criativas, implementadas em diversos juízos e tribunais. A verdade é que, há muito sendo feito em todo o país, em termos de implantação de práticas mais racionais de administração da atividade jurisdicional. Ocorre que, muitas vezes, tais práticas são implementadas isoladamente, não repercutem e não se tornam exemplos a ser seguidos em outros juízos. Nesse sentido, iniciativas como o Prêmio Innovare – o Judiciário do Século XXI merecem destaque, já que permitem a divulgação e a replicação de práticas bem-sucedidas, além de valorizarem a inovação e a gestão mais racional do sistema judicial.

O processo de uma reforma complexa pressupõe mudanças culturais relevantes, a necessidade de rompimento de práticas obsoletas e quebra de paradigmas arcaicos, e deve contar com o auxílio de debates nos cursos de formação jurídica e nas escolas da magistratura – estas, arejadas com a mentalidade mais aberta e modernizante das novas lideranças da magistratura deverão cumprir papel determinante na construção de uma nova cultura.

ANDRÉ LUÍS MACHADO DE CASTRO

**A DEFENSORIA PÚBLICA
COMO INSTRUMENTO DE
CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA**

Há 25 anos, 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, nem apresentaram os resultados esperados para 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 contra-

partida, lhe fosse dada a possibilidade de ter um ganho do ponto de vista socioeconômico.

Tal quadro revela a insatisfação da população em geral com os Estados democráticos e conduz à conclusão 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 aos 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.

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 Filho⁶: “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 endividadas. Prova eloquente disso é o tantas vezes mencionado Documento Técnico 319, do Banco Mundial, que prescreve uma espécie de receita para a modificação, calcada 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 Judiciário, especialmente da base da magistratura, assegurando-se a previsibilidade jurídica tão cara ao capital especulativo internacional”. Não se pode olvidar,

6. Artigo publicado em www.apadep.org.br/artigos, acessado em 24 de maio de 2010.

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 asoberba 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 estudo⁷ 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 e 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 veem 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. Veem a necessidade de se estabelecer um perfil homogêneo para os juízes, 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 45, de 8 de dezembro de 2004, que teve como marco inicial o 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 heterogeneida-

7. Koerner, Andrei. O debate sobre a reforma do judiciário, Novos Estudos, Cebrap, 54, São Paulo, 1999.

de 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 nítida 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.

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 ideia da reestruturação do Poder Judiciário com foco na garantia do bom funcionamento do livre mercado não implica, nem mesmo em teoria, o desenvolvimento social e o 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 (neste 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 a 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, em 2003, para cada 100 mil brasileiros havia 7,7 juízes, mas apenas 1,8 defensores públicos e para cada cem reais gastos com o sistema de Justiça, apenas seis reais eram destinados à instituição incumbida de atender a 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 atendesse somente às grandes corporações e à Administração Pública, litigantes habituais, 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.

Porém, é necessário avaliar em que medida tal avanço pode representar um efetivo ganho na ampliação do acesso à Justiça.

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 efetivos os 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 a acepção implica não só a acessibilidade do sistema, mas fundamentalmente o direito a uma solução justa, individual e social, 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 há como falar em exercício de cidadania sem que o Estado se desincumba de sua tarefa 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 acentuam sobremaneira o desafio de universalização dos serviços. Segundo dados divulgados pelo IBGE, aproximadamente 77% da população brasileira auferia rendimentos inferiores a três salários mínimos mensais, sendo que cerca de 38% da população auferia até um salário mínimo por mês.

Esse enorme contingente populacional se mostra especialmente vulnerável no que tange à afirmação e à 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.

Isto porque, desprovidas de informação, muitas vezes sequer se apercebem de 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 se locomover até os locais destinados ao atendimento jurídico gratuito, não aparelhados, em geral, para atuar nos grandes bolsões de pobreza. Ainda assim, quando conseguem reclamar algu-

ma 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.

Todos esses obstáculos refletem bem o problema do acesso à Justiça, problema 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 forma igualitária e universal, de modo a coibir 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 recebidos, o que significa dizer que foi instaurado, apenas naquele ano, quase um processo para cada dez brasileiros. 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, no entanto, isso 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 autores⁸, a partir de 1960 notam-se três grandes ondas no movimento universal de acesso à Justiça, constituindo a primeira onda na representação postulatória individual em juízo, ou seja, a assistência jurídica gratuita; a segunda, a representação dos direitos metaindividuais; e a terceira onda é o chamado “novo enfoque do acesso à Justiça”, ou, em outras

8. Cappelletti, Mauro; Garth, Bryant. “Acesso à justiça”. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

palavras, os mecanismos e formas procedimentais diferenciadas, modificações estruturais nos tribunais, uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, e os meios alternativos de solução de conflitos.

Embora tais ondas tenham se apresentado de forma cronológica no Direito Comparado, notadamente nos países da Europa e da 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 15 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 existentes na época 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.

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 20 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. Além disso, 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” espalhou-se no sistema brasileiro a partir dos Juizados de Pequenas Causas, embriões 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, foi criado 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, com a incorporação das microempresas como legitimados ativos, sem a necessária adequação da infraestrutura material e pessoal disponíveis. Outros fatores, como a ausência de formação e capacitação dos conciliadores, bem como de designação de juízes 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.

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 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. Ao se inclinar pela inclusão da vítima na solução do processo, criou uma nova demanda de assistência jurídica 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 que os chamados meios alternativos de resolução de conflitos, que procuram incluir as partes de busca da solução negociada e participativa na lide, ainda não são objeto de uma política pública coordenada e consistente em nosso país, de modo 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 ressentе da falta de institucionalização, em termos de garantia de continuidade, de recursos financeiros e humanos.

De todo modo, a tendência de adoção dos meios alternativos de resolução dos conflitos deve ser entendida como complemento e não substituição do sistema formal de Justiça, sob pena de precarização do serviço e consagração da máxima de que “as portas dos tribunais estão fechadas para os pobres”. Restaria aos mais carentes uma Justiça comunitária, que pode ter efeitos altamente positivos desde que devidamente aparelhados e monitorados, 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 do aprimoramento do acesso à Justiça. Bem por isso, é 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.

É inegável que o sistema de Justiça vivencia uma 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% desacreditam⁹. Sem dúvida, fatores como a morosidade

9. Trata-se de pesquisa realizada pelo Instituto Toledo e Associados, em que foram entrevistadas 1.700 pessoas das classes socioeconômicas 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. Fonte: OAB (Brasília, DF, 14 nov. 2003. Disponível em: < www.catalicanet.com.br/interatividade/forum/ler_msg.asp?cod=7704&origem=7601&mat=334 > Acesso em: 19 out. 2004.

e as 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.

A efetiva estruturação de mais uma instituição de Justiça, portanto, 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. Por isso se figura acertada a concessão das autonomias antes referidas, como instrumentos 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 transcenda os interesses corporativos há de passar, necessariamente, pela implementação de mecanismos de controle e participação social na instituição.

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 à necessidade de defesa dos interesses difusos e coletivos das pessoas carentes, somando forças com os atores envolvidos nessa tarefa. Há que se considerar a necessidade de uma atuação preventiva do órgão, atuação que prime pela transferência de conhecimento em direitos e pela solução extrajudicial dos conflitos, a fim de “desviar” do Judiciário, já tão assoberbado pelo volume de processos em curso, lides que comportem uma solução participativa e negociada entre as partes. Para tal, faz-se 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, quase sempre, no 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, considerando 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 junto às 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 listas tríplices, seja 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, redução das 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 que lhes 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 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 apontam para uma crescente informatização dos processos judiciais e, dado o abismo hoje existente entre a estrutura do 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, 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 ideias 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.

A concretização do acesso à Justiça deve ser encarado como um passo necessário para a efetiva consolidação da democracia no Brasil, uma 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 indagavam Cappelletti e Garth, se nenhum de nossos sistemas jurídicos modernos é imune à crítica, “como, a que preço e em benefício de quem esses sistemas de fato funcionam”?¹⁰

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.

10. Op. cit, p. 7.

Nesse diapasão, a efetiva estruturação da Defensoria Pública é um desafio candente, com 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 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.

JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE

O JUDICIÁRIO DIANTE DA REFORMA: PARADIGMAS E CONTROVÉRSIAS

Nestes sete anos – quase oito – de governo Lula, os fatos institucionais marcantes no Poder Judiciário foram a aprovação da Emenda Constitucional 45 e a sua implementação infraconstitucional em curso.

Pouco atuei na fase final da tramitação da proposta, quando o governo – em especial, Márcio Thomaz Bastos, ministro da Justiça – assumiu o problema como uma meta política de governo, e viabilizou então o andamento da proposta, que, na verdade provinha formalmente de uma iniciativa, salvo engano, de Hélio Bicudo, em 1992.

Quando assumi a presidência do Supremo Tribunal Federal (STF) em 1995, na posse, o meu discurso teve uma certa repercussão porque – ao contrário do normal, que era carpir as deficiências da Justiça com um ar assim de queixumes, e colocando toda a responsabilidade nos outros poderes, no pouco número de juízes, no processo complicado, na falta de verbas – resolvi proclamar que estávamos à beira da falência, e que a responsabilidade era também nossa, dos juízes. Lembro que um querido colega meu à época, o ministro Néri da Silveira, com a cordialidade que é dele, reservadamente me repreendeu: “Ministro, mas fica bem para o chefe do Poder Judiciário assumir-lhe a chefia e dizer que a Justiça pode estar a beira da falência?”.

Quando ele me disse isso, tinham se passado alguns meses, desde a posse. E respondi-lhe, com irreverência: “Ocorre, ministro Néri, que o senhor está atrasado, a falência está consumada e decretada”.

A elevação do número de processos chagados a cada ano no Supremo Tribunal Federal era verdadeiramente escandalosa. A cada ano se batiam os recordes do anterior.

Lembro-me de que, poucos meses depois de assumir a presidência da Corte, houve uma reunião em Roma, das Cortes Internacionais Europeias, para a qual foram convidados alguns não europeus, os Estados Unidos, o Brasil e outros. E nos deram uns poucos minutos para fazer uma exposição sobre a situação do Judiciário em cada um dos países convidados: mostrei como, no Brasil, a Justiça estava, sim, rigorosamente falida. A reunião era no começo de julho. Enfatizei que, naquele primeiro semestre, o Supremo tinha proferido 18 mil decisões. Aí, houve um intervalo, e chegou-se a mim o Justice Christopher Breyer, da Suprema Corte norte-americana, para dizer: “Tenha muito cuidado com essa tradutora aí. Ela afirmou que você disse 18 mil decisões – *eighteen thousands* – tomadas no último semestre. E é claro que são 1.800 – *eighteen hundreds* –, o que já é espantoso absurdo”. E eu tive de responder-lhe: “Não, Justice Breyer, a tradutora é muito boa, o sistema é que já não presta”. Não sei se ele acreditou.

A verdade, porém, é que eram mesmo 18 mil decisões. E isso porque estávamos na metade do ano, ao final seriam 36 mil. Que, poucos anos depois chegariam a mais de 100 mil, quando explodiram os “esqueletos” do FGTS e outros.

Não há tribunal que consiga julgar esses números assustadores de processos: nem os 36 mil, de 1995, nem, muito menos, os mais de 100 mil, de poucos anos depois. É que, sabemos todos, não se cuidavam de processos diversos, acerca de questões jurídicas distintas, mas de verdadeiras “linhas de produção” em massa de decisões estereotipadas de processos substancialmente idênticos.

Nessa época, o relator da proposta de emenda constitucional da Reforma do Judiciário na Câmara dos Deputados era o deputado da Bahia, Jairo Carneiro, homem inteligente, despido de vaidade e extremamente cordial, que se dispôs à discussão ponto por ponto do substitutivo que preparava. Promovi inúmeras reuniões, para as quais se convocaram os presidentes dos tribunais superiores e os das associações da magistratura. Houve dia de trabalharmos no Supremo até às quatro horas da manhã. E chegamos então, com ampla área de consenso, ao *Substitutivo Jairo Carneiro*, de 1997, salvo engano, cujo texto continha as inovações mais relevantes que viria a consagrar a Emenda Constitucional 45, só aprovada no final de 2004.

Dessas inovações da Emenda 45, duas são particularmente relevantes, como a Súmula Vinculante e a Requisito da Relevância da Questão, para o recurso extraordinário, renascida com o apelido de Repercussão Geral, ambas por mim defendidos, havia quase uma década, à custa de levar muitas pedradas.

A Súmula Vinculante, sigo convencido, é o remédio possível para dar uma solução racional ao que está debaixo daqueles números impressionantes de processos dos anos 1990.

É manifesto que, a partir da retomada do processo democrático – desde 1985-1988 – houve um crescimento natural da litigiosidade, em razão direta da redescoberta da cidadania, ao cabo das décadas de autoritarismo. Mas houve também um crescimento decorrente dos processos repetitivos, geralmente em matéria tributária e previdenciária. Casos com uma questão comum, acerca da qual o Tribunal se reunia, depois de uma fase inicial de confusão e perplexidades, e tomava uma decisão que depois aplicava quase mecanicamente aos milhares de processos substancialmente idênticos.

Lembro-me de um caso exemplar, sobre o qual cheguei a fazer uma análise estatística razoável – ainda na minha época da presidência: a da incidência imediata, a partir da Constituição, do piso do salário mínimo para os chamados benefícios previdenciários de prestação continuada – aposentadorias e pensões que a Constituição vetou tivessem valor inferior ao salário mínimo.

Chegados os primeiros lotes da matéria, as duas turmas do STF, por unanimidade, entenderam ser a regra constitucional de aplicabilidade imediata. Era uma norma proibitiva e, portanto, não dependia de nenhuma legislação ordinária para, desde logo, elevar ao salário mínimo qualquer benefício continuado que lhe fosse inferior. Diante da insistência do INSS sob a invocação recorrente da falência iminente a que uma decisão daquelas levaria a Previdência, concordamos em levar o problema ao Pleno. E a única consequência é que aos dez votos – a soma das duas turmas – se acrescentou o do presidente. E o INSS nunca teve uma vitória no Supremo nessa matéria. Mas a cada semana continuavam a chegar centenas de recursos do INSS sobre o mesmo tema. A cada semana vinha um caminhão do Rio Grande do Sul, com milhares de processos em torno da mesma e singela pendenga. E cada um passava pela análise dos requisitos formais para, de regra, receber de cada ministro a solução já pacificada. O dramático é que, em meio à multidão de cada semana, alguns não podiam ser providos porque o advogado perdera o prazo, ou não questionara a matéria constitucional.

Por isso, para resolver situações como essa é que lutei muito pela ideia da Súmula Vinculante. Para resolver o problema dessas questões multitudinárias, fosse para viabilizar o funcionamento do Tribunal, fosse em nome de isonomia, de igualdade, na medida em que uma questão como essa interessava a incontáveis milhões de trabalhadores, de aposentados de baixa renda, muitos dos quais não vinham a juízo, por falta de meios ou, mais frequentemente, de informação.

Esse significado isonômico da proposta da Súmula Vinculante foi, positivamente ou não, o menos realçado no correr das discussões. Certo é que a ideia foi ferozmente combatida. Por alguns de boa-fé, em nome de uma concepção ortodoxa da independência jurídica, forjada para processos verdadeiramente singulares, acerca dos quais se poderia afirmar, sem farisaísmo, a máxima de que “cada caso é um caso”. Outros, em razão dos interesses criados pelo mercado das vitórias judiciais preanunciadas.

De qualquer maneira, é claro que nunca se pensou em Súmula Vinculante para ditar uma norma permanente sobre questões de fato, sobre se alguém atira em outro porque o inimigo levava a mão ao bolso estaria ou não em legítima defesa putativa. Ou para saber se determinado epíteto dirigido por um cônjuge a outro constituiria injúria grave ou não. Isso não dá. Mas a Súmula serve, sim, para resolver questões puramente de direito, de controvérsias sobre a interpretação das normas, abstratas, e de pressupostos de fato inequívocos. O que se dá, em geral, em certas questões de ordem trabalhista, e na quase totalidade de previdenciárias e tributárias, acerca das quais efetivamente não tem sentido o prolongamento da discussão, a não ser para alimentar os interesses criados em torno desses processos de solução antecipadamente sabida (e, por isso, às vezes, vendidas aos incautos).

Para esses casos da sociedade de massas é que a Súmula Vinculante foi pensada, para vincular a todos e para que, quando desobedecida pelo juiz renitente ou a administração recalcitrante, o prejudicado não precise percorrer de novo toda a escala do Judiciário e, anos depois, talvez chegar ao Supremo para que reafirme a tese que não mais discute. Onde, o remédio fulminante, que é a reclamação por ofensa, a Súmula Vinculante – acolhida na Emenda de 2004 nos exatos termos que a propusera em 1997 –, a qual permite se traga diretamente ao Supremo o problema do desafio à sua orientação consolidada. Claro, poderá haver de início momentos críticos de rebeldia das bases da magistratura quanto à determinada jurisprudência. Mas, como ocorreu com as súmulas não vinculantes, conforme a criação de Victor Nunes, de 1964, a prática do instituto acabará por convencer a generalidade dos juízos de que o capricho apenas prejudicará o jurisdicionado. A decisão da reforma me pareceu um avanço.

A exigência da Repercussão Geral pretende o mesmo efeito substancial da Súmula Vinculante, com os sinais trocados: busca, como consequente limitação do recurso extraordinário às controvérsias constitucionais de relevância transcendente ao acaso concreto, prestigiar as decisões das instâncias inferiores sempre que o alcance das questões discutidas seja restrito às partes ou às peculiaridades do fato. Essas decisões – quando não tendam a gerar repercussão geral – não chegarão mais ao Supremo.

Questões como sobre a quem caberá a guarda de um menor numa separação de casal, e outras do gênero. Isso chegava ao STF, e inutilmente massacrava psicologicamente, com esperanças vãs, as pessoas envolvidas. Tivemos o drama de uma senhora, uma coreana, que escrevia as próprias petições e arrebanhava advogados de terceira linha para assiná-las. E protocolou mais de 300 petições. Eram aranzéis tão confusos que só depois de um semestre o Tribunal logrou entender que se tratava de uma briga em torno da guarda de uma neta. Mas isso chegou ao STF, ocupou inutilmente o Tribunal e martirizou inutilmente uma pobre cidadã.

A Repercussão Geral visa criar esse filtro e impedir que aportem ao Supremo casos cujos efeitos sociais se esgotem entre as partes, à luz dos contornos singulares do caso: é a solução já alvitada em 1964 por Victor Nunes Leal e que tem sido o único caminho passível, no direito comparado, para viabilizar o funcionamento dos tribunais constitucionais ante a tendência de multiplicação de queixas de toda a ordem, a partir mesmo do caráter ambicioso das constituições principiológicas da atualidade.

Outro grande ponto de discussão na longa tramitação da reforma judiciária foi o do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Eu sempre sustentara que deveria ter um órgão central nacional – sempre evitei a palavra controle – para o planejamento e direção geral da administração do Poder Judiciário. Discordei, porém, até o final da composição que lhe deu a Emenda, entendendo que o colegiado deveria restringir-se a juízes, ao Ministério Público e aos advogados, sem a interferência do Congresso Nacional.

No final, passou uma fórmula que além de magistrados dos diversos segmentos da estrutura judiciária nacional, apenas incluiu um cidadão eleito pela Câmara dos Deputados e outro, pelo Senado Federal. E está aí o Conselho.

Toda instituição nova inicia seus trabalhos aos trancos e barrancos, ainda sem haver identificado com precisão o próprio papel e os limites do seu poder. Mas acredito que, no fundo, as perspectivas do Conselho são bastante alvissareiras.

No geral, a reforma foi importante. Há críticas à reforma, à Emenda Constitucional 45, sobretudo, no sentido de que ela só teria resolvido problemas da cúpula da Justiça e não os da base da máquina judiciária, onde estariam os verdadeiros gargalos do seu funcionamento. Mas me parece que a reforma se preocupou com aquilo que precisava estar na Constituição. E nisso a Emenda cometeu até alguns exageros, que me parecem pequenos e inconvenientes para um texto constitucional. Como o de preocupar-se se o juiz reside ou não na comarca: isso é uma coisa no Pará, quando um juiz de Marabá ou da Ilha do Marajó reside em Belém e tem que tomar um avião ou enfrentar

dias de barco para chegar à comarca, e outra, no Rio de Janeiro ou São Paulo, onde às vezes é difícil saber se está na capital ou se já se encontra na baixada fluminense, em Osasco ou no ABCD. Mas o conjunto da Emenda representa avanços significativos que, entretanto, como seria inevitável, reclama aprofundamentos e desdobramentos no plano infraconstitucional.

Nesse contexto é que cabe realçar a importância da criação da Secretaria de Reforma do Judiciário, no âmbito do Ministério da Justiça, que colaborou no esforço da aprovação da Emenda 45 e, aprovada esta, para a sua complementação legislativa.

Houve, é verdade, uma certa reação no Judiciário, incluído o Supremo, quando, no início do primeiro quadriênio Lula, o ministro Márcio Thomaz Bastos criou, no Ministério da Justiça, a Secretaria de Reforma Judiciária. A reação me pareceu desde o início um velho preconceito, difícil de superar, de que a reforma do Judiciário é um problema dos juízes, admitidos, no máximo, eventuais palpites de promotores e advogados. O preconceito é indefensável. Democratizar o acesso à Justiça e garantir-lhe uma resposta oportuna e eficaz à demanda das partes é uma questão de cidadania, não um tema de tertúlias à beira-mar, de juízes, promotores e advogados. E o pior é que nem as três categorias tradicionais da “família forense” discutiram conjuntamente a reforma. Promotor na juventude e, muito depois, passada a cassação, procurador-geral da República, eu tinha muito a dizer sobre a Justiça; advogado, antes e depois da castração política, ao final de tudo, o destino me fez ministro do Supremo Tribunal Federal. Por isso, circulei muito pelos conclaves das três corporações. E sempre me intrigou que, em todos eles, acabássemos por discutir os mesmos problemas. Entretanto, sem nenhuma comunicação entre uma e outra. E, menos ainda, a preocupação de saber o que pensava de tudo o cidadão, usuário de nossos serviços, e destinatário – ainda quando o esquecêssemos – do objeto de nossas preocupações (salvo, é claro, as salariais): o certo é que a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), pelos juízes, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) e a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), pelo Ministério Público, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), pelos advogados, cada entidade fez um projeto inteiro de reforma judiciária. E nem se deram ao trabalho de telefonar-se para saber onde havia acordo e onde lavrava o dissídio.

Foi natural que, de início, a Secretaria de Reforma Judiciária tivesse encontrado tanta resistência. Felizmente, seguiu-se pouco a pouco o diálogo e a surdez mútua foi sendo resolvida. Felizmente também o ministro Márcio Thomaz Bastos trouxe um pessoal de muito talento e habilidade. Lembro-me de quando recebi, no STF, o doutor Sérgio Renault. Receberia qualquer um,

mas alegrei-me quando vi Sérgio Tamm Renault, que traz o sobrenome de um querido amigo e colega de turma, Hugo Tamm Renault, tragicamente morto poucos anos depois – e me dispus a conversar com ele também sobre o ambiente, que era carregado. Os ministros do STF não queriam nem recebê-lo, como se aquilo fosse realmente uma intervenção indevida do Executivo em algo que só a nós dizia respeito, a reforma do Judiciário.

A experiência foi boa e o tempo demonstrou seu êxito. Eu acredito que a criação da Secretaria e a atuação do Ministério da Justiça deram impulso político à Emenda 45, que andava aos trancos e barrancos. No governo, no período Fernando Henrique Cardoso, o grande passo foi realmente a elaboração do Substitutivo Jairo Carneiro, que deu forma à Emenda. Mas o impulso político que fez andar a reforma veio no governo Lula graças, sobretudo, à presença do ministro Márcio Thomaz Bastos, que colocou o tema na pauta política, ao criar a Secretaria de Reforma do Judiciário e assumir a reforma como um projeto central da agenda política do Executivo.

Por fim, acredito que, ao lado da aprovação da Emenda 45, a Secretaria de Reforma do Judiciário teve um importante papel para agilizar reformas de nível infraconstitucional com a aprovação de cerca de 20 leis processuais, dentre as quais a própria regulamentação da Súmula Vinculante, da Repercussão Geral, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e de várias alterações nas leis processuais que ainda estão numa época um pouco nebulosa. Há de chegar um momento em que se superará essa fase, um tanto experimental, de alterações pontuais da lei processual e, talvez, chegar à sua consolidação ou até a um código. Códigos novos de Processo Civil e outro, verdadeiramente urgente, de Processo Penal.

Mas me parece que toda a estratégia de reforma processual tópica foi acertada, para possibilitar a tramitação política dessas reformas. Uma reforma geral tende sempre a somar, no jogo parlamentar, todos os adversários de um ponto decisivo, ou de pontos decisivos. Então, foi hábil o caminho tomado pelo Ministério da Justiça.

Por outro lado, a discussão da reforma do Judiciário impõe a reflexão sobre como tem funcionado e atuado o referido Poder na sua interação com os poderes políticos. Há uma tendência crescente, às vezes quase temerária, de ativismo judicial, o que é muito bom em certos aspectos, mas que traz riscos. À análise do problema, eu não me aventuraria, pois isso é coisa para cientistas políticos e sociólogos, mais do que para juristas. Menos ainda para mim, que não sou nada disso.

Agora, há paradoxos que valem ser mencionados. A crítica muito frequente que se faz ao STF tem relação com a sua composição. E há nisso dois

modelos básicos: o norte-americano, que importamos com a Federação, a República e indicação do presidente da República, submetida ao Senado; e o das Cortes constitucionais europeias, de formação a partir de várias instâncias políticas, com predomínio do Parlamento, ora escolha livre de nomes ora por escolha entre magistrados, professores etc. Em vários países há uma cota indicada pelo chefe de Estado, o presidente da República.

Ambos os modelos tem virtudes e defeitos. E nós gostamos muito de cultivar o que Nelson Rodrigues chamava de “complexo de vira-lata”, sempre inclinados a importar um modelo que não é o nosso. Sem nenhuma preocupação de adaptá-los.

Então, hoje, no Brasil, critica-se muito o modelo do Supremo Tribunal Federal, que daria excessivo poder ao presidente da República. Entre nós, sobretudo, pela omissão de controle efetivo do Senado na homologação das escolhas presidenciais. E essa é a diferença real entre o nosso sistema e o sistema norte-americano. Nosso Senado, acredito, nunca se assenhoreou da importância da nomeação de um ministro do Supremo. As poucas votações apertadas – assim, em tempos politicamente inconfundíveis, as de aprovação de Evandro Lins e de Leitão de Abreu – se deveram antes às dificuldades conjunturais da relação Executivo-Congresso do que à personalidade, à biografia e à mundividência dos indicados.

As críticas ao modelo se têm agravado hoje diante da oportunidade que o presidente Lula já teve, e terá ainda, de nomear ministros do Supremo.

Meses depois de tomar posse na presidência, em 2003, Lula teve a oportunidade raríssima de três nomeações, geradas pela aposentadoria, no intervalo de 15 dias, de três ministros, dentre os quais, indiscutivelmente, o conhecido líder da Corte nos 20 anos anteriores, como foi o ministro Moreira Alves. Ele se aposentou em 19 de abril, seguido, nas semanas seguintes, pelos ministros Sydney Sanches e Ilmar Galvão. As três vagas foram assim preenchidas simultaneamente. Depois, outras saídas, duas inesperadas – a da aposentadoria precoce de Nelson Jobim e a da morte de Carlos Alberto Direito, que me sucedera, fazia pouco mais de um ano. Somam-se, pois, oito nomeações, com a certeza da nona.

Mas me parece que o presidente Lula tem sido politicamente contido nas indicações. Só a última, a de José Antonio Dias Toffoli, assinalou a elevação ao Supremo de um quadro do governo. As precedentes haviam contemplado três magistrados – Cezar Peluso, Ricardo Lewandowski e Carlos Alberto Direito – um procurador da República – Joaquim Barbosa – e três advogados – Eros Grau, Carmen Lúcia e Ayres Britto. Todos os sete, também professores. E somente dois com breves períodos de atividade política – Britto e Direito.

Alguns sustentam que a Emenda 45 potencializou a politização do Judiciário ou o ativismo judicial.

Não me parece, contudo, que a emenda tenha muito a ver com a visibilidade atual do relevo político da atuação da Justiça e, em particular, do Supremo.

Claro, as duas inovações substanciais já referidas – a Súmula Vinculante e a Repercussão Geral – reforçaram o poder do Tribunal. Mas a frequência da intervenção do Supremo na vida política nacional é realidade inafastável a partir da Constituição de 1988, seja pela amplitude ambiciosa do seu conteúdo, seja pela audaciosa abertura das vias de acesso ao Judiciário aos conflitos políticos e sociais de toda a sorte. Basta, no que toca ao Supremo Tribunal Federal, realçar o significado da democratização sem paralelos da legitimação para o controle abstrato de leis, antes monopolizada pelo procurador-geral da República. O que sabidamente fez do controle direto, no regime autoritário decaído, um instrumento exclusivo do Executivo federal contra eventuais rebeldias estaduais ou parlamentares.

Esse modelo antigo – recordamo-nos os mais vetustos – deu origem a uma das cenas mais dramáticas da história do Supremo Tribunal nos tempos do autoritarismo. O então procurador-geral da República arquivara o pedido do partido de oposição, o MDB, de representação por inconstitucionalidade de um decreto-lei que dera ao ministro da Justiça o poder de censurar, não apenas jornais e revistas, mas também livros e quaisquer publicações. Em termos ortodoxos, o arquivamento era um poder incontestável do procurador-geral. E assim decidiu o Tribunal. Mas um dos juízes – o ministro Adaucto Cardoso – homem rebelde, de longa tradição oposicionista no Congresso – não se conformou com a decisão: jogou a capa sobre a bancada e, cinco minutos depois, em plena sessão plenária no Supremo, enviou o seu pedido de aposentadoria.

Mas veio a Constituição de 1988. A Constituinte se recusara a soluções tidas como radicais, como a de criar uma corte exclusivamente constitucional, com participação majoritária do Congresso na sua formação. No entanto, ao mesmo tempo, ampliou a legitimidade para o manejo da Ação Direta de Inconstitucionalidade –, que se abre aos governos e às assembleias estaduais, aos partidos políticos, desde que tenham um único representante no Congresso, à Ordem dos Advogados, às confederações sindicais e entidades nacionais de classe, além do procurador-geral, liberto daquela antiga vinculação ao Executivo.

Só esse mecanismo – somado à extensão do texto constitucional – bastou para sujeitar ao crivo do Supremo toda disputa parlamentar relevante.

Eu me lembro – já integrando o Tribunal – de quando o deputado Jamil Murad, – brilhante parlamentar e médico de grande reputação, – passou a comparecer, semana após semana, ao STF. Indagado por mim sobre o súbito interesse jurídico, respondeu-me que lá estava porque, na Câmara, o Partido Socialista, que liderava, sequer tinha número para pedir verificação de *quorum*; mas tinha o poder de, a cada semana, levar ao plenário do STF as questões relevantes em que fora vencido no Parlamento.

Por outro lado, a publicidade dos julgamentos do Tribunal acaba por incrementar esse processo. Há poucos países no mundo em que, nas sessões de Corte Suprema, a decisão é tomada em aberto. Isso foi o que verifiquei pessoalmente em diversos tribunais constitucionais europeus e norte-americanos. Ao que consegui verificar, além do Brasil, só México e Suíça. Ministros, com televisão ao vivo, não conheço nenhum. Quando se iniciaram as transmissões das sessões plenárias pela TV Justiça – criada por lei que o ministro Marco Aurélio sancionou, no exercício da presidência da República – é claro que houve reações no Tribunal. E até hoje a transmissão direta tem críticos radicais (há até quem lhe atribua a extensão dos votos). A discussão, porém, é ociosa, pois o fato é irreversível.

Isso tudo vem se somando, criado por decisão do próprio Judiciário. Um deputado ligado ao ministro Marco Aurélio, na época presidente, enfim, propôs a concepção dessa publicidade no Congresso e foi aprovado, por coincidência o autógrafo chegou num dia em que o ministro Marco Aurélio exercia a presidência da República. Ele sancionou a lei.

Houve, assim, uma soma de fatores para a visibilidade atual do Supremo, e para a audácia de algumas decisões mais recentes. A eles acresce a rapidez da alteração na composição do Tribunal nesta década, eis aqui o temor de alguns, conforme a célebre advertência de Carl Schmitt, de que estivéssemos caminhando, não só para a judicialização da política, mas também para a politização da Justiça.

De minha parte, tenho confiança de que o Tribunal saberá demarcar seus próprios limites. Sem demitir-se da função que lhe impõe a própria Constituição, minudente e principiológica. Mas também sem usurpar o espaço das decisões políticas conjunturais, que efetivamente há de ser reservado aos mandatários políticos.

ANTONIO CARLOS BISCAIA**BALANÇO DAS REFORMAS
E PERSPECTIVAS FUTURAS**

O governo do presidente Lula, a partir de 2003, tratou de forma adequada o tema da reforma do Judiciário. Contribuíram para os avanços o comando do ministro da Justiça Márcio Thomaz Bastos, nos quatro anos do primeiro mandato, a criação da Secretaria de Reforma do Judiciário e a determinação política de se tratar do assunto. No entanto, nessa oportunidade, não poderei deixar de registrar algumas críticas com relação à estrutura do Poder Judiciário e sua forma de funcionamento.

O avanço do tema está representado justamente numa reforma que se arrastava por anos. Vale destacar que a reforma do Judiciário foi primeiramente proposta por dois deputados petistas: José Genoíno e Hélio Bicudo. Eles apresentaram a proposta há muitos anos, mas a reforma só avançou e conseguiu se concretizar graças ao Ministério da Justiça do governo Lula.

Diversos aspectos dessa reforma, inquestionavelmente, contribuíram e têm contribuído para o aprimoramento do Judiciário. Quando se fala em aprimoramento, dois aspectos essenciais precisam ser considerados: a democratização e o acesso à Justiça. São esses os objetivos da reforma. Democratizar o Poder Judiciário de forma a garantir, àquele que tem lesão a um direito individual, o acesso facilitado. São as duas questões que deve se buscar com relação ao Judiciário. Sem dúvida, a Emenda 45 contribuiu para o avanço desses dois pontos.

Os conselhos nacionais criados a partir daí – o da Justiça e o do Ministério Público – também têm um significado muito especial, porque vieram dar controle ao Judiciário e ao Ministério Público. Ainda não representam o controle externo do Judiciário dos nossos sonhos, porque na composição há

participação excessiva dos integrantes do próprio poder. De quinze, nove são magistrados, ou seja, não é a sociedade controlando externamente o Poder Judiciário, mas foi um passo importantíssimo. Creio que outros passos poderão ser tomados à frente, sem dúvida alguma.

Mas a consolidação dos conselhos é hoje uma realidade. Hoje, aqueles que se sentem de alguma forma atingidos por qualquer medida abusiva de integrantes do Poder Judiciário, de Norte a Sul do país, sabem a quem recorrer. E os resultados eficazes da ação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) são reais e evidentes. Essa correição permanente que exerce sobre os órgãos do Judiciário, de forma mais ampla, tem contribuído também para coibir certos excessos de natureza corporativa daquele poder.

A Súmula Vinculante – à qual nos opusemos desde o início, porque preferíamos uma súmula impeditiva de recursos – me parece uma novidade questionável, porque desencadeia um ativismo do Judiciário de forma excessiva. Tenho uma visão crítica de diversas dessas questões sumuladas. É lógico que a Súmula Vinculante tem como objetivo evitar centenas de milhares de processos sobre o mesmo tema, desde que haja uma decisão consolidada. Mas não concordo, e não aceito, que uma única decisão provoque a matéria da Súmula, como ocorreu com a questão da proibição do uso de algemas. Não é sequer uma questão afeta ao Poder Judiciário e, em se tratando de uma única decisão, é uma hipótese do emprego abusivo da Súmula Vinculante.

Não vou entrar no mérito do caso, mas a Súmula foi editada na análise de um único processo referente a um julgamento ocorrido no interior de São Paulo, de um réu condenado no Tribunal do Júri, onde o advogado recorreu ao Supremo Tribunal Federal (STF) sustentando que a condenação resultou do fato de o réu ter sido algemado durante o julgamento. A decisão, proibindo as algemas, foi consolidada em uma súmula, no dia seguinte, mesmo com a Constituição exigindo reiteradas decisões antes de sua edição.

Outro avanço inquestionável, na questão da Justiça, se deu com os projetos de lei encaminhados pelo Primeiro Pacto por um Judiciário mais Rápido e Republicano, que também foi iniciativa do Poder Executivo sob o comando do presidente Lula e do ministro Márcio Thomaz Bastos. Os projetos foram aprovados e resultaram em avanços importantes, principalmente na reforma processual. Pela experiência, posso dizer que o ponto sensível, aquele que exige reformas efetivas, são as questões que envolvem as leis processuais, instrumentos de acesso ao Judiciário. Mas a maioria dos parlamentares quer resolver as questões alterando regras de direito material que não são aplicáveis.

É por isso que essa visão – que foi a do primeiro pacto – me parece acertada: vamos alterar as regras processuais. No campo do processo civil, os avanços

foram grandes. No processo penal, nem tanto. Mas não tenho dúvida de que, nesse campo, a legislação ainda precisa de uma profunda e integral reformulação.

No segundo governo, as questões avançaram na mesma linha. Da mesma maneira que tivemos um único titular enfrentando todas essas questões, estamos tendo o ministro Tarso Genro como segundo titular. E aqui, além de consolidar o que foi feito no primeiro governo, a segunda gestão do Ministério da Justiça avançou em outros aspectos, com destaque especial para a criação do Pronasci, que concilia aquilo que também considero essencial, a segurança pública e a garantia da dignidade da pessoa humana, da política de direitos humanos. Essa foi uma dificuldade sempre presente. Ela é, talvez, uma das questões mais complexas a ser enfrentadas.

Acredito que esse tema vai fazer parte do debate sobre segurança pública, que deverá ser amplo e difícil. O Estado do Rio de Janeiro é um exemplo marcante. A partir de 1983, quando o país iniciava o processo de redemocratização, Leonel Brizola assumia o primeiro governo estadual com uma visão de segurança pública que defendia por convicção, mas que foi completamente deturpada. As pessoas consideraram segurança e direitos humanos conceitos antagônicos e as consequências foram 25 anos de equívocos seguidos. Para eles, direitos humanos é política do bandido e segurança pública é confronto, é tiroteio. E aí, na sequência de governos que se sucederam, o quadro agravou-se progressivamente.

Por isso, é fundamental que o Ministério da Justiça do nosso governo tenha entrado nesse tema com a visão da conciliação. O governo federal deve assumir sua responsabilidade de traçar diretrizes de uma política de segurança. Estas diretrizes foram conduzidas de forma eficiente no primeiro governo, com a implantação do programa que também tive a honra de coordenar – o Programa de Segurança Pública para o Brasil – e, no segundo governo, com o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).

Tivemos avanços importantíssimos, mas existem questões que devem merecer atenção para o futuro: democratização e fácil acesso à Justiça. Dentro desses conceitos, temos que rediscutir, entre outros pontos, o processo de escolha dos integrantes dos tribunais superiores. É um tema que não pode deixar de ser tratado por quem visa à democratização do Poder Judiciário.

Não sei se a alternativa é estabelecer mandato para os membros dos tribunais superiores, mas o que não se pode permitir – se se quer a democratização nos tribunais superiores – é que alguns integrantes dos tribunais fiquem no cargo por quase 30 anos. E isso se agravará com a aprovação da Emenda Constitucional, que aumenta para 75 anos a idade da aposentadoria compulsória, contra a qual eu grito a todo momento.

A outra questão: a importância da Defensoria Pública. Como originário do Ministério Público, ressalto o fortalecimento da Defensoria Pública que integrei durante três anos, antes de ser promotor de Justiça. O projeto recentemente aprovado, que reorganiza a instituição, de iniciativa do Poder Executivo, gestado na Secretaria de Reforma do Judiciário, é essencial para o acesso à Justiça.

Mas há um aspecto que coloco como crítico, aquele que não se restringe à Defensoria Pública, mas alcança o Ministério Público e poderá alcançar, no futuro, as instituições policiais. São reivindicações corporativas que querem criar conselhos, instituições que pretendem uma autonomia que muitas vezes pode ser excessiva e que acaba afetando o poder que deve emanar do povo e que é conferido aos legitimamente eleitos.

Defendo a manutenção do processo de escolha da chefia do Ministério Público, por eleição, mas uma eleição de lista tríplice para que o chefe do Poder Executivo possa, entre os integrantes, livremente escolher. Discordo da eleição direta sem a participação do Executivo. Uma instituição, hoje, como o Ministério Público, que já tem autonomia financeira, administrativa e de proposta orçamentária, não pode escolher diretamente sua cúpula, pois isso poderá afetar a democratização da instituição.

Assim, esse modelo, com o qual não concordo, não pode se estender também à Defensoria Pública, e muito menos às instituições policiais. Já há propostas de emendas constitucionais no mesmo sentido. Uma delas, por exemplo, é aquela que objetiva excluir o controle externo das instituições policiais do Ministério Público e propõe a criação de um Conselho da Polícia. O controle externo passa a ser interno, é um retrocesso. Temos que estar atentos em relação a isso.

Considero, também, essenciais certas medidas que visam à mediação de conflitos, a conciliação. Este é um papel que tem que ser incentivado para todas as camadas da população. Como proposta para o futuro, teremos que priorizar, por toda maneira, o aprimoramento e o incentivo aos juizados especiais. Um dos grandes avanços da Constituição de 1988 foi a criação dos juizados especiais, mas a prática está distorcendo inteiramente esse importante órgão do Judiciário. É preciso aprimorar esses institutos e, se for o caso, tratar para que esses órgãos do Judiciário funcionem 24 horas por dia com conciliação. Claro que não é fácil inculcar nos integrantes do sistema judicial essa mentalidade de conciliação, mas a fase conciliatória, as pequenas demandas no campo cível e no campo penal, são aquelas que envolvem a parcela maior da população. Por isso é preciso buscar seu aprimoramento.

Importante mencionar, ainda, que fui designado relator de outro projeto, que integra o Segundo Pacto Republicano para Aprimoramento do Judi-

ciário, referente às ações coletivas. O aprimoramento da Lei 7.347, das ações civis públicas, é um projeto gestado também numa comissão do Ministério da Justiça, da Secretaria de Reforma do Judiciário, e representa um avanço muito grande. Mas tem provocado polêmicas em todas as áreas. Uma delas é a proibição de ações coletivas para certas questões trabalhistas, previdenciárias e tributárias. Outra é a que veda medidas liminares em certos temas.

São questões polêmicas, a respeito das quais nós temos que refletir, sem dúvida alguma, porque muitas vezes leis aprovadas, ou então iniciativas do Poder Executivo, que lesam direitos individuais são aquelas que contribuem decisivamente para que o Judiciário ainda esteja atravancado.

ARISTIDES JUNQUEIRA DE ALVARENGA

O FORTALECIMENTO DAS INSTITUIÇÕES JUDICIAIS

Penso que, para contribuir com a discussão sobre a reforma do Judiciário, devo dar um testemunho pessoal. Sou oriundo do Ministério Público e só depois me tornei advogado. Mas a minha experiência e vivência no Ministério Público, embora seja anterior e posterior à Constituição de 1988, não vai além de 2003. A partir de 1996 minha vivência é como advogado, e com relação a isso posso me manifestar, tanto com relação ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública.

Início com a Defensoria Pública. Se se quer democratizar a Justiça, temos que democratizar também a Defensoria. E aqui vai uma crítica à classe dos advogados privados porque, em muitos estados da Federação, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) obsta a criação da Defensoria Pública, porque fazem convênios com o governo estadual e ele transforma, com dinheiro público, os advogados particulares em defensores públicos, indevidamente, a meu ver. Só agora São Paulo criou a sua Defensoria Pública, mas, em outros estados, as seccionais da OAB ainda resistem à sua criação exatamente porque querem que os seus associados, os inscritos nessas seccionais, continuem recebendo dinheiro do Estado para prestar assistência judiciária.

Infelizmente, o que se vê também é que essa Defensoria Pública é a menos aquinhoadada em seu orçamento e, portanto, as suas deficiências são permanentes.

Agora, passo a tratar do Poder Judiciário, porque há recente elo com a Defensoria Pública. É provérbio entre nós que a omissão faz com que outras pessoas ou outras entidades ocupem o lugar daquela que está omissa. Porque a Defensoria Pública é deficiente e, por isso, omissa. Estamos vendo, agora, o

Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tomar o lugar dos defensores públicos e fazer mutirão para diminuir o número de presos nas cadeias públicas, nas penitenciárias e nos presídios em geral, como se isso fosse função do CNJ. Como o Estado é omissor em relação a essa tarefa própria da Defensoria Pública, o Judiciário, por meio de um órgão administrativo seu – o CNJ – toma as rédeas e conchama a todos os advogados a participarem desse mutirão, constituindo, inclusive, uma lista de advogados voluntários para que prestem assistência judiciária a presos. Não sei se isso é função do CNJ, me parece que não é. Está, pois, exorbitando, saindo dos limites das suas funções, não obstante tratar-se de ação meritória.

O Judiciário começou a mudar exatamente depois de 2003, com a criação da Secretaria da Reforma do Judiciário, no Ministério da Justiça. Acompanhei o sofrimento, não só do ministro Márcio Thomaz Bastos, mas também do seu secretário, Sérgio Renault, que se não tivesse a pele e a paciência de mineiro, não sei se teria suportado. A expressão de hostilidade que ele suportava nos contatos que era obrigado a fazer, em razão de sua função de secretário, era uma coisa espantosa. Disse a mim mesmo: esse homem é um santo, como pode suportar algo semelhante. E com aquela paciência toda, ele foi conseguindo, fazendo com que as caras feias se transformassem, pelo menos, em fisionomias mais receptivas, com menos ar refratário. De modo que não sei se teria que fazer publicamente aqui um elogio, não só ao ministro mas ao seu secretário, Sérgio Renault, que foi o primeiro deles, depois sucedido pelo Pierpaolo.

Eu queria também – dentro dessa parte de inovações – fazer uma referência especial ao Prêmio Innovare, dessa mesma época do Ministério da Justiça e que tem grande contribuição na reforma do Judiciário, uma reforma silenciosa, que se faz nos rincões do Brasil. Se se leem as práticas apresentadas ao Prêmio Innovare para concurso, existe cada uma mas admirável que a outra e todas são capazes de mudar a face do país. Vou me referir a uma do último concurso. Era uma prática do Ministério Público, em que o promotor de Justiça fazia aquele papel de assistente social, de receber todo mundo. Como a fila era enorme, uma vez por semana, pelo menos, ele sentava o pessoal numa sala de espera e contratava ou convidava os repentistas da cidade lá do Nordeste, o cantador, para ficar entretendo o pessoal para que não fosse embora. Todos permaneciam ali, esperando a fila caminhar até chegar a vez de serem atendidos. Enquanto isso, ouviam a música dos cantadores. Isso é uma das práticas, entre muitas outras, em benefício do povo.

Com relação ao Poder Judiciário, é necessário mencionar que a Súmula Vinculante e a Repercussão Geral foram importantes – ainda que algumas

mazelas existam. Já são mais de 137 teses de Repercussão Geral acolhidas pelo Supremo para admissão de Recurso Extraordinário. Sobre as críticas à Súmula Vinculante – em especial em relação ao açodamento para a publicação de algumas – eu diria que isso é defeito dos homens e não da teoria que a sustenta. Se o Supremo tiver um pouco mais de prudência na emissão de Súmulas Vinculantes, penso que o instituto vai acabar com ações repetitivas no Poder Judiciário, as quais tomam-lhe o tempo em todas as instâncias sem que assuntos mais importantes possam ser resolvidos.

Não posso deixar, também, de dizer que as leis processuais penais infra-constitucionais, como o Novo Código de Processo Penal que se avizinha, são inovações importantes. Pude dar uma contribuição pequena quando Pierpaolo era secretário da reforma do Judiciário, em que nós discutíamos esses projetos, alguns já transformados em lei. Essas modificações me parecem importantes.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por sua vez, é um órgão administrativo com uma tentação de se imiscuir no poder jurisdicional. Conheço vários exemplos em que o Conselho julga, como se Judiciário fosse, decidindo contrariamente a uma decisão judicial, como se fosse órgão de Apelação, órgão de Recurso Especial, Extraordinário e tudo mais. E isso, para mim, é muito perigoso e limites são necessários.

No que se refere ao atual funcionamento do sistema de Justiça, me parece que alguns aspectos podem ser mudados e outros devem permanecer. Um deles, com relação ao Judiciário, é que muito se fala sobre o Supremo ser transformado em Corte Constitucional. Muito bem, até pode ser e que seja, mas, pelo menos, um ponto me parece imprescindível: que não se retire do Supremo Tribunal Federal a competência para o julgamento de *habeas corpus*, principalmente quando se trata de rever decisões denegatórias dos tribunais.

Estatisticamente, é considerável o número de decisões do Supremo, concessivas de *habeas corpus* resultantes de reforma de decisões do Superior Tribunal de Justiça. Bastaria uma decisão dessas para justificar a manutenção de garantia de proteção aos direitos fundamentais, principalmente o direito à liberdade de locomoção. Isso é convicção antiga desde que trabalhei no Supremo, não como procurador-geral, mas como procurador dando parecer em *habeas corpus*. O número de decisões que são reformadas para conceder *habeas corpus* justifica essa competência do STF, como garantia para os cidadãos contra coações ilegais concernentes à liberdade.

Outro ponto a destacar é o relativo a varas especializadas. Não sei se elas, principalmente em matéria penal, não ferem o princípio do juiz natural. O juízo já está previamente escolhido e não se subordina a nenhuma distribuição aleatória, como sói acontecer nos outros casos.

Sobre o Ministério Público: é preciso limites e é preciso que não haja uma autonomia funcional excessiva. Penso que o grande impasse do Ministério Público hoje, a grande aporia do Ministério Público, é no sentido de resolver um problema, a autonomia de cada membro do Ministério Público que leva, às vezes, vários membros da instituição a condutas diferentes e contraditórias.

Penso que estaria na hora de estudar um mecanismo de uniformização de condutas, que certamente é diferente de patrulhamento ou disciplina ideológica de todos os membros do Ministério Público. Manter a independência dos membros, mas também olhar a instituição. Muitas vezes se tem a sensação de que alguns membros dessa instituição agem sem a prudência devida, principalmente quanto ao momento em que se deve agir. Não se trata de deixar de fazer. Mas por quê colocar mais fogo numa fogueira? Há exemplos recentes relativos ao Senado Federal, desprestigiada instituição do Legislativo, cujos membros muitas vezes são alvos, pela mídia, de acusações de atos de corrupção. Sempre que isso acontece, surge um membro do Ministério Público Federal que instaura um Inquérito Civil Público, ou que já logo ajuíza uma ação civil pública, no calor da discussão, dando a sensação de que quer aproveitar a circunstância de estar a questão na mídia para também nela figurar.

Outro problema que me aflige com relação ao Ministério Público é esse excesso de proposições de ações de improbidade administrativa quando, a meu ver, mais cabível seria uma Ação Civil Pública.

Para mim, dentre as palavras mais fortes da Constituição da República está a expressão improbidade administrativa, no parágrafo 4º do Artigo 37. O conceito de improbidade administrativa, para mim, é aquele atributo de traição ao serviço público; aplica-se ao servidor público que não merece estar no serviço público e dele precisa ser afastado, porque é traidor da confiança do povo. Portanto, as sanções que a Constituição impõe são a suspensão de direito político e a perda da função pública. De fato, o servidor ímprobo deve mesmo perder o cargo ou a função pública, porque quem é ímprobo não pode continuar no serviço público. Não se pode admitir modulação na imposição dessa sanção, como querem alguns teóricos, para os quais o conceito de improbidade pode ser modulado. Improbidade não tem modulação, o sujeito é ímprobo ou não é.

É ínsito, também, ao conceito de improbidade, o dolo. Não me parece possível, como posto na Lei 8.429, de 2 de julho de 1992, a existência de improbidade culposa. Como alguém pode ser ímprobo por negligência, por imperícia ou por imprudência? O conceito de improbidade exige conduta dolosa. Quem é traidor, age consciente e dolosamente. Ou você é ímprobo ou não é. Não há meio-termo.

A principal dificuldade do Ministério Público é esse contraponto entre persecução penal com vistas à segurança pública e direitos fundamentais da pessoa humana. Muitas vezes o Ministério Público, assume uma conduta de direito penal do inimigo, o réu é sempre o inimigo da sociedade. Não é só o Ministério Público. A polícia, pior ainda, vê no réu o inimigo, e aí os direitos fundamentais ficam em perigo.

Conciliar essas duas facetas – segurança pública e direitos humanos – me parece bastante possível. Está na própria Constituição, quando se refere ao Ministério Público. Se é ele o titular da ação penal pública, é ele também por definição constitucional o tutor, ou para usar a palavra da lei, o defensor dos direitos individuais e sociais indisponíveis, de acordo com a própria definição constitucional de Ministério Público.

Uma menção final a respeito da tão falada judicialização da política. Tenho dúvida se é judicialização da política ou politização do Judiciário. Seja uma coisa ou outra, o fato é que se trata de um perigo constante com relação ao qual devemos estar sempre alertas. O próprio Poder Judiciário há de estar sempre alerta. O Judiciário e o Ministério Público não são administradores públicos nem podem ser tutores dos administradores e dizer: “Você tem que fazer isso, você tem que fazer aquilo”. Como disse no início, quando há uma lacuna e o poder próprio não ocupa o seu lugar, outros vêm e ocupam. Entretanto, quando o Judiciário ocupa o lugar do Executivo ou do Legislativo, é muito perigoso, põe em risco um dos pilares do regime democrático, que é a separação e harmonia dos poderes do Estado.

E aqui vai outra observação: quando se fala em judicialização da política ou politização do Judiciário, na maioria das vezes a provocação é do Ministério Público. Então, é preciso que também o Ministério Público – e o Ministério Público já sentiu isso por dentro –, pare para pensar. O seu limite há de ser o dos outros poderes, porque a separação desses poderes é fundamental à democracia.

Por fim, lembro aqui o recente impasse, racionalmente inexplicável, criado entre o Ministério Público e o Senado Federal, que rejeitou, na composição do Conselho Nacional do Ministério Público, dois membros do Ministério Público. Um, do Ministério Público Federal, e outro, membro do Ministério Público do Distrito Federal, que também é do Ministério Público da União. Somente esses dois. A representante do Ministério Público do Trabalho, no Conselho, foi aprovada tranquilamente e é Ministério Público da União, tanto quanto o membro do Ministério Público Federal e o membro do Ministério Público do Distrito Federal. A representante do Ministério Público Militar, sem nenhum problema. E ela, também, é Ministério Público da União. No entanto, dois

outros membros do Ministério Público da União, do sexo masculino, foram reprovados de uma forma inédita com relação ao novel Conselho Nacional do Ministério Público.

Esse impasse foi interpretado pelo Ministério Público Federal como retaliação. Por que retaliação? Ninguém ignora que o sentimento da classe política, inclusive dos senadores, é de que o Ministério Público os persegue, o que não é verdade. Mas talvez porque um ou outro membro da instituição ministerial extrapole, a Instituição acaba sendo responsabilizada e penalizada.

Penso que esses Conselhos Nacionais, pelo menos na parte disciplinar, têm um grande papel a desempenhar. Isso dilui um pouco o corporativismo existente dentro de cada instituição, passando por um conselho exterior, ainda que seja uma composição esdrúxula, porque a maioria é de membros do Ministério Público, como é, na magistratura, o Conselho Nacional de Magistratura.

Creio que fiz, com relação a essas três instituições – Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública – um retrato do qual fui um fotógrafo, e não sei se a minha lente é diferente, mas também vejo o que há para ser feito ainda, e essa é a minha angústia.

MÁRCIO THOMAZ BASTOS**O FUTURO DA
REFORMA DO JUDICIÁRIO**

A reforma do Judiciário foi concebida e estruturada em três níveis: a reforma constitucional – representada pela aprovação da Emenda 45 –, a reforma processual e a reforma de gestão. A ideia foi reformular e democratizar o sistema judicial e os primeiros passos foram bastante relevantes.

Neste momento, acredito que o Judiciário disponha das ferramentas de que necessita para oferecer uma jurisdição rápida e eficaz. O processo de reforma proporcionou tais instrumentos. Com eles em mãos, é preciso agora que a instituição lide com seus próprios problemas: que tenha coragem de se informatizar; que abandone as fórmulas peremptas; que utilize os procedimentos novos de uma maneira também inovadora – da maneira como eles devem ser usados, sem que sejam absorvidos pela burocracia, pela lentidão, pela repetição dos velhos defeitos e dos ritos obsoletos.

A partir do Primeiro Pacto por um Judiciário mais Rápido e Republicano – assinado em 2004 – e na medida em que os projetos ali apresentados foram se transformando em normas e em leis processuais, o Judiciário progrediu significativamente. Dou os exemplos da criação da Súmula Vinculante – em relação à qual ainda guardo muitas divergências – e do instituto da Repercussão Geral.

Apesar de ter me manifestado contra a Súmula Vinculante, e de continuar doutrinariamente contra, acredito que ela traz um efeito benéfico, principalmente em termos de celeridade processual. Mas é preciso cuidar para que o instituto seja utilizado de maneira rigorosa e prudente, de modo a evitar abusos que, ao menos em tese, e em casos extremos, poderiam levar a uma ditadura do Poder Judiciário. Um exemplo de mau uso é a Súmula das Algemas.

O mais fundamental, no entanto, é o trabalho de gestão do Poder Judiciário. Pouco tempo atrás, por exemplo, tive a oportunidade de ver um gabinete no Supremo Tribunal Federal (STF) funcionando segundo métodos eficientíssimos de organização, com um rigor metódico que nem todas as empresas privadas seguem. Poucas vezes vi uma ordenação tão racional de trabalho em outros órgãos do Judiciário.

Então, dá para fazer isso. Dá para fazer um Prêmio Innovare em cada comarca, em cada juízo, em cada turma, em cada câmara, em cada gabinete. Por isso o Prêmio Innovare, que também saiu da nossa Secretaria de Reforma do Judiciário, e já está em sua sexta edição, é importante para fomentar boas práticas de administração judiciária. Ele as identifica, difunde e incentiva. O Prêmio Innovare tem um júri qualificado, que acolhe nomes como o de Aristides Junqueira.

Nós temos três ministros do Supremo – mais alguns ministros do STJ – que são juristas, professores de processo. São pessoas que, indo além de seu próprio trabalho, dão o sangue para julgar essas causas. Tal qualidade humana e profissional é o ativo mais precioso para que o Judiciário possa deslanchar.

A experiência do STJ de digitalização de todos os seus processos também é extremamente relevante. Aqui em São Paulo, nós temos exemplos de Justiça sem papel em alguns setores que atendem as pessoas em situação vulnerável – que dependem dos setores previdenciários, por exemplo. Desde a petição inicial até a decisão recursal final. Tudo acontece pelas vias da informática. Isso torna a Justiça mais rápida, próxima do povo e eficiente. É esse o trabalho que nós temos que fazer em relação ao Judiciário.

Insisto em dizer que o Judiciário tem agora que fazer o seu movimento, porque os instrumentos e as ferramentas já existem. Foi realizada a reforma com a Emenda 45, criando o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – que, em minha opinião, é a grande alavanca dessa mudança –, foram aprovadas as leis do processo, que podem carecer ainda de uma ou outra modificação, mas que no fundamental desburocratizaram o processo civil e o processo penal brasileiros.

Dessa forma, acredito fortemente que agora temos condições de fazer esse trabalho, investir em gestão, pressionar por eficiência, buscar resultados, mostrar que o Judiciário não pode mais ficar encastelado dentro de seus próprios ambientes e de sua atmosfera.

Participei uma vez de um debate entre ministros da Justiça ibero-americanos, em que um ministro da Justiça de um país vizinho, disse algo mais ou menos como o seguinte: “Olha, o nosso Poder Judiciário é o seguinte. Está tudo ótimo. Os únicos problemas são o autor e o réu da ação. Porque para nós, a coisa funciona muito bem”.

Então é isso, nós temos que tomar consciência de que a Justiça tem que ser distribuída para os jurisdicionados. A causa final do Judiciário é o consumidor; é o sujeito que recorre à Justiça, que precisa dela. Isso é fundamental para a gente ter em mente nesse processo de tomada de consciência sobre o Judiciário.

Sobre mudanças necessárias, lembro duas questões que o Biscaia apresentou: a questão do mandato dos ministros de Tribunais superiores e a questão da Corte Constitucional. Em 1987, nós apresentamos – quando falo nós, em 1987, é a OAB – junto com o PT, um projeto de criação de Corte Constitucional com juízes com mandatos temporários, de sete anos, renováveis uma vez.

Nem passou, nem foi discutido. A nossa ideia era transformar o Supremo em STJ e criar uma Corte Constitucional, ou então transformar o Supremo numa Corte Constitucional e criar o STJ. Nenhuma das duas vingou e ficamos na situação em que nos vemos hoje.

Por fim, para exemplificar e sintetizar o que exponho, uso o exemplo de um processo do júri que é típico da lentidão do Judiciário. Uma lentidão que não se deve ao processo, que não se deve à falta de lei, mas sim à mecânica interna. É um processo relacionado a um homicídio, em 2000. Fui advogado assistente de acusação durante dois anos e depois saí porque segui para o Ministério da Justiça. Quando voltei, o processo não tinha sido julgado nem uma vez. O réu estava solto. E ele não estava sequer sendo bem defendido, mas simplesmente a inércia do Judiciário fez com que demorassem oito anos para ele ir ao seu primeiro julgamento.

Se a gente fizesse uma medição cronométrica, para saber – como se fosse um jogo de futebol – qual é o tempo da bola em jogo, verificaríamos que esse tempo é efetivamente de um ano, dois anos. O resto é todo gasto com inutilidades burocráticas. Era audiência que não ocorreu porque esqueceram de intimar o defensor, porque faltou a testemunha, ou porque o sujeito não apresentou alegações finais. Tudo desperdício de tempo.

Como isso é corrigido? Acredito que o CNJ tem um papel importante no planejamento estratégico, no estabelecimento de grandes regras de funcionalidade e de administração. Mas também tem que ser feito, em cada comarca, um trabalho gerencial de otimização. Isso só cabe ao Judiciário, não só ao juiz, individualmente, mas ao ambiente judiciário. É preciso treinar o pessoal, é preciso que as pessoas tenham consciência de que aquilo tem que funcionar.

Aqui em São Paulo, estamos vivendo um estado pré-falimentar, senão falimentar, da Justiça. Hoje, para distribuir um recurso criminal no Tribunal de Justiça de São Paulo leva-se quatro anos até que o recurso chegue às mãos do desembargador.

Todas as greves existem porque não há uma política de gestão de pessoal – em nenhum dos estados brasileiros. E as greves causam efeitos ruinosos para a prestação jurisdicional. Quando as greves terminam não existe uma gestão da crise, não há nenhum mecanismo para tirar o atraso daquele tempo, de modo que os processos vão se acumulando e isso se torna um passivo difícil de administrar.

Agora, como isso é resolvido? Com técnicas de gestão. Não adianta mudar a lei, não adianta subir a pena. Isso não colabora em nada, já que o sujeito vai ser julgado depois de oito anos. O que é preciso efetivamente é que o Judiciário acabe a reforma iniciada.

Esse me parece o grande desafio do Judiciário, o grande desafio do qual nós temos que participar, da luta pela reforma da administração da Justiça. Acredito até que ela possa ser a raiz, o primeiro passo, a semente de uma grande reforma necessária do Estado brasileiro. Reforma do Legislativo, do Executivo. Precisamos ter um Estado forte, mas mais leve, mais autodepurado, de modo que tenhamos condições de fazer aquilo que o jornalista Perseu Abramo sonhava – um Brasil melhor para todo mundo.

CAPÍTULO SEGUNDO

SEGURANÇA PÚBLICA



PIERPAOLO CRUZ BOTTINI E ELÓI PIETÁ

OS RUMOS DAS POLÍTICAS EM SEGURANÇA PÚBLICA

A preocupação com a segurança pública sempre foi tema central no desenvolvimento de políticas públicas de qualquer governo, mas a perspectiva e os princípios adotados para o enfrentamento do problema são o fator relevante para sua efetividade e concretude.

A União tem papel importante no desenvolvimento de políticas de segurança, seja porque é de sua competência a legislação penal, processual penal e execuções penais, seja porque é nessa esfera que atua a Polícia Federal, ou porque é tarefa deste ente a fixação de diretrizes do sistema penitenciário e de política criminal nacional. Mas, no período de governo do presidente Lula, além de medidas para melhorar o protagonismo da União nessa área, há uma nova postura do governo federal ao assumir a condução ativa de programas, decorrente da concepção de que o bom desempenho da política de segurança pública não é tarefa apenas dos estados, e que resultados satisfatórios somente aparecem com a cooperação federativa e participação da própria comunidade no desenvolvimento de diretrizes. O lançamento do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), foi uma atitude de coragem política, pois como a população espera principalmente a proteção dos estados, com suas polícias militar e civil, a presença ostensiva do governo federal nos convênios com estados para segurança pública explicitava uma vontade de envolver-se nessa tarefa.

Neste período de governo, o Ministério da Justiça tem exercido cada vez mais um protagonismo no desenho dos rumos da segurança pública em todo o território nacional, por meio do aporte de recursos financeiros vinculados a programas, da implementação de amplos debates sobre o tema (basta ver a primeira Conferência Nacional de Segurança), de sistematização de propostas e de efetivação de metas. Foi dado um impulso no sentido de

transitar do modelo de segurança pública forjado no período da ditadura militar para um modelo que consolide, nesse campo, o espírito de uma sociedade e de um Estado democrático que vem se enraizando nas instituições e na cultura nacional.

A estruturação da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal nos últimos anos, a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), são exemplos dos importantes avanços do governo federal, que não se resumem ao aprimoramento das instituições, mas são portadores de mudança na forma de encarar a política de segurança pública.

A concepção de um programa de segurança que agregue a proteção de direitos humanos, a dignidade social e o aprimoramento da cidadania revela que tais objetivos são complementares e não antagônicos ao exercício das funções de polícia do Estado brasileiro. É inviável pensar em segurança sem refletir e agir sobre a origem da criminalidade e sobre medidas preventivas que evitem a marginalização, a exclusão social e a indução ao crime.

O governo federal, de 2003 a 2010, desenvolveu um novo patamar para a concepção e a execução da política de segurança: a construção de um programa voltado para a prevenção do crime, com foco na cidadania, na capacitação de agentes policiais e comunitários, e na redução da pobreza. Somado a isso, a estruturação de instituições voltadas ao combate à criminalidade organizada, à lavagem de dinheiro e à corrupção, representou um salto de qualidade para a política criminal brasileira.

Os textos que compõem este capítulo têm o objetivo de explicitar os rumos das políticas em segurança pública nos últimos oito anos do governo federal. Para isso, ouvimos dois ministros da Justiça do governo Lula, Tarso Genro e Márcio Thomaz Bastos, o secretário nacional de Segurança Pública, Ricardo Balestreri, e o presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), Geder Gomes.

MÁRCIO THOMAZ BASTOS

**A CONFORMAÇÃO DA
POLÍCIA FEDERAL AOS
PRECEITOS DO ESTADO REPUBLICANO**

Depois de mais de quatro anos de trabalho duro à frente do Ministério da Justiça, e entre tantas causas que defendemos, reforçamos nossa convicção otimista na possibilidade de aperfeiçoamento das instituições policiais. Em uma democracia, ele é necessariamente obra da política. Sabemos, contudo, que a verdadeira democracia não floresce senão sobre o solo firme das instituições republicanas, com suas exigências jurídicas de contenção, austeridade e respeito impessoal às leis.

Essa linha de princípio nos ajuda a compreender melhor o papel da Polícia Federal, em sua relação com o poder político legitimamente estabelecido, no contexto do Estado Democrático de Direito. Tal polícia, quando investiga, não pode favorecer nem perseguir ninguém: age dentro da lei, de maneira impessoal, colocando o respeito às normas jurídicas acima da vontade particular das pessoas. Como um dos órgãos estatais incumbidos de proteger a segurança pública e os direitos fundamentais, deve receber todo apoio político, administrativo, jurídico e financeiro para desempenhar bem a tarefa que lhe atribui a Constituição.

Gostaria de mostrar como um bom plano de ação governamental pode dar vida a esses princípios, produzindo resultados sociais benéficos para o conjunto dos cidadãos.

Entre 2003 e 2007, o Departamento de Polícia Federal recebeu todo apoio político do Ministério da Justiça. Esse apoio tem duas faces: impõe, de um lado, um dever de abstenção, tratando do respeito institucional à autonomia investigativa e operacional da PF, no exercício de suas competências legais, notadamente na condução do inquérito policial. De outro, reclama uma

ação positiva do Ministério na defesa dos interesses do órgão que lhe é administrativamente subordinado, sem se deixar dominar por demandas particulares, como aquelas de caráter meramente corporativo.

Tendo presente a dificuldade de conciliar esses deveres de ação e de abstenção, o fato é que o Ministério da Justiça engajou-se nas causas de interesse público apresentadas pelo Departamento, defendendo-o ativamente, como instituição, perante outras instâncias e órgãos governamentais, tais como a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o próprio Congresso Nacional.

Esse comprometimento político foi fundamental nas disputas por alocação de recursos orçamentários. Tornou possível a abertura de novos concursos para contratação de pessoal. Garantiu o investimento em infraestrutura e na modernização de técnicas e equipamentos policiais. Sem falar, é claro, nos aumentos reais de remuneração auferidos pelo corpo funcional, que não teriam sido possíveis sem o envolvimento direto e pessoal do ministro de Estado.

Estabilidade política e continuidade administrativa também foram fatores determinantes para alcançar o bom resultado que observamos. A nova diretriz governamental contrariou a prática anterior das nomeações e exonerações frequentes e casuístas. Os titulares dos cargos mais elevados de direção passaram a se beneficiar de condições favoráveis de trabalho. Ministros e diretores deixaram de rodar ao sabor dos ventos políticos e das conveniências de momento. Abrigado das intempéries da luta partidária, o Departamento pôde semear e colher os frutos de uma ação administrativa consistente e de uma direção política segura. Quatro anos ininterruptos de gestão tornaram possível a conquista de um novo padrão de qualidade no relacionamento institucional entre o Ministério da Justiça e a Polícia Federal.

É claro que a estabilidade, em si mesma considerada, não é suficiente para o sucesso de uma política pública. É também justo e necessário reconhecer os méritos pessoais e profissionais do doutor Paulo Lacerda, diretor geral ao longo desse período. A ele e sua equipe devem ser atribuídos os merecidos créditos pela boa condução dos assuntos do Departamento.

Ao Ministério da Justiça coube definir as diretrizes para orientação da política pública de segurança executada pelo Departamento de Polícia Federal. Foram delineadas, com clareza, as prioridades do órgão: combate às organizações criminosas, à corrupção e à lavagem de dinheiro, ao lado do controle de armas de fogo. Deu-se especial ênfase à implementação das normas previstas no Estatuto do Desarmamento. Foi criado, ainda, o Sistema Penitenciário Federal, para suprir a lacuna no acolhimento dos presos do crime organizado.

Os meios para atingir esses objetivos foram dispostos segundo as indicações de um cuidadoso planejamento estratégico. As atividades de inteligência e de análise de informações foram valorizadas. A integração com outros órgãos de segurança, no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública, também recebeu incentivo do Ministério da Justiça. Fortalecemos os serviços de corregedoria policial.

“Inteligência, integração e corregedoria” compuseram uma bem-sucedida tríade de ideias-força. Na prática, elas deram a tônica das prioridades administrativas do governo, no planejamento da execução da política de segurança pública.

Quanto à política de comunicação social, pode-se dizer que o Ministério da Justiça preocupou-se em se manter afinado com o Departamento. As operações policiais tornaram-se mais conhecidas da população. Sob condições favoráveis de visibilidade, tornou-se também mais democrática e transparente a fiscalização do modo de atuar dos agentes de segurança, respeitados os direitos individuais de privacidade dos investigados. Essa sintonia fina institucional foi um importante fator de credibilidade e consolidou a imagem de harmonia na relação entre os dois órgãos.

Em resumo: o Ministério da Justiça não tergiversou. Deu todo suporte político necessário ao bom funcionamento da Polícia Federal.

Para combater o crime organizado, a corrupção e a violência, foi feito um grande esforço de estruturação da instituição policial. Vale a pena destacar alguns números, extraídos do Balanço de Gestão do período compreendido entre os anos 2003 e 2006. O Ministério da Justiça adquiriu mais de 1.100 novas viaturas. Foram construídas e instaladas delegacias em cidades de importância estratégica. O Instituto Nacional de Criminalística ganhou uma sede moderna e espaçosa, tornando-se um dos maiores centros de perícia criminal do mundo. O investimento em tecnologia de ponta foi notável: o banco de dados digital de informações criminais teve sua capacidade sensivelmente aumentada e, em algumas cidades, foram instalados laboratórios de análises químicas, documentoscópicas, fotográficas e de DNA.

Além disso, operações permanentes nas fronteiras reprimiram o narcotráfico, o contrabando de armas ilegais e ataques criminosos ao meio ambiente. Os centros de inteligência foram capacitados e treinados para atuar em cooperação com outras polícias. O transporte de policiais em operações se tornou muito mais ágil, com a aquisição de modernas aeronaves e lanchas.

O apoio administrativo do Ministério também foi decisivo para reforçar o efetivo de policiais federais. O quadro de pessoal do Departamento teve um aumento de 33%. Novos concursos foram abertos para contratar servidores

administrativos, dando suporte a uma performance operacional até então inédita na Polícia.

Para se ter uma dimensão quantitativa mais exata do apoio administrativo e financeiro prestado, podemos simplesmente dizer que, ao todo, a União, por intermédio do Ministério da Justiça, investiu cerca de 2 bilhões de reais na modernização da infraestrutura da Polícia Federal, ao longo daqueles quatro anos.

Vale a pena destacar, por fim, que a relação institucional do Ministério da Justiça com a Polícia Federal não se resume aos aspectos sobre os quais já discorreremos. Um ponto que nem sempre é lembrado, apesar de sua fundamental importância para a harmonia entre os dois órgãos, é o respaldo jurídico que o Ministério presta ao Departamento, notadamente por meio de sua Consultoria Jurídica.

Basta lembrar um só exemplo. Havia anos que a questão dos policiais federais *sub judice* afligia um contingente expressivo de servidores, sem receber uma resposta eficaz por parte do Ministério. O drama daqueles policiais já se tornara um grave problema institucional, afetando o bom funcionamento e o equilíbrio do corpo funcional do Departamento, tamanha era a insegurança jurídica que víamos corroendo a motivação de delegados, agentes, peritos, escrivães e papiloscopistas federais altamente qualificados.

Ao pensar criativamente numa solução jurídica válida para o problema da instabilidade da situação funcional daqueles servidores, o Ministério deu mostras de que estava seriamente empenhado em valorizar aquele que é o maior ativo da instituição: o conjunto de profissionais que dedica a vida ao fiel exercício da atividade policial.

No campo jurídico, o Ministério também participou ativamente na elaboração e na sustentação de várias proposições normativas de interesse da Polícia Federal, de simples portarias a projetos de lei e de emenda à Constituição.

A inclusão do Departamento no pioneiro Programa de Transparência, desenvolvido pelo Ministério da Justiça, também colaborou para reforçar a imagem de seriedade na administração de recursos públicos, ao favorecer o controle social em condições de visibilidade nunca antes experimentadas. Sempre com o cuidado de não expor o sigilo admitido pela Constituição, na medida em que fosse imprescindível à realização do interesse público.

Também houve aperfeiçoamento do controle de legalidade exercido, pelo Ministério, sobre a aplicação de sanções disciplinares, em reforço à atuação das corregedorias de polícia.

O Departamento de Polícia Federal é um dos órgãos públicos mais respeitados pelos cidadãos brasileiros. Em cerca de 320 operações que realizou naquele período, com a prisão de 4.580 pessoas, não precisou disparar ne-

nhum tiro. Essa constatação chama a atenção para as virtudes do bom planejamento administrativo, do investimento em perícia técnica, da cooperação com outros órgãos de segurança pública, da atuação firme da corregedoria e da eficiência da atividade de inteligência policial.

Além, evidentemente, das qualidades intrínsecas do conjunto de seu corpo funcional, parte desse sucesso se explica pelo fato de que *a relação institucional com o Ministério da Justiça se elevou a um novo patamar*. Temos hoje uma instituição policial mais forte, com melhores condições para investigar com rigor e isenção.

Ficamos muito satisfeitos em constatar, portanto, que a conjugação de respeito à autonomia investigativa e de apoio incondicional à Polícia Federal, nos planos político, jurídico, administrativo e financeiro, rendeu, no tempo adequado de maturação, os esperados frutos.

TARSO GENRO

**SEGURANÇA PÚBLICA
E CIDADANIA**

Quando o presidente Lula chegou ao governo, em 2003, o sistema de segurança pública do país estava vencido, superado. O modelo adotado era ainda o originário de duas pré-condições. A primeira era a total irrelevância que se prestou a um processo acelerado de urbanização que o Brasil sofreu nos últimos cinquenta anos e, a segunda, a integração nesse sistema de segurança dos critérios de segurança pública originários de uma visão militarista e repressiva, assentada no nosso período de regime ditatorial, de regime de força.

Se é verdade que até a época do regime militar o sistema de Segurança Pública no Brasil funcionava razoavelmente, embora ainda elitista e conservador, de outra parte, o período da ditadura militar leva aos órgãos policiais uma ideologia de segurança baseada fundamentalmente na violência e no autoritarismo.

Quando cheguei ao Ministério da Justiça, a disputa por um novo paradigma já havia começado. Não só a partir de uma visão que possibilitou o surgimento de um programa da Força Nacional de Segurança, como também porque a visão que o ministro Márcio Thomaz Bastos começava a discutir sobre segurança pública envolvendo como concepção de princípio a integração das ações de natureza preventiva com ações policiais de alto nível, inicialmente caracterizadas por algumas operações de alto grau de aplicação da inteligência policial pela Polícia Federal.

Com esse legado, nós começamos a trabalhar por uma mudança completa no paradigma da segurança pública no país. Essa mudança passou por uma discussão pública bastante profunda, por audiências públicas, por debates, por colóquios, pela escuta de órgãos corporativos das instituições poli-

ciais, Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal. Uma escuta também muito forte da Academia e do Parlamento.

Essa escuta nos levou à seguinte conclusão: era necessário a União Federal mudar sua postura em relação à segurança pública, acolhendo-a não mais como uma questão dos estados que a União deveria ajudar, mas sim como uma questão que diz respeito aos três órgãos federados – União, Estado e Município –, e que a União deveria, a partir de um certo momento, ser uma programadora, indutora e organizadora de um novo paradigma de segurança pública e, portanto, de um novo sistema, de um novo modelo. Para isso, era necessário ter não somente recursos volumosos, como também de uma proposta institucional que daria sustentação a essa mudança.

A proposta institucional veio com a lei que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), um programa aprovado por unanimidade na Câmara e no Senado. Repito, isso não é uma questão menor. A lei que instituiu esse programa – estamos falando de uma lei programática que gera, portanto, possibilidades de articulação entre entes da União – foi aprovada por unanimidade na Câmara e no Senado.

De outra parte, nós precisaríamos de novos recursos, que dessem autoridade para que a União abordasse os estados e municípios, para que sentissem a União como parceira, e também que a União dissesse “aqui estão os recursos, escolham os projetos adequados que estamos apresentando nesse *portfólio* para aplicar no seu território, que financiaremos praticamente sem contrapartida”.

O processo se desenvolveu de uma maneira bastante adequada, porque o Pronasci ofereceu um conjunto de alternativas e relacionamentos, inclusive estabelecendo os municípios como parceiros para desenvolver, no seu território, programas preventivos de segurança pública, numa articulação município, estado e União em um novo patamar de civilidade público-estatal. A Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal, por determinação do ministro da Justiça, devem entrar sempre nos gabinetes integrados de segurança pública e compartilhar da sua capacidade operacional e das suas estruturas de inteligência, a fim de colaborar de maneira irrestrita com as autoridades dos estados.

Deve-se deixar claro que esse é um programa de aplicação de médio e longo curso. Não é um programa espetacular que gera uma mensagem benfazeja através de uma manchete num jornal. Por quê? Porque isso exige mudança de cultura de segurança pública, exige a preparação para que os municípios se capacitem a desenvolver políticas preventivas e exige, ainda, uma postura de acolhimento pelos estados que, do ponto de vista legal e constitucional, são os responsáveis concretos pela prestação de uma segurança pública adequada.

E exige uma postura da União, que não seja autoritária, mas indutiva, negociada, concertada, para que o programa seja aplicado na sua plenitude.

Quanto ao segundo ponto, a questão do financiamento, conseguimos um verdadeiro milagre, porque de 2007 para 2008, nós dobramos o orçamento do Ministério da Justiça, colocando ao lado do velho orçamento um valor equivalente, em 2008, a 70% do valor total do orçamento do Ministério da Justiça para os programas de segurança pública. Já em 2009, foi quase 80% dos valores totais. Portanto, enquanto o orçamento do Ministério da Justiça praticamente dobrou nesse período, essa duplicação trouxe aportes significativos para a área da segurança pública.

Não somente se mantém o Fundo Nacional de Segurança Pública, como o Fundo Nacional Penitenciário, como também se agregam valores específicos para esse novo programa já baseado numa lei, o Pronasci.

Essa mudança de paradigma exige foco, um foco territorial – são 11 estados, depois mais três (pelas suas regiões metropolitanas) – e um foco etário. São os jovens, em torno de 14-16 anos até 30 anos, o alvo central dessa busca de aplicação de políticas preventivas, para retirá-los da garra e do controle do tráfico, do crime organizado e do estímulo à violência. Exige igualmente o foco social, ou seja, é necessário que essas regiões sejam selecionadas não somente pelos seus índices de violência, mas também pelos índices sociais negativos que envolvem, sem a menor dúvida, estímulos à violência. A violência, a criminalidade não são exclusivamente originárias da pobreza, elas são originárias do contraste, e este contraste existe mais claramente, por exemplo, em cidades como o Rio de Janeiro, onde a mais pesada miséria e carência convivem com a cidade construída, com a plenitude das possibilidades do convívio social harmônico e com a qualidade de vida que desejamos para todos. Por isso, o Rio de Janeiro é um campo de ação e de exemplo muito importante no Pronasci. São poucos os que acham que resolver a questão da segurança pública é dar combate militar aos criminosos. Ainda existem muitas vozes na imprensa que reproduzem direta ou indiretamente essa visão.

Um programa de segurança pública democrático, republicano e eficiente no seu terreno tem que combinar políticas preventivas fortes com a capacidade operacional de natureza técnica e de qualidade de ação nos órgãos de polícia. Somente essas duas combinações, em que as autoridades policiais trabalhem de forma integrada, onde o próprio Ministério Público participe dos gabinetes integrados de segurança pública, por exemplo, é que podemos modificar os aspectos negativos da segurança pública nas regiões mais dramaticamente instáveis do país.

Os resultados da aplicação desse programa são, até agora, em geral positivos. Por exemplo, para dar um parâmetro do nível que se encontra a sua

aplicação, o Rio de Janeiro tem cinco unidades pacificadoras, mas precisa de cinquenta, combinadas com essas políticas preventivas e com a presença permanente do Estado. Teremos, então, uma alteração de qualidade efetiva da segurança pública no Rio de Janeiro, que de resto vem sendo sentida nos territórios em que o Pronasci se aplica.

Então, o governo do presidente Lula, além dos outros méritos que tem, legará para a história da República e da democracia no Brasil o início da transição para um outro modelo de segurança pública.

Não podemos também fazer avaliações românticas de que isso se resolve de uma hora para outra. Mas essa transição já começou, assim como começou a transição de um modelo econômico neoliberal para um modelo econômico de recoesão social, distribuição de renda e retomada do crescimento. Também se começou, de maneira efetiva, a mudança em direção a um paradigma de segurança pública que seja eficiente para proteger o cidadão e que não seja um instrumento permanente de violação aos direitos humanos e destino à violência, como é o sistema tradicional.

É importante mencionar, por exemplo, que toda a questão da atividade da União no campo do combate à ilegalidade no estado, se tornou mais visível no momento em que a Polícia Federal indiciou vários próceres do Partido dos Trabalhadores (PT) – e o fez, na minha opinião, em regra com suas funções ordinárias, normais. Mas como as ações da Polícia Federal naquele momento atingiam pessoas vinculadas ao governo, isso teve um apreço extraordinário da grande mídia. Porque era também um destaque político negativo contra o PT. Porém, a Polícia Federal continuou o seu trabalho de maneira republicana e passou a investigar não somente pessoas do PT, mas pessoas de todas as colorações políticas, independentemente do seu vínculo partidário. A Polícia Federal inicia a sua investigação a partir de um fato, esse fato envolve pessoas que pertencem ou não a partidos políticos.

Isso, inclusive, transcendeu para uma investigação mais aberta, mais efetiva, sobre outros setores sociais que não eram acostumados a receber investigações da Polícia Federal. Resultado, a simpatia maravilhosa da imprensa começou a se reduzir, não teve mais tanta cobertura simpática e passou, inclusive, a receber críticas de alguns setores, como se estivesse preferindo “as pessoas que eram ricas”, como diziam alguns porta-vozes que apareciam na imprensa.

A verdade é que a Polícia Federal hoje é uma polícia republicana. Ela não investiga partidos nem é uma polícia política, não adota critérios partidários. O que ocorre é mais efetividade das suas ações, com o melhor aparelhamento durante o governo do presidente Lula, a partir inclusive, da presença

do ministro Márcio Thomaz Bastos e a sua estrutura, continuamente qualificada até o presente. Nós melhoramos os salários dos policiais, oferecemos os instrumentos de investigação mais eficientes. Nós demos recursos, inclusive, para a Polícia Federal poder operar com mais tranquilidade. Então, oferecemos meios técnicos, qualidade na ação e desenvolvemos técnicas inquisitoriais, técnicas de investigação e inquérito tidas entre as mais qualificadas do mundo.

Isso fez com que a Polícia Federal tivesse uma alta relevância. Mas diria que aquele acolhimento espetacular que ela teve no seu começo, quando a própria mídia se tornava instrumento de propaganda da Polícia Federal por serem investigados membros do PT, isso terminou. Essa exposição midiática foi reduzida. Não somente porque ocorreram protestos, pois começaram a aparecer algemados altos figurões de todas as classes, de todos os setores, mas também porque eu, como ministro, entendia que tal espetacularidade era equivocada. As pessoas, independentemente da sua classe, seja dos setores financeiramente mais modestos da população, seja dos setores mais ricos, têm que ter os seus direitos preservados.

Nós fizemos um trabalho muito forte, começou na gestão ainda do doutor Paulo Lacerda, mas se aprofundou na gestão de Luiz Fernando Côrrea, para acabar com a espetaculosidade e aumentar a eficiência. Os dados que vamos publicar mostrarão que a Polícia Federal, nesses últimos dois anos, deu seguimento à qualidade do serviço, que melhorou muito. Ampliaram-se as suas ações e os resultados obtidos foram melhores do que ocorreram nos primeiros anos. Na minha opinião, esse trabalho foi bem começado na gestão do ministro Márcio Thomaz Bastos.

No governo anterior, a Polícia Federal não era tolhida administrativamente, ela sempre tentou trabalhar bem, mas não tinha todos os meios para isso. Você fala hoje com policiais federais que eram agentes ou delegados naquela época, eles vão lhe dizer que não tinham gasolina, não tinham automóveis ou barcos, não tinham sequer armamento adequado. Eles dirão que não tinham condições mínimas operacionais para prestar um bom serviço. E assim mesmo fizeram muita coisa. Mas, de fato, posso dizer que a capacidade operacional e a qualidade de trabalho da Polícia Federal quintuplicaram no governo Lula em função não só dos salários, mas dos meios técnicos que a ela foram disponibilizados.

E, de outra parte, teve também um auxílio que decorreu de uma decisão do governo Lula, que foi a criação da Força Nacional. Os índices apresentados pelo ministro Carlos Minc, de maneira muito adequada e cortês, apontando a Polícia Federal e a Força Nacional como os agentes da redução do desmata-

mento, por exemplo, são índices que poderiam ser obtidos por meio de uma ação combinada da Polícia Federal com a Força Nacional, uma inovação institucional de altíssimo nível.

A Força Nacional é federativa, composta por policiais militares dos estados, que estão permanentemente à disposição. A partir do Pronasci, nós instituímos não somente o aquartelamento permanente de homens da Força Nacional, disponíveis para colocarmos em qualquer lugar em 48 horas quando preciso, como também compramos um avião de transporte para a Força Nacional, que lhe dá autonomia em relação à FAB e às próprias viaturas aéreas da Polícia Federal, inclusive para ajudar a própria PF nas operações em que a Força Nacional se fizer necessária.

Então, se a gente reunir o Pronasci e a ação republicana da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, esse governo tem avançado no sentido de um tratamento mais igualitário para os cidadãos na questão de segurança pública.

É um processo de republicanização do sistema de segurança e das próprias ações da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal. Esta última também recebeu melhorias substanciais na sua capacidade operacional, em função da alocação de recursos, de infraestrutura, viaturas, armamento e melhorias de natureza salarial.

A Polícia Rodoviária Federal sempre foi considerada uma espécie de prima pobre da Polícia da União. Na verdade, ela tem tanta importância quanto a Polícia Federal, só que também estava muito desaparelhada, muito desmotivada, com salários baixos. E as mudanças que promovemos na Polícia Rodoviária Federal potencializaram extraordinariamente o seu trabalho. Então podemos dizer, hoje, que melhorou bastante o tratamento cidadão que o sistema federal, pelo menos de polícia, está dando para a comunidade nacional, e, de outra parte, é claro que iniciamos a mudança de paradigma por intermédio do Pronasci.

RICARDO BALESTRERI

UM NOVO PARADIGMA
DE SEGURANÇA PÚBLICA

Hoje vivemos um forte drama no campo da segurança pública no Brasil, herdado, particularmente, das três ou quatro últimas décadas.

Obviamente, nós sabemos que esse drama é uma consequência primária – no âmbito da análise sociológica – da injustiça social e não da pobreza, ao contrário do que afirma o senso comum. Pobreza não gera crime nem violência. A pobreza é heroicamente honesta, de forma geral, e criminosos há entre os pobres e entre os ricos. Por evidência empírica, do ponto de vista proporcional, é fácil perceber que a situação é até mais grave entre os segmentos abastados.

Já a injustiça social é, sem dúvida, um elemento predisponente da insegurança pública, da violência e da criminalidade. Isso é uma verdade particularmente em culturas periférico-dependentes da grande economia de mercado, como a brasileira, submetidas a um predomínio da ideologia consumista e com uma classe consumidora numericamente considerável.

Tal fato é agravado pela dimensão simbólica, com seus “valores” internalizados no inconsciente coletivo. Desse ponto de vista simbólico, a “religião” predominante em nosso mundo é o consumismo. Os produtos têm um caráter “totêmico”. Os templos não são as igrejas nem as catedrais, são os *shoppings centers*, onde simplesmente adoramos ou, se tivermos poder de compra, interagimos com os “deuses” contemporâneos, com os ídolos que lá estão. Não mais “bezerros de ouro”, mas tênis, celulares, computadores, *ipods*. A idolatria do mundo contemporâneo é profundamente relacionada ao consumismo tecnológico.

Apresento tal reflexão a fim de que reconheçamos que a causa *mater* da violência é o somatório de um tripé absolutamente explosivo: a péssima

distribuição de renda, a ideologia consumista (especialmente predominante nos segmentos mais jovens, independentemente de classe social, os mais vitimizados e mais perpetradores de crimes) e a quase ausência do mundo adulto na condição educadora – que é, sempre e necessariamente, a da provocação construtiva do juízo moral autônomo, da autonomia intelectual e dos valores solidários.

É fácil olhar para a juventude brasileira e perceber seu abandono no campo moral (não no sentido de moralismo, mas de compromisso com a dignidade de si mesma e do outro), pela ausência de autoridade (e não de autoritarismo) do mundo adulto, muito possivelmente porque o mundo adulto, ele mesmo, não possui quase nenhuma compreensão do que sejam valores morais. Há uma enorme anomia, uma inexpressividade de conteúdos paterno-maternos, uma redução do papel dos professores a meros “transmissores de matérias”, uma ausência significativa de genuínas vivências espirituais-religiosas que se possam contrapor à religião materialista do consumo, uma sensação crescente de “despertencimento” de qualquer comunidade, seja ela de cultura popular, seja ela política, religiosa, benemerente, esportiva (exceto, neste último caso, as “torcidas organizadas” de futebol, na maior parte das vezes entremeadas de fanatismo, violência e, por vezes, crime organizado).

De forma geral, predomina em nossa sociedade uma profunda “desidentificação” do indivíduo, engendrada por um magnífico processo de perda de referenciais coletivos, substituídos pela cultura da “lavagem” do capitalismo de mercado. Tal lavagem pode ser entendida tanto como uma metáfora dos restos de alimentos com que se mantinham os porcos na engorda quanto, mais literalmente, como a lavagem cerebral cotidiana a que somos submetidos pela mídia, a propaganda, a ocupação eletrônica de nosso tempo, a alienação do trabalho sem sentido pessoalmente assumido. Não vejamos, aqui nesta observação, nenhum ranço ideológico anacrônico, seja contra o consumo, seja contra o conforto, mas sim contra o consumismo, erigido como objetivo último da vida.

A onipresença da ideologia do consumo em países mais desenvolvidos não é, por si mesma, fundamento da explosão de crime ou violência. É, sim, fundamento de insatisfação individual, de falta de sentido existencial, de depressão, de perda de significado para a vida. Isso porque, nos países desenvolvidos, a onipresença do consumismo é – paradoxalmente – ansiogenicamente alimentada, mas também aplacada pelo consumo. Neles, pelo menos, o sujeito (ou objeto?) tem recursos para consumir. Ao consumir é subsumido na passividade triste. Nos países periféricos, como o nosso (emergente mas periférico, é bom que não esqueçamos), a onipresença do consumismo se encurrala no

“beco sem saída” da falta de poder aquisitivo da maioria. O resultado é a violência e o crime.

Se o sistema passa a vida inteira dizendo para os indivíduos que viver é ter, é comprar, e a maioria desses indivíduos não tem poder de compra, da esquizofrenia entre desejo e realidade vai se fazendo violência, particularmente quando, como no nosso caso, há apenas uma débil formação no campo ético-moral, seja na família, seja na escola, seja na mídia.

Sem essa formação moral, o sujeito mata por um tênis. E nós nos escandalizamos, com razão, mas sem perceber que esse foi um comportamento aprendido.

O mesmo fenômeno acaba também com a vida interior de quem tem dinheiro, do adolescente ou do jovem que mora em um bairro rico, porque fecha a sua perspectiva exclusivamente em torno do ter. Porém, isso não o empurra para a delinquência (exceto quando se trata de certos tipos de drogas ou psicopatias) porque ele tem vazão no consumo. Já o menino que mora no bairro pobre, no beco, na ladeira, na favela, se eventualmente não teve presença moral marcante de adultos em sua vida, está sendo inconscientemente estimulado à delinquir. Sem o tênis de marca e sem uma formação de valores éticos, poderá ir atrás do que pensa ser indispensável, a ponto de matar ou morrer. Por meio de diversas pesquisas, hoje sabemos que o ingresso na vida criminosa juvenil se dá mais pela necessidade de reconhecimento e “pertencimento” do que propriamente para ganhar mais dinheiro. Os símbolos do reconhecimento e do pertencimento, em nosso mundo, são os produtos de grife, todos os “paramentos” do *glamour*, por meio dos quais o sujeito se notabiliza para deixar o “pátio dos gentios” e ingressar nos “círculos de pureza” dos escolhidos.

Temos, nessa dinâmica, portanto, a grande “máquina” geradora de violência em nossa sociedade. Mas não quero fugir da raia. Às vezes, o gestor começa a dar explicações históricas e sociológicas e não fala do próprio fazer, da gestão.

Creio, contudo, que é preciso reconhecer que a tragédia da violência brasileira é somatório dessa ideologia em descompasso com a realidade apresentada acima, mais o tipo de gestão da segurança pública que se fez na vida contemporânea do nosso país, exceto por esse último período que estamos vivendo, onde se procura desconstruir os equívocos do passado em busca de uma alternativa.

O que significa esse agravamento pela gestão? Significa que, por mais que haja uma predisposição ao crime e a violência na sociedade, pelos fatores acima elencados, a má gestão, a incompetência, o amadorismo, o empirismo,

a demagogia que, ao longo de décadas, prevaleceram na segurança pública brasileira, potencializaram o fenômeno causal à medida que trabalharam mal também com as consequências. Ou seja, além de não se enfrentarem com suficiência as causas, enfrentaram-se equivocadamente seus efeitos, de maneira retroalimentadora. Miséria econômica, moral e cultural gerando crime e violência, que por sua vez geram mais miséria econômica, moral e cultural e assim sucessivamente.

O resultado: um país com uma média de mais de 45 mil homicídios por ano, o número mais sério de que podemos dispor, uma vez que podemos cruzá-lo com o que revela o DataSUS, sem falarmos em todos os outros dados da criminalidade, difusa e organizada. Essa é a herança assumida por nossa geração de gestores de segurança pública. Uma herança reveladora de descaso, politicagem, ignorância, autoritarismo, cartorialismo, clientelismo, impunidade, administrações – com raríssimas exceções – tópicas, emocionais, demagógicas, convulsivas, assistêmicas, acientíficas, espetaculosas.

O mais grave que se pode inferir da análise da insegurança da população é a certeza de que produz um aprofundamento da injustiça social, uma vez que há correlação direta entre segurança pública e desenvolvimento. Sem segurança não há ambiência para três principais elementos desencadeadores do desenvolvimento – tomado aqui como construção de bem-estar para todos e não somente um mero progresso linear. O primeiro elemento, tal como figura nas pesquisas do professor Robert Putnam (Universidade de Harvard), um dos referenciais teóricos da ONU sobre o tema, revela que os países e as regiões do planeta que se desenvolveram passaram por um período histórico significativo de formação de redes de engajamento cívico, ou seja, de soerguimento de lideranças populares autônomas, de grupos de pressão, de movimentos de voluntariado social. Onde não há segurança pública, obviamente, não há garantias mínimas para a formação de redes de engajamento cívico. Dizendo de outra forma, onde os bandidos predominam, as mulheres e os homens simples do povo não podem constituir livremente teias de militância, de voluntariado popular. Não há liderança autônoma minimamente estável e respeitada onde a única forma de comando admitida é aquela proveniente do crime. Os territórios dominados por narcotraficantes, por exemplo, são enclaves de tirania absoluta mesmo em meio à democracia que rege a nação. Não há qualquer verdadeira liberdade de organização e de expressão onde reina o narcotraficante.

O segundo fator predisponente ao desenvolvimento, em correlação com o primeiro e o terceiro, é a possibilidade de livre empreendedorismo econômico popular. Erguer pequenos negócios, investir poupanças feitas ao longo

da vida e produzir em família são ações que geram empregos, mobilidade social, expansão dos mercados internos. Mas se na vila operária, na favela, no complexo popular, domina o narcotraficante, o “dono de banca”, o miliciano, os negócios do povo se tornam inviáveis. As organizações delinquentiais são sempre monopolistas e só admitem atividades econômicas convergentes ou muito inexpressivas. No mínimo cobram pedágios ou exigem socialização de pontos de distribuição e venda. Mesmo a delinquência difusa, não organizada, desestimula, por exemplo, a atividade comercial, afinal, os assaltos provocam o afastamento de clientela e a exploração de benefícios cotidianos pelos delinquentes são desestímulos suficientes para qualquer comerciante.

O professor David Landes, também pesquisador de Harvard, afirma que a falta de ambiência ao empreendedorismo econômico popular trava as possibilidades de desenvolvimento, porque a riqueza não frutifica de baixo para cima, ela se mantém apenas no topo.

O terceiro e último (mas não menos importante) grande portal para o desenvolvimento é o acesso democrático a uma educação de qualidade. É consenso nos meios empresariais e acadêmicos, que não é possível haver desenvolvimento sem educação. Também nisso, a segurança pública é fundamental: não se pode educar sob o império do medo. Pode até escolarizar-se a população, mas não educá-la. Educação pressupõe liberdade para criticar, para dizer não, para empreender, criar, ousar, construir valores solidários, ser diferente e questionar o pensamento hegemônico. A ditadura do crime não admite nada disso.

Há algum tempo, vivi uma experiência ilustrativa do que acabo de comentar, em uma escola de comunidade no Rio de Janeiro. Fui palestrar para os professores sobre educação para a cidadania e os direitos humanos. Quando terminei minha exposição, um professor de História asseverou que o que eu havia dito era “muito bonito, mas impraticável”. Ao perguntar a razão de suas reservas, me explicou que, ao dar uma aula sobre feudalismo, procurou fazer uma “ponte” didática, uma analogia entre o surgimento daquele sistema na Europa e o que ocorre presentemente na cidade do Rio de Janeiro, “com os ricos se fechando em condomínios saturados de segurança privada e os pobres caindo nas mãos dos bandidos, às vezes de forma servil”.

Tal comentário valeu-lhe, na aula seguinte, um punhal jogado por um aluno, contra sua mão, quando a pousou no quadro verde para uma explicação e uma ameaça, ao final do expediente, caso ousasse, novamente, “criticar o movimento”.

Soube, pela diretora da escola, que não haviam feito nada diante disso, “porque queriam continuar vivos”, sendo que o professor modificara todo o seu plano anual de conteúdos, a fim de não mais “ofender os bandidos”.

Como falar de educação em tal contexto?

Infelizmente, a tecnocracia estatal, de maneira geral, de todos os governos, de todos os Estados, ainda não compreendeu suficientemente a relação entre segurança pública e educação, empreendedorismo, civismo, desenvolvimento. É por isso que se trata a segurança como uma questão central “de palanque”, mas de importância secundária no mundo real da economia.

Obviamente, se olharmos o presente, veremos que o presidente percebe essa importância, que o ministro da Justiça percebe, que o secretário nacional de Segurança percebe. Mas a tecnocracia, com o domínio da máquina, ainda está longe dessa consciência e é por isso que vivemos, todos os anos, os dramas dos contingenciamentos.

Isso, aliás, não é uma prerrogativa da cultura brasileira. É uma característica da cultura de todos os países não desenvolvidos: não haverem notado a profunda importância da segurança pública.

Enquanto isso, o crime organizado e as organizações delinquenciais continuam se expandindo e representando a única real ameaça de obstrução à democracia e ao processo de desenvolvimento.

Aqui, importa um esclarecimento conceitual: no Brasil confunde-se organização delinquencial com crime organizado. Ao contrário do que se pensa e do que se afirma pelo senso comum, o crime organizado não é o PCC, não é o Comando Vermelho, não são os Amigos dos Amigos ou congêneres. Tecnicamente, essas são organizações delinquenciais, empregadas do crime organizado. Poderosas e violentas, precisam ser combatidas, mas são apenas varejo.

O crime organizado não mora em favelas, não transporta drogas, não habita os presídios, de maneira geral. Crime organizado, por definição, é de elite. Reside em mansões, voa de jatinho particular e vai negociar em Miami, em Amsterdã e em outros grandes centros, com desenvoltura poliglota. Não põe a mão em droga e detesta conviver com a “gentalha” do submundo. Lava dinheiro e tem gordas contas internacionais, além de negócios lícitos de fachada, na maioria das vezes. A natureza do crime organizado é transversal, não é paralela. Se o crime organizado fosse o tal “estado paralelo” de que se fala, nós conseguiríamos identificá-lo e combatê-lo com muito mais facilidade. Mas, por sua obliquidade é tão difícil combatê-lo, por sua presença contaminante nas mais glamourosas instituições públicas e privadas.

Esse, aliás, é um dos campos de conhecimento que expressam carência de melhor gestão histórica no Brasil. Por confundir-se crime organizado com organizações delinquenciais é que se perdeu tanto tempo em ações invasivas espetaculosas em favelas, com polícias entrando e saindo, pedalando portas, tiroteando, eventualmente matando inocentes e não alterando em nada o qua-

dro da triste realidade. O crime organizado, obviamente, continua incólume, porque não é lá que ele está. Terminado o espetáculo, aciona seus “exércitos industriais de reserva” e tudo continua como dantes. Isso não quer dizer que a gente deva ser leniente com os criminosos que maltratam e exploram os pobres na favela e nada fazer. Contudo, somente uma ação séria e persistente, não fundada em políticas demagógicas e midiáticas, pode ser consequente na redução do crime e da violência em territórios por eles dominados. Se for inevitável uma intervenção mais contundente, é evidente que deve seguir-se uma ocupação por policiais de proximidade, que permaneçam em uma relação dialógica e confiável – pelo tempo – com a comunidade. É o que começa a ocorrer nos “Territórios da Paz”, do Pronasci, do governo federal, e na Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), do Rio de Janeiro, bem como em dezenas de outras experiências de polícia comunitária espalhadas pelo território nacional.

O exemplo acima mostra como o quadro dramático da segurança pública brasileira tem sido agravado pelo amadorismo, pelo empirismo, pelo conhecimento da ponta, nas ruas, que não pode ser desprezado nem tampouco maximizado, pela mera intuição. As políticas intuitivas constituem-se em um verdadeiro desastre histórico para a segurança do povo brasileiro. Gestão de segurança pública, um tema complexo, tem que ser feita com conhecimento científico. Para piorar, há um acúmulo de décadas de demagogia, pontilhadas por raras e honrosas exceções. Nesse tempo, frotas de viaturas desfilaram pelas ruas das grandes cidades, sirenes ligadas, giroflex acesos, como se, enfim, por isso, alguma coisa fosse mudar. Mas, por detrás da cena para aplacar o clamor público, nenhum sistema, nenhuma proposta. Apenas mais do mesmo, para obter os mesmos resultados.

Nossa proposta, portanto, ao lado de uma boa geração nova de gestores estaduais e municipais, é modificar radicalmente o desastrado paradigma confirmado pelos números das pesquisas. Obviamente não há milagres nesse campo, não há transformações da noite para o dia. Mas eu diria que estamos em marcha acelerada, com programas inéditos e sistêmicos. Contrariamente ao predomínio absoluto e circular do pensamento tático-operacional, que sempre vigorou solitário na segurança pública do Brasil, estamos inaugurando um período de pensamento estratégico. O grande desafio do Brasil é cuidar da sua segurança pública menos com o fígado e a biliar e mais com o cérebro e os neurônios.

O presidente Lula e a sua equipe foram muito felizes desde o início, porque nos ofereceram um roteiro excepcional para transformar nosso sistema, no plano Segurança Pública para o Brasil. Se não esquecermos dele, temos um bom caminho a percorrer. Ali vemos um mapa, um roteiro seguro dos princi-

pais aspectos que precisamos alterar para a qualidade do sistema. Pode-se, dele, extrair alguns pontos programáticos. Por exemplo, a necessidade que temos de capacitar nossas polícias, de educar nossas polícias. Porque o nosso policial tem que ser também um educador, um líder no meio da comunidade.

Mas há outras questões programáticas: a polícia predominante de que precisamos é a comunitária, a polícia de proximidade; as academias de polícia têm que ser uma referência; temos que reduzir a letalidade em confrontos; devemos aliar a questão da prevenção à repressão qualificada. Prevenção é um tema que permaneceu marginal nas discussões, mas o governo do presidente Lula o trouxe para a centralidade.

O que foi feito nesse sentido? A maior parte do que estava no programa de governo do presidente Lula saiu, sim, do papel e com muita qualidade. Quero dar alguns exemplos por meio de números, porque nada fala mais alto que os números. A maioria das pessoas não sabe que nós temos hoje – e o digo sem qualquer ufanismo, mas fazendo justiça à realidade – o maior programa de educação de operadores de segurança pública do mundo, com 200 mil policiais, bombeiros e guardas municipais, cursando os módulos formativos a distância a cada quatro meses. Nele, tratamos os operadores como técnicos, mas também como humanistas. Eles têm que estar entre os líderes das transformações sociais. Não são meros ordenadores das predisposições balizadoras do Estado, mas sobretudo agentes de transformações. O mais humilde operador, na mais humilde das ruas, representa uma forte liderança e é para isso que temos que educá-lo. Ninguém os procura para “jogar conversa fora”. Procuramos os policiais, os bombeiros e os guardas quando necessitamos de orientação ou quando estamos vivendo dramas, por isso seu impacto social é tão grande.

Qualificar, pois, 200 mil operadores a cada quatro meses significa multiplicar essa qualidade na liderança sobre a população atendida. Desses 200 mil, em torno de 170 mil estão recebendo Bolsa Formação do governo federal, 400 reais por mês a mais no salário para estimulá-los aos estudos. Parece pouco? Não é. Enquanto escrevo este texto, em estados onde o policial ganha em torno de 800 reais por mês, como no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul, isso significa 50% a mais no salário.

Outro ponto: todos os nossos alunos, a par de estudarem as boas técnicas, têm que aprofundar as questões relacionadas à ética. Nesse contexto, elegemos alguns temas de direitos humanos. Todos os nossos policiais, bombeiros e guardas municipais que estão nas nossas redes de ensino – na universidade e no ensino a distância – têm que estudar pelo menos quatro questões relacionadas a direitos humanos: direitos de gênero, igualdade racial, combate à homofobia e direitos etários.

Já tivemos em nossos cursos mais de 430 mil policiais, para citar uma das categorias. Temos 600 mil policiais no Brasil, 430 mil passaram por cursos. A nossa meta é atingir a totalidade até o final do governo Lula. E o que queremos com isso, como meta qualitativa, não quantitativa? Queremos realmente formar uma nova cultura e uma nova liderança na segurança pública brasileira. Firme, enérgica mas respeitadora e promotora dos direitos humanos e da cidadania.

O cidadão que olhar de fora para toda essa movimentação poderá perguntar-se por que a coisa ainda não mudou. É porque o processo é muito recente.

Essa mudança, com certeza, será uma das decorrências do Pronasci, em sua maior parte executado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, que no segundo mandato do presidente Lula nos conferiu o maior salto sistêmico de qualidade que a segurança pública já alcançou. É, provavelmente, o único programa prático e articulado de segurança pública que o país conheceu. Evidentemente uma decorrência do excelente passo teórico que estruturou o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). O governo Lula está fazendo uma revolução silenciosa, porque sem alarde, na cultura da segurança pública. Essa revolução se constitui, por exemplo, na acima citada transversalidade dos direitos humanos, perpassando toda a aprendizagem.

Contamos, ainda, com uma Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp), hoje com 80 cursos de pós-graduação *latu sensu* em segurança pública, gratuitos, financiados pelo governo federal.

Jamais se investiu em formação de capital humano o que o governo federal está investindo no presente momento.

Entregamos mais de dez mil unidades habitacionais para policiais, em uma parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF), e estamos lançando a etapa 2 do nosso plano habitacional, agora baseado em cartas de crédito. Os policiais vão poder escolher o lugar onde querem morar, sem a análise restritiva da ficha cadastral. Isso, se bem conduzido, em poucos anos poderá sanar o déficit habitacional que existe na polícia.

Estes são exemplos do trabalho realizado pelo Pronasci.

Vale lembrar a história do Pronasci. No primeiro mandato do governo Lula, nós ficamos esquentando os motores. Montamos programas, roteiros teóricos, ou teórico-práticos muito interessantes, como o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). A arquitetura do Susp é magnífica, pois reuniu intelectuais de todo o país e produziu um documento de mais de 500 páginas, analisando profundamente a segurança pública e propondo alternativas. O Pronasci é um desdobramento do Susp, não é um programa novo. É menos teórico, mas fundado na teoria do próprio Susp. Traz respostas muito concretas

de como ordenar a segurança pública do Brasil, com base no que foi erigido durante o período em que se discutiu o Sistema.

O Pronasci propõe um formato que parece óbvio, mas que até então não havia sido implementado: o somatório das três esferas de governo, federal, estadual e municipal, porque não se constrói segurança pública de maneira fragmentada, e muito menos antagônica. Traz ainda outro elemento: segurança pública se faz trabalhando na prevenção, na educação e também na repressão qualificada, não há contradição. Superamos um falso dilema histórico entre repressão e prevenção.

A democracia brasileira precisava fazer essa superação da dicotomia entre repressão e prevenção. A prevenção é a grande redutora da violência e do crime e temos que ter como coadjuvante a repressão qualificada. Precisamos fazer uma repressão que seja cirúrgica, que não penalize o cidadão comum, o trabalhador honesto, que não fira o inocente. E que seja feita com base em uma conduta extremamente enérgica, mas que não viole a legalidade nem a moralidade.

Essa é a grande construção que o governo Lula vem fazendo. Acima, apontei exemplos de nossa área da educação, mas poderia também falar no ordenamento do uso de armas, nesse campo da repressão qualificada. Nós intensificamos a utilização das armas não letais ou menos letais, para ver se reduzimos a grande letalidade histórica nos confrontos com a polícia. E, ao mesmo tempo – para as armas letais – instituímos programas e padrões de conduta que impedem as chamadas armas de guerra nas mãos dos agentes públicos, sem retirar deles as defesas (o chamado *stop power*) de que necessitam. As pesquisas recentes, no Rio de Janeiro, dão contas da redução das chamadas balas perdidas e atribuímos isso às nossas políticas, do governo federal, casadas com as novas políticas daquele estado.

Outro ponto importante é o desenvolvimento da polícia comunitária. Toda a nossa indução de políticas públicas junto aos estados está voltada à polícia comunitária. No mundo inteiro há uma certeza científica: somente se reduzem crimes e violência por meio da informação. E ninguém nos passa mais informação do que a comunidade. Mas para fazê-lo, a comunidade precisa confiar na polícia, saber que ela vai entrar e ficar. Que nós não vamos cooptá-la para receber informações hoje e amanhã ir embora, deixando-a nas mãos dos bandidos.

Esse é outro passo do Pronasci: a formação dos territórios de paz. Quando lemos semanalmente nos jornais que, no Rio de Janeiro, favelas estão sendo pacificadas, estamos diante de uma política engendrada teoricamente e financiada pelo governo federal. Sabemos que o Rio de Janeiro somente tem con-

dições de retomar o território das mãos dos criminosos colocando em prática esse conceito de polícia que entra, que fica, que convive, que dialoga, parceira da comunidade. Isso está sendo feito com muita competência pelo estado, mas nos orgulha ouvir do governador Sérgio Cabral o reconhecimento de que temos a paternidade propositiva.

O governo federal, com os recursos que distribui, tem a capacidade de induzir os estados à adoção dessas políticas de segurança. É claro que precisamos investir ainda muito mais, mas há avanços significativos nos últimos anos.

No passado, as experiências de polícia comunitária eram vitrines de qualidade, casos tópicos, raros. O nosso governo trouxe a polícia comunitária para o centro. Agora é pela via da polícia comunitária ou nós não financiamos. E a força indutora que tem esse “nós não financiamos”, ou “nós financiamos” é tremenda. Tivemos muita reação porque diziam que não tínhamos o direito de dizer onde é que os estados devem gastar o dinheiro. E nós, com coragem e fundamento, respondemos: “Não só temos o direito como temos o dever de fazê-lo, porque esse dinheiro é público e precisa ser administrado de maneira consequente”. Há mais de três décadas os recursos vinham sendo muito malgastos na segurança pública. Não era somente pouco dinheiro investido, era pouco e malgasto. Nós aumentamos em cinco vezes o volume de recursos. Precisamos aumentar mais porque há padrões internacionais que revelam que o recurso não gasto em segurança pública vai nos dar, a médio prazo, 20 vezes mais prejuízos. O que significa, além do drama humano, o prejuízo da segurança para os sistemas de saúde desse país? O que significa em termos de evasão de segmentos do empresariado? O que significou para o Rio de Janeiro o êxodo do empresariado por toda uma década? O que significou em termos de perda de mercado turístico? Segurança é, realmente, investimento.

Antes de concluir, gostaria de afirmar que o Pronasci trouxe uma visão sistêmica voltada para os grandes conglomerados urbanos brasileiros, onde o cerne da violência reside. Mas o programa está evoluindo e, neste momento, tratamos de construir o chamado “Pronasci fronteiras”, para evitar a entrada de armas pesadas. Não haveria atividade delinquencial organizada nesse país somente, por exemplo, como uso de pistolas calibre ponto 40 ou com revólveres ponto 38. A atividade delinquencial organizada tem sustento nas chamadas armas longas. E essas armas penetram no Brasil pelos mais de 18 mil quilômetros de fronteiras secas e pelos mais de 16 mil quilômetros de fronteira marítima. E, ao longo de décadas da vida contemporânea, é surpreendente pensar que nunca se construiu política sistêmica de segurança pública de fronteira, nem seca nem marítima. O governo Lula herdou um país praticamente zerado do ponto de vista de polícias de fronteira. Qual é a polícia de fronteira

que existe? A Polícia Federal, que trabalha muito bem, mas que se constitui de algo em torno de 12 mil homens na ponta, quando muito. Como é que essa polícia dará conta de quase 35 mil quilômetros totais de fronteiras? Políticas de segurança nas fronteiras de um país continental como o nosso, ou se faz de maneira colegiada, com a participação de diversos segmentos – Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil Estadual, Polícia Militar Estadual, até guardas municipais em cidades-chave – ou não existe.

Assim, quem é responsável pelas fronteiras num país como o nosso? As polícias federais, as polícias estaduais, as municipalidades, as guardas municipais, as comunidades fronteiriças, as Forças Armadas. Como nós vamos cuidar das fronteiras sem dialogar com os habitantes da fronteira? Por exemplo, quem sabe melhor como o crime migra na fronteira do que o sujeito que mora naquela região?

Temos hoje esse programa magnífico, no governo Lula, Polícia Especializada em Fronteiras (Pefron), implementado em alguns estados brasileiros. No Brasil profundo você não chega por terra, não chega de viatura, mas o nosso sistema de segurança foi todo estruturado em cima de viaturas.

Então, o nosso governo, no último ano e meio, investiu nada menos que 160 milhões de reais na compra de helicópteros. Temos hoje uma frota aérea que há dois anos não existia. Essa frota não é formada apenas pelas máquinas, mas também por uma concepção sofisticada. Há um sistema nacional de Aviação em Segurança, todo normatizado, com base inclusive em procedimentos de segurança de voo, onde conseguimos praticamente zerar os acidentes por falha humana em voos de segurança pública.

Queremos, antes de sair, deixar também plantadas as sementes de um guardamento costeiro para o Brasil. É incrível olhar o mapa brasileiro, ver a extensão das fronteiras marítimas e pensar que não existe, aqui, uma guarda costeira. A Marinha não tem vocação para fazer policiamento, não é tarefa sua. Como é possível imaginar que, em mais de 500 anos de história náutica, não se tenha estruturado uma segurança policial marítima, coisa que se poderia fazer em parceria com os entes federados?

Nós precisamos deixar de fazer segurança tópica, temos que ter coragem de ir ao âmago do sistema para repensá-lo e estamos fazendo isso. Educando a polícia, criando uma articulação nas fronteiras, estabelecendo um sistema de aviação, nos adiantando ao crime e prevendo formas de financiamento e normatização de um guardamento costeiro.

Quais são os nossos desafios? Mantermos esses padrões Pronasci, aumentar as inversões de recursos, impedir qualquer contingenciamento na área da segurança e começar uma discussão sobre as reformas estruturais, previs-

tas no programa Segurança Pública para o Brasil, do presidente Lula. Delas, cito as reformas das polícias, passando pela superação do modelo dicotômico, com duas meias polícias que, na incompletude, se encontram intersubmetidas e se atrapalham mutuamente. Sabemos, contudo, que é muito difícil mexer nas estruturas, porque as reações corporativistas são danosas e potentes. Mas, assim mesmo, precisamos convencer as corporações a se perguntarem menos a respeito do poder que temem perder e mais a respeito do poder que a cidadania vai ganhar.

Concluo afirmando que o segundo mandato do governo Lula vem marcando significativamente a história da segurança pública, com a construção de políticas sistêmicas, fundadas no pensamento estratégico. Digo isso sem prejuízo das belas iniciativas que se realizaram em períodos anteriores. Estamos enfrentando, e paulatinamente vencendo, o desafio de modernizar, racionalizar e humanizar as forças e sistemas da segurança pública brasileira, a fim de garantir e dar melhor ambiência ao nosso povo, para que possa trabalhar produtivamente e se desenvolver em paz.

GEDER GOMES

**POLÍTICA PENITENCIÁRIA
E PENAS ALTERNATIVAS**

O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CPCP) é o primeiro dos órgãos da execução penal previsto na Lei de Execução Penal, sendo de 1984 a redação que trata de toda a sistemática de execução de pena, seja ela pena privativa de liberdade, medida de segurança, pena restritiva de direitos, enfim, de todas as formas de execução penal.

Ocorre que esse Conselho assume, além de suas atribuições afetas somente à parte penitenciária, também atribuições de fixar os rumos da política criminal nacional.

Então, de um lado, o Conselho traça diretrizes para a política criminal como um todo, seja para a parte teórica, para a parte de efetiva ação de direitos, cobrança de deveres etc., e, de outro lado, também o Conselho é responsável pela política penitenciária, por traçar a política penitenciária do país. Com isso se fecha o aspecto ligado ao sistema de política criminal e penitenciária.

O Conselho tem voz por meio das resoluções que emite. Reunido, pensando política criminal e penitenciária, discute temas, estabelece resoluções e as edita, para que sejam seguidas tanto na parte de política criminal quanto na parte penitenciária por todo país. Essa é a missão do Conselho.

As resoluções do Conselho buscam tratar dos temas mais variados ligados à política penitenciária e criminal. Desde, por exemplo, uma regulação do uso de algemas – tema que começou a ser discutido – a uma questão de gênero. Encarceramento de gênero. Questões voltadas ao uso das verbas públicas para o sistema. Questões que discutem regras mínimas para o tratamento do indivíduo aprisionado. Questões voltadas a como se gasta o dinheiro público dentro do sistema, ou seja, como o Departamento Penitenciário Nacional (De-

pen), prioritariamente vai geri-lo. A lei diz que o Depen executa sua política de acordo com as diretrizes traçadas pelo Conselho.

O Conselho é o órgão pensante e o órgão executor é o Depen.

O que foi feito ao longo desses anos? Vamos pontuar de 2003 para cá. Várias são as iniciativas de resoluções. Foram fixadas diretrizes para o cumprimento da medida de segurança, que é a sanção penal voltada para o indivíduo louco infrator, estreitando esse cumprimento às novas reformas legislativas existentes para a questão do indivíduo portador de doença mental (Lei da Reforma Psiquiátrica).

Uma outra questão interessante, os recursos. Infelizmente 98,8% dos recursos disponíveis pelo Fundo Penitenciário Nacional, desde a sua criação (1984) até hoje, foram investidas em prisão, vagas em estabelecimentos prisionais. O número de vagas prisionais cresceu em mais de 250% desde 1995, ou seja, foram criadas vagas quebrando recordes mundiais.

O Brasil tem, hoje, a quarta população carcerária do planeta. Temos 470 mil presos, só perdemos para Estados Unidos, China e Rússia. Imagine que o planeta tem dez milhões de encarcerados e quase meio milhão está no Brasil. É um número impressionante. O preso brasileiro custa, em média 1.100 reais por mês. Imaginem o quanto se gasta mensalmente em todo o sistema.

Ocorre que a encarcerização não resolve o problema da segurança pública, e o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) manifestou essa posição. Por quê? Porque ainda que a prisão seja um mal necessário, para situações extremas, não pode ser o eixo de uma política criminal efetiva.

O Brasil passa por uma fase de esquizofrenia que resulta no uso irracional da prisão. Ela é usada de forma completamente aleatória, de uma forma completamente irracional. Temos um dado de que isso é verdade: hoje quase metade do total são presos ainda processuais, não condenados. Como se tem uma constituição federal dizendo que se presume a inocência do cidadão, que alguém só pode ser considerado culpado depois que a sentença penal condenatória transitar em julgado, e existe um número tão grande de presos provisórios, ou seja, com o processo em andamento?

Estamos encarcerando quase 230 mil brasileiros que não foram julgados, antecipando a pena, e estima-se que 25% desses indivíduos serão condenados a penas alternativas a prisão, o que é mais absurdo. Prende-se alguém durante o processo para depois condená-lo a uma pena que não é de prisão. Não é uma esquizofrenia do sistema?

E qual a razão dessa política de encarceramento? É porque nós temos uma ideia de insegurança que permeia o imaginário coletivo. De onde vem

essa ideia de insegurança? De vários setores. Um dos setores que podemos identificar é uma parte da mídia, que veicula costumeiramente notícias de violência urbana, traduzindo toda a violência naquele crime de rua. Ora, a corrupção é uma grande violência, a falta de políticas sociais – praticamente decretando a miséria e a morte do cidadão – é violência. No entanto, essa violência muito mais ampla e grave, não é veiculada de maneira tão exaustiva quanto a violência urbana, revelada pelo crime do cotidiano. Isso resulta em uma sensação de insegurança que gera no cidadão comum a necessidade de ser protegido, ele quer ser protegido. E para que se sinta protegido, necessita de leis que o isolem dos chamados indivíduos infratores.

Esse cordão de isolamento fictício vem simbolicamente por meio de leis mais duras, estabelecendo mais penas para os crimes existentes, bem como novas figuras delitivas, novos crimes.

Nos dias atuais, para qualquer situação de conflito que fuja de uma solução minimamente razoável no diálogo, existe o discurso pedindo que aquela situação seja criminalizada. Nós chegamos a um limite tão drástico que outro dia assistimos na televisão à polícia militar levar uma criança de sete anos para uma delegacia porque estava tendo uma crise nervosa dentro da sala de aula. Isso foi divulgado nacionalmente. É o Estado policalesco se impondo como Estado forte.

Ora, Estado forte não é o Estado que se arma contra o cidadão. Estado forte não é o que pune. Estado forte é o que cria postos de cidadania e condições para ser exercida.

No entanto, tal cultura contamina o indivíduo representante do Legislativo, que usa do discurso de que votará por lei mais forte, para colocar gente na cadeia, de que tipificará aquelas condutas, e ele se elege dessa forma. Se fizer o discurso da não prisão, o discurso de que outros sistemas punitivos que não sejam a prisão serão pensados, ele não se elege, porque infelizmente o inconsciente coletivo busca uma identificação de solução rápida, mágica e imediata, ofertada por uma lei.

Essa cultura também é identificada nos gestores governamentais. O gestor se sente compelido pela legislação infracionária penal e aqui surge a tendência em investir em armamento, para uma guerra contra o crime. E nessa guerra vale tudo, o que resulta em altos índices de pessoas mortas nos combates.

Há um aumento de prisões, mas não um aprimoramento do sistema. É muito comum ouvirmos que é preciso desenvolver um programa que aprimore a execução penal, que aponte o que fazer durante o período em que o sujeito está na prisão, para que quando retorne ao convívio social ele não mais seja alguém que potencialmente coloque a sociedade sob risco. É preciso tratá-lo,

oportunizá-lo, ressocializá-lo. Mas isso é utópico. A nossa prisão ressocializa? A gente sabe que não. Por quê? Vamos aos dados de gestão: temos no sistema carcerário hoje 83% dos indivíduos aprisionados sem sequer o primeiro grau. Temos um sistema carcerário em que cerca de 78% dos indivíduos não têm assistência judiciária, ou seja, precisariam de defensores públicos porque não têm condições de pagar um advogado.

De outro lado, se pensarmos que é necessário um trabalho prisional para capacitá-lo e ajudá-lo a manter ocupação lícita, ficamos preocupados porque 82% dos presos não têm qualquer tipo de trabalho prisional. Só 18% conseguem uma atividade considerada trabalho, e ainda assim, são as mais simples – artesanato, costura de bolas, limpeza da prisão, levar uma correspondência de uma ala para outra. Não há uma política pública de trabalho prisional.

Há uma carência de política penitenciária, e cabe ao CNPCP traçar essa política. O Conselho vem ditando resoluções, mas o gestor ainda tateia para atender aquilo que ele mesmo determina. Nosso Estado é federativo, os estados têm suas realidades e suas prioridades, e normalmente a prioridade do gestor não é o sistema prisional. E é até compreensível, porque cerca de 70% das verbas públicas são gastas com custeio, pessoal etc., fora aquelas verbas carimbadas de Saúde, Educação e outras áreas. Sobram 6%, 7% para investimento, e é evidente que investirá em estradas, em hospitais, em algo que dê alguma qualidade de vida ao cidadão. Ele não investirá no sistema carcerário.

Mas para não ser profeta do caos, também quero destacar o que está sendo feito de positivo. Nos últimos anos, a partir de 2002, percebe-se uma virada muito interessante do ponto de vista penitenciário: o desenvolvimento de um programa instituído pelo Ministério da Justiça chamado Programa de Apoio a Penas e Medidas Alternativas. Desse programa falo com tranquilidade, porque estou nele desde o começo. Integro a Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas à Prisão (Conapa) até hoje, fui vice-presidente e, posteriormente presidente da Comissão, com orgulho. Tudo começou quando saíram as leis que ampliaram as medidas e penas alternativas à prisão – em 1995 (Lei 9.099) e em 1998 (Lei 9.714) – suas efetivações foram lentas porque era preciso que houvesse varas especializadas para executar penas e medidas alternativas, equipes multidisciplinares especializadas nessas varas e, portanto, toda uma cultura nova no Judiciário, Ministério Público e polícias no sistema de Justiça para lidar com a pena alternativa à prisão.

Isso era lento, porque a cultura é prisional. Infelizmente, o conceito de Justiça está minimizado ao de mera justiça criminal. E justiça criminal está minimizada ao conceito de prisão. Tem-se a concepção que a Justiça apenas ocorre quando há prisão, e se possível com grande escarcéu público na hora

de prender. Toda execração pública, algema, fotografia, exposição, para que a gente tenha aquele senso de vingança: “Ah, viu só?! Agora você está pagando o que fez!”, como se isso fosse resultar em uma recomposição do dano social causado pelo crime.

Pois bem, o programa mencionado permitiu que fossem montadas as chamadas Centrais de Penas e Medidas Alternativas, em vez de se ficar esperando que o Judiciário criasse suas varas especializadas, o que demandaria muito tempo.

Na época fomos chamados – juizes e promotores, defensores, psicólogos, assistentes sociais – pelo Ministério da Justiça, para perguntarem por que não eram efetivadas as penas e medidas alternativas. Ora, dissemos que era porque não temos estrutura de fiscalização que dê resposta à sociedade de que assim também se pune, pois a sociedade pensa que pena alternativa é impunidade. E, realmente, era importante estruturar a fiscalização e mostrar que aquele indivíduo estava efetivamente cumprindo a pena alternativa, e que o resultado dessa pena alternativa seria melhor do que enviá-lo à prisão.

O Ministério resolveu auxiliar na estruturação de um programa que permitisse a concepção de uma metodologia dessa execução de pena. Contratou uma equipe de psicólogos, assistentes sociais, consultores jurídicos, que, com a participação efetiva de um grupo de juizes, promotores de Justiça e defensores públicos de todo o país, envolvidos na execução penal, produziram um manual para replicar esse conhecimento e capacitaram pessoas no Brasil inteiro. O Ministério da Justiça criou uma equipe e essa equipe começou a capacitar os estados por convênios que, por sua vez, criaram as Centrais de Penas Alternativas, dotadas dessas equipes multidisciplinares que seguiram a cartilha, a metodologia traçada. Colocamos esses organismos em contato com o Judiciário, demonstrando que havia um equipamento disponível para colaborar na execução da pena alternativa, com acompanhamento profissional e metodológico.

Isso pegou igual a rastilho de pólvora. De apenas uma em 2002, estamos hoje com 306 centrais. Estimulamos a criação de varas – havia uma, hoje temos 20 varas pelo país, criadas pelo Judiciário, graças ao estímulo do programa, especializadas somente em execução de penas e medidas alternativas.

Além disso, havia pouco mais de 2 mil pessoas cumprindo penas e medidas alternativas em 2002, monitoradas pelo Ministério. Hoje existem 700 mil, aproximadamente. E o detalhe principal é que só conseguimos contar essas 700 mil por termos centrais em 10% das comarcas. Na verdade, existem muito mais. Arrisco dizer que o Brasil tem um cenário próximo do internacional, de países europeus, Estados Unidos, Canadá e outros.

No entanto, a sociedade ainda não tem esse dado incorporado. Os que estão atuando no sistema de Justiça começam a ter essa noção, mas a sociedade em geral, não.

Outra questão importante referente às penas alternativas é o custo. A pena alternativa custa, no máximo, 45 reais por mês. Ela varia de sete reais até 45, nos estados onde custa mais caro, enquanto um homem no cárcere varia de 700 a 1.600 reais, com uma média de 1.100 a 1.200 reais.

Outro dado interessante da pena alternativa: pesquisas demonstram que quem sai do sistema de execução de pena alternativa volta a delinquir, em média, de 2 a 12%. Assim, cerca de 90% das pessoas que são monitoradas pelo sistema de penas alternativas não voltam para o crime. Não é mágica. O Sistema de Penas Alternativas busca incluir o indivíduo. Quando o indivíduo vai cumprir uma pena alternativa – em 92% dos casos a pena aplicada é de prestação de serviço à comunidade – ele se relaciona com a sociedade. O réu cumprirá essa pena em hospitais, escolas, ONGs, órgãos públicos etc.

Também vale mencionar que os índices de emprego, os índices de contratação, são altos após o término da pena. Isso porque a pena alternativa pune incluindo, e não excluindo, como é o caso do cárcere. A exclusão gera exclusão e a inclusão gera inclusão. É causa e efeito. Se o indivíduo se sente útil, começa a entender como funciona a sociedade da qual, muitas vezes, nunca se sentiu integrante.

Por outro lado, o sistema carcerário não oferece formação profissional ou estudo. Os encarcerados advêm – em mais de 70% dos casos – de famílias nas quais a renda *per capita* é inferior a um salário mínimo. Esse é o indivíduo preso. E 50% desses indivíduos tem menos de 25 anos, quer dizer, são jovens sem formação intelectual, profissional e sem integração nenhuma com a sociedade. Assim, é comum surpreender esse indivíduo na esquina, tomando uma bolsa, derrubando um jovem igual a ele para tomar um tênis de marca – porque nossa cultura é do ter, não é do ser, e isso o leva a ao sistema penitenciário. Ora, o resultado é evidente, ele será massa de manobra do crime organizado, acaba completamente desestruturado. Esse sistema é a universidade do crime organizado, a partir do qual a grande massa acéfala é cooptada compulsoriamente. A reincidência no sistema carcerário está com índices de 70% a 85%, uma irracionalidade.

Porém, 86% dos nossos crimes – previstos no Código Penal e nas leis penais brasileiras, segundo pesquisa recente da Fundação Getúlio Vargas (FGV) – são passíveis de penas alternativas a prisão. Só existe pena de prisão como regra em 14% dos nossos crimes, que são os mais graves – homicídio, latrocínio, estupro etc. No entanto, destes 470 mil presos, cerca de 51% estão

encarcerados por crimes contra o patrimônio, pequenos roubos e furtos, para os quais é possível a pena alternativa.

Assim, é possível alterar a política penitenciária, sair da lógica da prisão para a lógica da pena alternativa, na qual se pune incluindo, ressignifica-se o crime, ressignificam-se os valores, com essa equipe multidisciplinar de psicólogos, assistentes sociais, pedagogos que ligam o sujeito ao sistema do Estado.

O Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci) tem uma participação importante para o desenvolvimento da pena alternativa. Nós comungamos integralmente da filosofia do Pronasci, uma das iniciativas mais importantes em matéria de política pública na área de segurança que o país pensou nos últimos 50 anos.

Para se ter uma ideia do trabalho do Ministério da Justiça e do CNPCP no sentido de mudar a cultura da prisão, podemos citar o trabalho de fomento na criação dos conselhos da comunidade que o Ministério da Justiça está investindo. É um programa excelente, pois está fomentando a criação dos Conselhos da Comunidade. No momento em que o Ministério da Justiça começou a atuar nessa área – de 2006 para cá – os conselhos da comunidade se replicaram em mais de 200%. Esse fomento do Ministério da Justiça tem levado os municípios a criar os seus conselhos, e vamos propor uma resolução do Conselho Nacional determinando que o Depen reserve verba para convênios com os estados e municípios para instrumentalizar e estruturar os conselhos.

É importante mencionar a função desses Conselhos de Comunidade. Eles assistem aos indivíduos encarcerados, fiscalizam as condições dos estabelecimentos prisionais. Podem representar o juiz na interdição dos estabelecimentos que não estão funcionando de acordo com a lei. Podem representar qualquer autoridade, contra qualquer autoridade que não estiver agindo como deveria nas suas competências, para que o sistema funcione de acordo com a lei. É mais um instrumento de assistência, fiscalização e cobrança do cumprimento fiel das regras da lei e é municipal. E a tendência moderna é municipalizar os serviços públicos. É instrumentalizar os municípios. Por quê? Porque a gente vive nos municípios. O Estado é um ente abstrato. Isso foi feito com a Saúde e obtivemos resultados extremamente interessantes. Se foi feito com a Saúde, por que não fazer em outras áreas de atuação do Estado?

Uma política interessante é a do fomento do Conselho da Comunidade, para alterar a cultura na segurança pública, algo que não é imediato.

O problema é que as pessoas nessa área estão tão aflitas e envolvidas com a cultura do pânico e da insegurança pública, que querem resultados imediatos. E não existe resultado imediato numa área tão abandonada, tão co-

locada em último plano. Tanto que os investimentos previstos para o Pronasci são investimentos altíssimos.

Infelizmente a sociedade acha que como o Pronasci foi instituído, amanhã estaremos em céu de brigadeiro. Claro que não. É um projeto, uma política sendo implementada, degrau por degrau, e esse resultado só virá, de forma mais clara, daqui a alguns anos. Mas é preciso que se faça um investimento. É como a colheita, onde antes você precisa primeiro plantar.

Outra ação interessante do Ministério da Justiça foi a Conferência Nacional de Segurança Pública. Por quê? Porque permitiu, pela primeira vez no país, como diz nosso presidente, que os diversos atores envolvidos na segurança pública estivessem conversando *tête-a-tête*. Eu participei da Comissão Nacional de Organização da Conferência Nacional, e via ali um cabo da Polícia Militar conversando com um sociólogo, com um representante da Presidência da República. Você via movimentos sociais discutindo amplamente com delegados de polícia, que normalmente estão em situações antagônicas no dia a dia. Você percebia estudiosos da área da política criminal, representantes da OAB, do Conselho da Magistratura e do Ministério Público discutindo sob outro foco, tendo uma visão de como o outro enxerga essa política.

Essa foi, a meu ver, a maior contribuição da Conferência, independentemente do que se escreveu no papel como princípio ou diretriz. Mas o fato de mobilizar diversos segmentos nos municípios, nos estados e no país fazendo diversas reuniões, conferências livres, conferências virtuais, isso mobilizou mais de meio milhão de pessoas envolvidas com a temática. Movimentos religiosos e muitos outros. Ação de extrema felicidade do Ministério da Justiça, que permitiu uma visão mais ampla e até nova para muitos atores. Os resultados, com toda certeza, serão colhidos futuramente. E fazem parte da ação Pronasci os Territórios de Paz, outra iniciativa extremamente interessante.

Acredito que houve, por parte dessa gestão, uma ação concreta não só um planejamento estratégico, mas buscando contribuir para que diminuamos um quadro caótico de insegurança pública.

SOBRE OS AUTORES

ANDRÉ LUIS MACHADO DE CASTRO é mestre em Direito Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Vice-coordenador do Bloco de Defensores Públicos do Mercosul, é defensor público do Estado do Rio de Janeiro e presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP).

ANTONIO CARLOS SILVA BISCAIA, advogado, mestre em Direito Penal, professor universitário e procurador de Justiça, eleito pela terceira vez deputado federal pelo Partido dos Trabalhadores (PT) do Rio de Janeiro. Foi membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (1971-1999); subsecretário de Justiça e do Interior do Estado do Rio de Janeiro (1983); Procurador-Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro (1984-1986 e 1991-1995); coordenador do Instituto da Cidadania; presidente da Associação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA foi Procurador-Geral da República de 1989 a 1992. Bacharelou-se em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1967). Exerceu cargos administrativos e jurídicos em Belo Horizonte. Lecionou e foi promotor de Justiça nas Comarcas de Santa Cruz de Goiás, Porangatu, Palmeiras de Goiás e Goianésia (GO).

GEDER LUIZ ROCHA GOMES é promotor de Justiça do Estado da Bahia, titular da Promotoria de Execução Penal e de Penas e Medidas Alternativas de Salvador. É professor de Direito Penal e de Execuções Penais, preside o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP). Graduado em Direito pela Universidade São Francisco (SP) e Doutorando em Direito Penal pela Universidade Autônoma de Lisboa. Presidente do Instituto Brasileiro de Execução Penal (IBEP). Membro e ex-presidente da Comissão Nacional de Penas e Medidas Alternativas-MJ (CONAPA), membro da Comissão de Organização do 12º Congresso das Nações Unidas de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal (ONU).

JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE, professor e jurista, foi procurador geral da República (1985/1989), em seguida nomeado ministro do Supremo Tribunal Federal. Bacharelou-se em Direito na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais em 1960, foi vice-presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE), em 1959. Foi secretário jurídico do Supremo Tribunal Federal, no gabinete do Ministro Evandro Lins e Silva, e conselheiro da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB, seção DF), da qual foi vice-presidente em 1977.

MÁRCIO THOMAZ BASTOS, advogado, formado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), com especialização em Processo Penal na Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica (PUC). Foi ministro da Justiça de janeiro de 2003 a março de 2007. Foi presidente da Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) de São Paulo (1983/1985), com participação no movimento pelas Diretas. Foi também fundador, juntamente com Severo Gomes, Jair Meneghelli e dom Luciano Mendes de Almeida, do movimento “Ação pela Cidadania.” Recentemente, ao lado de profissionais liberais, fundou o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD).

PEDRO VIEIRA ABRAMOVAY é secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça desde 2007. Formado em direito pela Universidade de São Paulo. Em 2002, trabalhou como assessor do gabinete da prefeita Marta Suplicy (PT), de São Paulo. Em fevereiro de 2003, assumiu o cargo de assessor jurídico da liderança do governo no Senado e, em maio de 2004, o de assessor especial do ministro da Justiça. Foi presidente do Centro Acadêmico XI de Agosto em 2001 e conselheiro do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana de São Paulo (Condepe).

125

RICARDO BRISOLLA BALESTRERI é secretário nacional de Segurança Pública. Licenciado em História, especialista em Psicopedagogia Clínica e em Terapia de Família. Integra o Comitê Nacional de Educação para Direitos Humanos da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), ligada à Presidência da República e o Comitê Nacional de Combate e Prevenção à Tortura no Brasil. Atuou como especialista contratado pelo Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no Grupo de Arquitetura do Sistema Único de Segurança Pública (Susp/Senasp). Presidiu a Anistia Internacional-Seção Brasileira. Prestou consultoria em formação de recursos humanos no setor público em diversos estados e municípios.

ROGÉRIO FAVRETO é secretário de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. Graduiu-se em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade de Passo Fundo (RS) e pós-graduou-se em Direito Político pela Unisinos. Foi assessor jurídico da Câmara Municipal de Porto Alegre. Procurador de carreira do município de Porto Alegre desde 1990, entre 1997 a 2004 exerceu a função de Procurador Geral do Município. Entre 2001 a 2004, também foi presidente do Fórum Nacional dos Procuradores Gerais das Capitais Brasileiras. Foi consultor jurídico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil e da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

SÉRGIO RABELLO TAMM RENAULT é advogado formado pela Universidade de São Paulo (USP). Foi chefe de gabinete da Secretaria Municipal de Finanças de São Paulo (1989/1990), secretário executivo da Associação Brasileira dos Secretários e Dirigentes das Finanças dos Municípios das Capitais, secretário especial da Reforma Administrativa da Prefeitura Municipal de São Paulo, titular da subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, secretário da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça e subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República.

TARSO FERNANDO HERZ GENRO é formado em Direito. Foi ministro da Justiça de 2007 a 2010. Antes disso, foi deputado federal, prefeito de Porto Alegre pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Titular da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (2003), ministro da Educação (2004-2005) e ministro de Relações Institucionais (2006). Foi vice-presidente do Instituto dos Advogados do Brasil (RS), conselheiro da Ordem dos Advogados do Brasil (RS) e lecionou como professor convidado em instituições de ensino superior. Em 2005, foi presidente nacional do Partido dos Trabalhadores.

SOBRE OS ORGANIZADORES

PIERPAOLO CRUZ BOTTINI é professor-doutor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), possui mestrado em Direito Penal pela Universidade de São Paulo (2002) e doutorado em Direito Penal pela Universidade de São Paulo (2006). É coordenador regional do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. Foi Secretário de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça nos anos de 2005 a 2007. Tem experiência na área de Direito com ênfase em Direito Penal.

ELÓI ALFREDO PIETÁ é vice-presidente da Fundação Perseu Abramo. Duas vezes membro do Diretório Nacional do PT, prefeito de Guarulhos (2001 a 2008), vice-presidente de relações internacionais da Frente Nacional de Prefeitos (2006 a 2008), deputado estadual em São Paulo (1991 a 2000), vereador em Guarulhos-SP (1983 a 1990), sempre pelo PT. Foi militante de movimentos sociais, professor de Língua Portuguesa e atuou como advogado.

O livro *Justiça e Segurança* foi impresso pela Cromosete Gráfica para a Editora Fundação Perseu Abramo. A tiragem foi de 2.000 exemplares. O texto foi composto em Berkley no corpo 11/13,2. A capa foi impressa em papel Supremo 250g; o miolo foi impresso em papel pólen soft 80g.