SENASP

Secretaria Nacional de Segurança Pública

Relatório Final

Concursos Nacionais de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública

Proponente

Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM)

Autor (s)

Eneida Gonçalves de Macedo Haddad

Título da Pesquisa

Centros Integrados de Cidadania: Desenho e Implantação da Política Pública (2003/2005)

Estes relatórios de pesquisa constituem os produtos resultantes do Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal. Fornecerão importantes subsídios para a qualificação das políticas nacionais de segurança pública. Destacamos que eles não constituem a opinião oficial do Ministério da Justiça sobre os assuntos tratados.

Abril 2006

Ministério da Justiça

GOVERNO FEDERAL



Instituto Brasileiro de Ciências Criminais

1º CONCURSO NACIONAL DE PESQUISAS APLICADAS EM SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA CRIMINAL

Projeto de Pesquisa aplicada em **PROGRAMAS DE PREVENÇÃO**

Linha de Pesquisa **nº 1** - **Estruturante**

Relatório Final

CENTROS INTEGRADOS DE CIDADANIA

Desenho e implantação da política pública – 2003-2005

Responsável técnica:

Eneida Gonçalves de Macedo Haddad

Relatório técnico final apresentado à Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, Novembro de 2005

Nota de apresentação

Este é um relatório técnico final, exigido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, como parte das obrigações da instituição contemplada no 1º Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal – Programas de Prevenção.

Ficha técnica da pesquisa

Responsável técnica:

Eneida Gonçalves de Macedo Haddad

Coordenadoras da pesquisa:

Eneida Gonçalves de Macedo Haddad

Jacqueline Sinhoretto

Pesquisadores:

Antonio Carlos Pereira

Frederico Normanha Ribeiro de Almeida

Liana de Paula

Maria Amélia de Almeida Teles

Maria das Graças de Gouvêa

Rogério Pereira Lopes

Sumário

1 . Resumo do projeto de pesquisa 4

2 . Módulo 1 - Desenho das políticas de implantação dos Centros Integrados de Cidadania.....5

3. Módulo 2 -Participação da sociedade civil na gestão dos Centros Integrados de Cidadania 39

4 . Módulo 3 - A prestação dos serviços de Justiça nos Centros de Integração da Cidadania de São Paulo..... 71

5 . Considerações Finais - O Tratamento aos Casos de Violência nos CIC de São Paulo.....118

RESUMO DO PROJETO DE PESQUISA

Esta pesquisa visou aprofundar a análise da implementação de um novo modelo de organização e atuação das instituições públicas na administração da justiça e resolução de conflitos: os Centros Integrados da Cidadania. Para tanto, o estudo foi conduzido de modo a conhecer e avaliar a política pública que tem norteado a implantação de novos centros, cotejando-a com estudos já empreendidos junto a unidades instaladas em São Paulo. De outro lado, objetivou investigar a prestação dos serviços de justiça nos CIC, a natureza e a qualidade de sua intervenção nos conflitos e na garantia de direitos, conhecendo, ainda, como se dá a participação da sociedade civil no funcionamento dos centros integrados. A pesquisa, e também o presente relatório final, organizaram-se em três módulos:

Módulo 1 – Desenho das políticas de implantação dos Centros Integrados de Cidadania;

Módulo 2 – Participação da sociedade civil na gestão dos Centros de Integração de Cidadania;

Módulo 3 – Prestação de serviços de justiça nos Centros de Integração de Cidadania de São Paulo.

MÓDULO 1

Desenho das políticas de implantação dos Centros Integrados de Cidadania

I. Introdução

A presente pesquisa tem como um de seus objetivos avaliar a condução da política de implantação dos Centros Integrados de Cidadania em Estados e Municípios, verificando sua adequação às diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Justiça, através das políticas federais. A avaliação recorreu a uma metodologia comparativa, tendo sido eleitos três programas que contaram com o apoio federal a partir de 2001, implantados no Estado do Acre, no Município de Vitória e no Estado de São Paulo.

Para a execução do *Módulo 1* foi realizado um levantamento de dados através de pesquisa documental e de entrevistas com gestores e técnicos do Ministério da Justiça, a fim de identificar as diretrizes para o financiamento e a implantação dos Centros Integrados de Cidadania. Com isso, além de conhecer as diretrizes específicas da Senasp para o fomento dos CIC no período analisado, objetivou-se também localizar a política de implantação dos CIC no conjunto das políticas de segurança pública, prevenção da violência e acesso à justiça do Ministério.

Tanto a pesquisa documental quanto as entrevistas exigiram a identificação dos documentos e dos agentes, por via remota, e a visita à Brasília para a coleta das entrevistas pessoais.

Esse material foi tratado com a finalidade de identificar os elementos utilizados pelos gestores públicos para a avaliação e seleção de projetos a serem apoiados junto aos entes federados.

Identificadas as diretrizes do fomento federal, a pesquisa voltou-se à análise das políticas locais de implantação dos Centros Integrados de Cidadania que contaram com o apoio federal.

A coleta de dados reuniu pesquisa documental, entrevistas com gestores e técnicos dos programas e observação *in loco*. Nos entes federados, a investigação voltou-se ao desenho da política de implantação, aos objetivos e ao engajamento das instituições parceiras e da sociedade local no programa. Entrevistas com operadores, funcionários e usuários complementaram a observação *in loco*.

A análise dos dados sobre os programas locais levou à possibilidade da comparação entre as diretrizes federais e as políticas locais, tendo em vista a reflexão sobre sua adequação e possíveis conflitos entre os projetos.

A comparação entre os programas permite visualizar diferenças, peculiaridades e potencialidades, cuja análise pode ser útil ao aperfeiçoamento dos vários projetos relatados.

II. Diretrizes federais para a implantação dos Centros Integrados de Cidadania

Os Centros de Integração da Cidadania foram idealizados por um grupo de operadores do Direito paulistas preocupados com a transformação do sistema de justiça, no sentido da melhoria do acesso e da democratização dos serviços de justiça. O contexto político era o da transição para a democracia, conquista de novos direitos de cidadania e redefinição do papel das instituições.

A proposta dos idealizadores compreendia não apenas a descentralização dos serviços de segurança e justiça, mas também uma mudança qualitativa na relação entre os cidadãos e o Estado. Assim, tão importante quanto a desburocratização do acesso e a integração daqueles serviços, eram a participação da comunidade e a mudança da mentalidade dos operadores jurídicos.

Em razão dessas transformações pretendidas, antes de pensarem em alterações legislativas, os idealizadores estavam preocupados em conceber uma organização dos serviços que oferecesse acessibilidade e celeridade, mas, sobretudo, o aprendizado do exercício da cidadania e formas alternativas de resolução de conflitos, tornando a justiça mais próxima da realidade e dos valores da população atendida.

Um ponto central do projeto era o deslocamento de uma atuação repressiva, que historicamente marcava a ação do Estado nas áreas de exclusão social, para uma ênfase na solução pacífica dos conflitos cotidianos e na promoção dos direitos humanos. Daí ter-se o

CIC como um espaço de participação popular, solução alternativa de conflitos, acesso a instituições públicas de justiça e prevenção da violência – tanto aquela originada dos conflitos interpessoais, quanto aquela praticada pelos agentes públicos, que passariam a se submeter ao controle mútuo e da comunidade..

A partir de 1996, os Centros de Integração da Cidadania – CIC tornaram-se um programa da Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo, com a instalação do primeiro posto na periferia da Zona Leste da capital.

Em 2001, com a ascensão de um Ministro da Justiça simpatizante da proposta, o CIC passou a integrar as ações de prevenção da violência previstas no âmbito do Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP, com recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, administrado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp. Apesar da origem dos recursos, até 2002 as ações de prevenção do PNSP eram gerenciadas pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, cujos cargos são privativos de oficiais das Forças Armadas. Neste momento, o programa sofreu uma inflexão em seus objetivos: de um projeto de reforma das instituições de justiça, os CIC passaram a ser vistos como estrutura de apoio às ações de repressão à criminalidade e de intervenção do Estado em áreas vulneráveis ao domínio do crime organizado. Um marco desta visão foi a implantação de uma unidade no município de Santo André, focada na expansão dos serviços clássicos do policiamento ostensivo e da polícia judiciária, tendo como meta a redução dos índices de criminalidade[1].

Em 2003, com a mudança da Administração Federal, o CIC passou a ser gerenciado pelo Ministério da Justiça – MJ, tendo sido eleito como um dos programas prioritários da reforma do Judiciário. A partir da coordenação da Chefia de Gabinete do Ministério, foi montado um grupo intersecretarial com representantes da Senasp (gestora do recurso), da Secretaria de Reforma do Judiciário e da Secretaria Especial de Direitos Humanos.

Nas relações institucionais do Gabinete do MJ com os Tribunais de Justiça dos estados, buscou-se ainda identificar a existência de experiências afins e sensibilizar seus dirigentes para a implantação de CIC.

Paralelamente a isso, o Ministério fomentou um debate em São Paulo, com o intuito de definir diretrizes políticas e metodológicas para a difusão e a fiscalização do

[1] Para um aprofundamento desta análise, consultar Haddad, Sinhoretto e Pietrocolla. *Justiça e segurança na periferia de São Paulo*: os centros de integração da cidadania. São Paulo: IBCCrim, 2003.

programa em âmbito nacional. Sob a coordenação do IBCCrim, reuniram-se gestores, operadores jurídicos, militantes da sociedade civil e pesquisadores para a redação de um documento que propunha diretrizes organizadas em três eixos fundamentais: princípios gerais, serviços e integração.

No que concerne aos princípios gerais foi proposta a "*organização de uma política de resolução de conflitos que se diferencie da intervenção tradicional da justiça*" e a "*organização de uma política de acesso a serviços pautada na participação popular, diferenciando-se de práticas assistencialistas e paternalistas*".

Entre os serviços imprescindíveis, propôs-se que o Poder Judiciário atuasse com competência ampliada para atender aos interesses da população local, excetuando-se a atuação punitiva; ao Ministério Público, caberia a defesa de interesses difusos e coletivos e a fiscalização do emprego das verbas destinadas ao programa, não exercendo qualquer atribuição criminal. Foi considerada imprescindível, ainda, a presença permanente da Defensoria Pública, tanto na defesa jurídica de interesses individuais, quanto na assessoria aos movimentos populares nas questões coletivas. Às polícias foi considerada absolutamente não recomendável a atuação na repressão ao crime, sendo vedadas investigações criminais formais e o uso de equipamentos de segurança, como celas e armas; propôs-se, em contrapartida, uma atuação policial voltada à orientação e conciliação de conflitos, além da expedição de documentos. Além disso, foram enunciados serviços ligados à geração de renda e trabalho, educação para a cidadania, cultura e lazer, prevenção de DST/AIDS e redução de danos para usuários de drogas.

Em relação à integração com a comunidade destinatária dos serviços, propôs-se a implantação de conselhos de gestão com caráter deliberativo, a organização de plenárias e a criação de uma ouvidoria com independência funcional e financeira. Para a integração entre os serviços, recomendou-se buscar o comprometimento dos chefes dos poderes executivos e dos órgãos públicos, para garantir a efetivação do programa; realizar formação diferenciada e contínua dos agentes e avaliar resultados e metas; valorização profissional dos servidores para atuação nos CIC.

De acordo com o levantamento realizado para a presente pesquisa, constatou-se que, em razão de alterações em cargos de direção no Ministério da Justiça, o documento das diretrizes apresentado pelo grupo reunido em torno do IBCCrim não foi plenamente incorporado como política governamental, embora tenha sido discutido pelo grupo

intersecretarial já mencionado, gerando um documento interno que estabelecia etapas e procedimentos para a difusão dos CIC nos estados.

Internamente à Senasp, os projetos apresentados pelos estados e municípios continuaram tramitando. A maior preocupação revelada pelos gestores durante as entrevistas, no momento da aprovação dos projetos, é garantir que os objetivos e metas neles propostos correspondam efetivamente a ações de prevenção da violência. Segundo as entrevistas, esse representa um obstáculo à maior difusão dos CIC, uma vez que as instituições interessadas, muitas vezes, enviam propostas mal fundamentadas, sem especificações sobre objetivos e metas a serem cumpridas. Na área de prevenção da violência, diagnostica-se pouco acúmulo de conhecimento e de informações capazes de justificar as ações dos projetos, o que muitas vezes redunda em propostas tecnicamente frágeis. Assim, vários projetos apresentados foram indeferidos, havendo a preocupação do gestor da Senasp em esclarecer quais são os pontos que precisariam ser aperfeiçoados. Foi o que ocorreu em relação ao Estado do Acre, em 2005, cujo projeto não apresentava um bom diagnóstico da violência e não arrolava objetivos e metas.

Em relação aos projetos que foram aprovados, a maior preocupação é com a fiscalização do cumprimento dos objetivos e do emprego dos recursos. Existe um receio de que os recursos empregados com o financiamento de CIC possam servir a outras práticas, como a repressão direta à criminalidade. Porém, essa tarefa também não é simples, em razão de haver dificuldade em colher e tratar dados que possam atestar o cumprimento de metas na área da prevenção da violência. Daí que alguns estados que já foram financiados anteriormente pelo Governo Federal, não conseguiram renovar convênios.

Esse é o caso de São Paulo, que teve a prestação de contas rejeitada por não ter apresentado dados indicativos de resultados. Ainda uma outra questão quanto a São Paulo ilustra as dificuldades no relacionamento entre o MJ e os estados, no que se refere ao financiamento de programas. O Ministério tem privilegiado o apoio a programas que integram os convênios no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, firmados com as Secretarias de Segurança estaduais. Pelo modelo do SUSP, as ações devem ser integradas numa política maior de segurança, englobando repressão, prevenção, qualificação de pessoal, e outras políticas específicas. A adesão de São Paulo ao SUSP, por meio da Secretaria de Segurança Pública, dá pouca ênfase a ações de prevenção, não contemplando o CIC. Desta forma, outro convênio foi proposto pela Secretaria de Justiça para financiar o CIC, sem interligação com o projeto do SUSP, ainda que ambos tenham que ser formatados no modelo de integração entre os serviços. A Secretaria de Justiça

contestou os critérios da Senasp para a rejeição do seu projeto, porém não ofereceu uma proposta de integração ao SUSP.

O episódio ilustra, para a gestora da Senasp encarregada de aprovar os projetos de CIC, a importância da articulação prévia entre os dirigentes das diversas instituições que irão prestar serviços junto ao programa. O critério de aprovar apenas projetos que manifestem essa articulação prévia, de um lado, assegura a adesão e a oferta de serviços por parte das instituições parceiras e, de outro, permite que o CIC possa servir como um espaço de convergência de políticas e de debate dentro do estado sobre a sua intervenção nas questões ligadas à violência e à segurança. Neste ponto, a participação da sociedade civil no CIC é valorizada como essencial para o debate e o aperfeiçoamento institucional em direção às necessidades locais de segurança.

A participação da sociedade civil aparece à gestora da Senasp também como uma forma de preservação dos objetivos do CIC, na medida em que a apropriação do espaço e a fiscalização de seu funcionamento pela comunidade seriam capazes de impedir o desvirtuamento do programa e sua utilização como instrumento de políticas repressivas.

Embora se verifique o elogio à participação da sociedade, a gestora enfatizou que sua experiência demonstra que o desenho e a implantação efetiva do programa acabam sendo determinados pelo perfil de quem conduz a articulação entre as instituições parceiras e o detalhamento das ações que serão executadas. Assim, o CIC de Vitória é mencionado como exemplo não só pelo detalhamento das ações propostas, como também pela capacidade demonstrada de articulação para o envolvimento de diversas instituições, que oferecem grande quantidade de serviços. Também o acúmulo de informações sobre seu funcionamento, úteis para a avaliação e fiscalização do programa, é considerado uma inovação positiva no CIC de Vitória.

A gestora ainda deseja ver frutificar uma discussão crítica sobre a atuação do CIC, que, segundo ela, não deve se limitar ao fornecimento de documentação civil, mas deve voltar-se à mediação de conflitos realizada por agentes capacitados na própria comunidade, a exemplo de modelos adotados por entidades e movimentos como o Jus Populi, na Bahia, e as Promotoras Legais Populares, no Rio Grande do Sul e em São Paulo.

III. Os programas locais

A fim de possibilitar o conhecimento e viabilizar a comparação e a percepção das peculiaridades dos programas eleitos para a esta pesquisa – Acre, São Paulo e Vitória – passa-se, a seguir, a uma descrição de cada programa segundo tópicos selecionados para organizar a análise, quais sejam: o desenho institucional dos programas, as instalações dos postos, os serviços oferecidos, os modelos de parceria, as potencialidades e a atuação na prevenção da violência e no incremento do acesso à justiça.

1. Desenho dos programas

1.1. Acre

Os Centros Integrados de Cidadania do Estado do Acre foram criados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Acre – TJAC, sendo as primeiras sete unidades inauguradas no ano de 2004. Trata-se de um projeto de expansão das estruturas fixas do Tribunal, com a instalação de serviços do Poder Judiciário e de parceiros em municípios do interior do Estado.

Muitas das cidades acreanas não possuíam até recentemente instalações da justiça estadual. Até hoje, a estrutura do TJAC é uma das menores do país – contando com quarenta magistrados de primeira instância e nove desembargadores – ainda que, em ponderação com a população, esses números representem um índice de magistrado por habitantes considerado compatível com as médias internacionais (em torno de oito por cem mil).

Boa parte da população acreana habita a zona rural, muitas vezes, em áreas inacessíveis por terra na época chuvosa. Essa população rural tem imensas dificuldades para deslocar-se às cidades em decorrência das condições dos caminhos, das lentas embarcações que utilizam, da escassez de recursos para manter-se durante as longas viagens. A percepção dessa problemática começou a despertar os dirigentes do Tribunal de Justiça ao longo da década de 1990, quando começou a se realizar o Projeto Cidadão, uma iniciativa de acessibilidade aos serviços do Poder Judiciário à população das pequenas cidades e das áreas rurais, sobretudo no que tange à documentação civil.

O Projeto Cidadão tornou-se um sucesso de articulação institucional para a oferta de serviços itinerantes. O esforço para obtenção de recursos para o seu financiamento resultou na proposição de uma emenda da bancada legislativa do estado ao Orçamento da União, visando à construção dos CIC no Acre, como uma forma de fixar os serviços do Projeto Cidadão nos municípios mais distantes da capital. O contato com o Ministério da Justiça deu-se apenas após a aprovação da emenda de bancada.

Entre 2003 e 2004, sete unidades do CIC foram construídas, sendo três na região conhecida como Alto Juruá (fronteiriça com o Peru, inacessível por terra na maior parte do ano), nos municípios de Porto Walter, Rodrigues Alves e Marechal Thaumaturgo. As demais quatro unidades foram instaladas na região conhecida como Alto Acre, nos municípios de Porto Acre, Assis Brasil (fronteira com o Peru, onde está sendo construída uma ponte que possibilitará o acesso ao Oceano Pacífico por meio de estradas), Brasiléia e Epitaciolândia (essas, cidades vizinhas, que fazem fronteira com a cidade de Cobija, na Bolívia).

Em todas as unidades foram instaladas serventias extrajudiciais para expedição de documentos civis (certidão de nascimento, casamento e óbito). A elas foram agregados serviços de cartórios de notas e pessoas jurídicas. Em parceria com a Secretaria de Segurança Pública, funcionários do Tribunal de Justiça foram treinados para realizar a expedição de cédulas de identidade, títulos de eleitor e inscrições no CPF. Em alguns locais, as Prefeituras Municipais contribuem com a alocação de estagiários para auxiliar na expedição desses documentos.

Os funcionários do TJ realizam orientação informal sobre direitos e procedimentos. Em alguns casos realizam a conciliação informal de conflitos, quando procurados para essa finalidade. Em apenas dois postos estão instaladas estruturas dos Juizados Especiais, onde se faz desde a reclamação até as audiências de instrução e julgamento – embora seja um objetivo declarado pelos dirigentes do TJ que todas as unidades abriguem os serviços dos Juizados.

1.2. São Paulo

A primeira experiência de implantação dos Centros de Integração da Cidadania surgiu em 1996 no âmbito de um programa estadual da Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania. O objetivo era levar serviços integrados de justiça, segurança pública e mediação

de conflitos a regiões da periferia da região metropolitana carentes de outros equipamentos públicos. Em sua fase inicial, foram inauguradas três unidades no município de São Paulo.

A primeira unidade instalou-se no distrito administrativo de Itaim Paulista (Zona Leste da capital), a segunda no Jardim Panamericano (Zona Oeste da capital) e a terceira no Jardim São Luiz (Zona Sul de São Paulo).

A partir da inclusão dos CIC no Plano Nacional de Segurança Pública como uma política federal de prevenção da violência, o Ministério da Justiça, através da Senasp, financiou a construção de mais uma unidade (Jova Rural, Zona Norte da capital) e a informatização do programa. Posteriormente, mais duas unidades foram inauguradas em municípios da Grande São Paulo – Francisco Morato e Ferraz de Vasconcelos – com o apoio federal. O projeto prevê a oferta de serviços de documentação (carteira de identidade, atestado de antecedentes, carteira de trabalho, segundas vias de certidões de registro civil), orientação jurídica, orientação ao consumidor, atendimento ao mutuário do CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, do governo estadual), assistência social, balcão de empregos, resolução alternativa de conflitos, atendimento policial diferenciado, atendimento do Ministério Público e a instalação de Juizados Especiais Cíveis. Outros serviços foram agregados ao programa, como o acesso gratuito à internet, o Juizado Especial Federal, execução de medida sócio-educativa em meio aberto, registro de ocorrência de trânsito. É importante mencionar que os serviços não estão disponíveis em todos os postos, assim como a estrutura de atendimento tem variado ao longo do tempo.

É uma particularidade importante do programa a participação da sociedade civil na gestão das unidades, através do Conselho Local de Integração da Cidadania – CLIC, analisado no *Módulo 2* desta pesquisa. Para este conselho são eleitos representantes de entidades locais segundo a atuação setorial. Este conselho se reúne mensalmente, sendo prevista a participação dos representantes dos serviços.

É também uma prática a realização de reuniões mensais entre os parceiros do programa em cada unidade, a fim de discutir os problemas do atendimento e traçar linhas de integração.

1.3. Vitória

O Centro Integrado de Cidadania de Vitória surgiu como um projeto de integração de serviços públicos, que se diferenciasse pela qualidade no atendimento ao cidadão, sem, no entanto, prever a participação de serviços de administração judicial ou extrajudicial de conflitos. Entretanto, segundo relata o idealizador do CIC de Vitória, ao tomar conhecimento da existência de incentivos federais, por parte da Senasp, à implantação de serviços integrados que, contudo, tivessem por foco a prevenção da violência e a administração de conflitos, a então administração municipal buscou adaptar o projeto a essas novas exigências, convidando parceiros entre as instituições de justiça e estruturando novos serviços para tal fim.

O CIC de Vitória foi afinal implantado no âmbito da então Secretaria Municipal de Cidadania e Segurança Pública, atual Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos – Semcid, em um período em que Vitória era apontada como a capital mais violenta do país.

Na atual gestão municipal, buscou-se reequacionar o lugar e o tamanho do CIC dentro da Semcid, enquadrando-o como um entre outros projetos de promoção da cidadania e direitos humanos, e reduzindo sua parcela no orçamento da Secretaria, então em 90% do total, para uma meta de 60%. Parece haver um esforço por parte dos gestores da Semcid para que, além da coincidência do espaço físico, o CIC e os demais projetos da Secretaria passem a atuar de forma integrada. Nesse sentido, ganha destaque o projeto Cidade Viva, promovido pela Prefeitura de Vitória, em que diversos serviços públicos municipais deslocam-se para determinada região da cidade; entre eles, o CIC, especialmente com seus serviços de acesso à documentação civil básica, e os programas de conscientização e proteção de direitos da Semcid.

2. Instalações

2.1. Acre

Existem sete postos de CIC instalados nos municípios do interior do Acre. Três estão em Rodrigues Alves, Marechal Thaumaturgo e Porto Walter, na região conhecida como Alto Juruá, a qual é inacessível por estradas durante a maior parte do ano. Mesmo na época de seca, não há estradas asfaltadas ligando a capital do Estado a essa região. Os rios são as principais vias de locomoção. No município de Porto Acre, próximo à capital e a ela

ligado por estrada asfaltada, há uma outra unidade. Os três postos restantes estão na região conhecida como Alto Acre, ligadas à capital por estrada asfaltada, localizados em Assis Brasil, Epitaciolândia e Brasiléia (esta, o centro regional).

À exceção de Epitaciolândia e Brasiléia, os edifícios são padronizados, com área de 99,8 m^2. No hall de entrada localizam-se as serventias extrajudiciais e o atendimento ao público. Há uma sala de audiência, com gabinete para o juiz e banheiro. Há mais duas salas, uma destinada ao Ministério Público – MP e outra à Defensoria Pública – DP. As salas contam com móveis, computadores e climatização.

Juizes, promotores e defensores não estão diariamente nas dependências dos CIC, comparecendo apenas para as audiências. Nesses dias, as salas tornam-se pequenas para abrigar autores, réus e testemunhas, promotor, defensor juiz e escrivão.

Em Brasiléia, um edifício histórico de 228,66 m^2 foi recuperado. A fachada tem várias portas que permanecem fechadas devido à climatização. No andar de baixo, funcionam as serventias extrajudiciais e os serviços de documentação. No andar superior, estão os espaços previstos para abrigar Juizado Especial, MP, DP, os quais ainda não estão ocupados, embora disponham de equipamentos.

Em Epitaciolândia, o espaço é muito diferenciado. Trata-se de um edifício de 1.131,2 m^2, semelhante ao espaço de um fórum, em formato de "U". Há uma sala para o plenário do Tribunal do Júri, com duas salas de testemunhas, com banheiros, espaço para os jurados e o público. Há uma cela, com latrina, sem nenhum mobiliário. Há espaço para duas varas e dois juizados: cíveis e criminais. Cada um tem uma secretaria, uma sala de audiência e um gabinete, com banheiro e entrada privativa. À exceção da cela, todas as salas são climatizadas e contam com mobiliário e computadores. Há uma sala maior para as seis serventias extrajudiciais e salas menores para os demais serviços de documentação. O MP, a DP e a Ordem dos Advogados do Brasil do Acre – OAB/AC também possuem espaços já entregues aos respectivos órgãos, mas ainda não ocupados.

A fachada é relativamente imponente, com degraus de granito preto e um arco grandioso. Entretanto, o prédio apresenta problemas com infiltração de água das chuvas pelas portas, que chega a inundar as salas de trabalho e os espaços de circulação.

Próximos às instalações dos CIC, geralmente há equipamentos municipais, como secretarias de governo e a Câmara de Vereadores. Em geral, as delegacias não estão distantes dos CIC. Em Brasiléia, o CIC está na mesma quadra do fórum, a uma quadra do Ministério Público e a três quadras da Defensoria.

O investimento privado nas regiões onde estão instalados os postos caracteriza-se pela existência de comércio estritamente local e residências, entre as quais predominam as de baixo investimento. A atividade econômica dos municípios é predominantemente rural, baseada na pecuária extensiva e na atividade extrativista realizada nos seringais, que são propriedades cobertas pela floresta. A presença de assentamentos do INCRA também é marcante.

Há eletrificação rural, mas a telefonia é praticamente inexistente, sendo que a comunicação se faz pela rádio difusora, que anuncia recados dos moradores.

A escolha dos locais de instalação obedeceu aos critérios de ausência de instalações próprias do Poder Judiciário no município e sua localização em fronteiras internacionais, já que o Acre faz divisa com a Bolívia e o Peru.

2.2. São Paulo

Todos os postos dos Centros de Integração da Cidadania estão localizados na periferia da Região Metropolitana da Grande São Paulo. Sua localização é escolhida pela Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania, obedecendo ao critério de ser região de concentração de população de baixa renda, com terrenos disponíveis em áreas remanescentes de conjuntos habitacionais do Governo estadual ou terrenos pertencentes às prefeituras municipais. Na escolha das primeiras unidades instaladas, levava-se em conta a existência de organizações da sociedade civil que pudessem participar do Conselho Local. Na unidade mais recente, instalada em 2005, a pressão da sociedade civil foi preponderante, sobrepondo-se a projetos até mais antigos.

A arquitetura dos edifícios é bem diversificada. Os postos mais antigos têm arquitetura simples, adaptadas de outras construções, o que as tornam, em certos casos, disfuncionais ou inadequadas para a dimensão e o tipo de serviço prestado. As unidades construídas a partir de 2001, com o apoio federal, são maiores e já foram concebidas para abrigar os serviços previstos para operarem no CIC. Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato e a última unidade inaugurada na cidade de São Paulo (Feitiço da Vila) contam com uma planta padronizada, bem adequada às suas finalidades, porém ociosa em razão da ausência dos serviços. Ao contrário das primeiras unidades, as novas construções já se diferenciam da paisagem de seu entorno.

No CIC Leste, observou-se que há problemas com a manutenção do prédio, que apresenta goteiras e defeitos no encanamento dos sanitários. Alguns conselheiros do CLIC

reivindicam a mudança para outro edifício público nas proximidades, em razão dos problemas citados.

No posto Sul, o espaço é visivelmente pequeno para abrigar os serviços e os usuários. Diversas reclamações sobre as instalações elétricas foram verbalizadas pelos funcionários durante o período do campo da pesquisa. O espaço destinado aos serviços é exíguo e, em alguns casos, inadequado até, em razão da ausência de privacidade para os atendimentos ao público.

Os problemas com o isolamento térmico foram os mais apontados no CIC Oeste, não obstante o espaço esteja bem dimensionado para a quantidade de serviços e o fluxo de usuários.

Em Francisco Morato, Ferraz de Vasconcelos e no CIC Norte, os edifícios são amplos, bem iluminados e oferecem condições de trabalho e atendimento boas. No entanto, as construções são, na maior parte do tempo, ainda ociosas, em razão das dificuldades de alocação de profissionais e serviços para essas unidades.

No entorno dos edifícios, geralmente existem outros equipamentos públicos como escolas e conjuntos habitacionais. O investimento privado nessas regiões é composto de residências de baixo valor imobiliário e comércio estritamente local. As unidades da região metropolitana estão localizadas ou no centro comercial da cidade ou em núcleos comerciais.

2.3. Vitória

O CIC de Vitória está localizado na Região IV (Maruípe) da capital capixaba, que abrange dezesseis bairros da cidade e tem posição geográfica bastante centralizada em relação ao conjunto da ilha.

O CIC foi instalado em prédio pertencente à Universidade Federal do Espírito Santo, onde antes funcionava a Escola Politécnica, embora já estivesse abandonado há algum tempo. Após a reforma, o prédio adquiriu uma arquitetura moderna e sofisticada. São três blocos interligados, de cores diferentes (laranja, verde e azul), onde, junto do CIC, funciona a própria Semcid; além da recepção central, cada andar possui uma recepção setorial, e, estando dentro do CIC, é possível chegar-se às portas do Gabinete da Secretária de Cidadania e Direitos Humanos sem maiores obstáculos. Os serviços são identificados por cores, presentes nas placas de sinalização, nas divisórias e nos móveis; faixas coloridas

no chão guiam os usuários, analfabetos principalmente, das recepções aos serviços procurados. Além disso, a arquitetura contempla uma série de elementos voltados para a acessibilidade de portadores de deficiências: faixas antiderrapantes no chão servem de guia para deficientes visuais, que contam, também, com sinalização em braile em todas as portas e na recepção central; além das rampas externas e dos elevadores, os deficientes físicos utilizam maçanetas especiais, acionáveis por meio de pressão ascendente sobre um pino, visores de vidro no centro e placas de metal na parte inferior das portas, para que cadeirantes possam empurrá-las com seus equipamentos.

A região onde foi instalado o CIC é pobre, apesar de não ser totalmente carente de infra-estrutura. A Universidade Federal do Espírito Santo – UFES possui algumas dependências no entorno, além do Hospital Universitário; há um batalhão da Polícia Militar bastante próximo. Além do comércio local simples, próprio de bairros residenciais populares, há um hipermercado bem próximo ao CIC. Segundo idealizadores e gestores, dois fatores concorreram para a definição do local de implantação: a centralidade em relação ao conjunto do município, e os altos índices de violência da região de Maruípe.

3. Serviços oferecidos

3.1. Acre

O público-alvo dos serviços do CIC do Estado do Acre são os moradores das cidades pequenas do interior, onde não há outros equipamentos do Poder Judiciário implantados ou onde esses equipamentos são insuficientes para comportar a demanda.

O serviço mais presente nas unidades é o de serventias extrajudiciais, os populares cartórios, como registro civil, notas, pessoas jurídicas, protestos e imóveis. O registro civil está sempre presente, mas as demais atribuições não foram ainda instaladas em todos os CIC.

A expedição de outras documentações como carteira de identidade, CPF e título de eleitor, em parceria com os órgãos por elas responsáveis, faz parte do projeto e está funcionando em várias unidades e, nas demais, já se encontra em vias de implantação, dependendo apenas do recebimento de formulários.

Os Juizados Especiais Cíveis e Criminais operam em duas unidades (Assis Brasil e Epitaciolândia), existindo uma orientação do TJAC de que passem a realizar atendimentos em todas as unidades brevemente. No entanto, juizes, promotores e defensores não ficam

sediados no CIC, comparecendo aos postos apenas quando há audiências de instrução e julgamento agendadas. No dia-a-dia, o cidadão pode registrar a reclamação, ter seu processo autuado e participar de uma conciliação realizada pelos funcionários da secretaria do Juizado.

Nos dias de audiência, pode ocorrer a instrução de processos de varas comuns, quando as partes e testemunhas forem moradoras das proximidades do CIC, a critério da organização do serviço judiciário.

Exclusivamente no CIC de Epitaciolândia funcionam, além dos Juizados Cível e Criminal permanentes, as varas cível e criminal, incluindo o júri.

Existe uma disposição das Justiças do Trabalho e Federal em utilizar as instalações dos CIC nas suas atividades itinerantes.

O atendimento dos funcionários parece extrapolar as funções estritas de sua competência, e abranger a orientação a respeito de direitos e procedimentos da justiça e de outros serviços públicos, bem como a composição informal de conflitos.

3.2. São Paulo

Em todos os postos dos Centros Integrados de Cidadania operam os serviços de identificação, onde se pode tirar carteira de identidade e atestado de antecedentes criminais, de responsabilidade do Instituto de Identificação da Secretaria de Segurança Pública. Ao contrário de outros serviços semelhantes na capital, os documentos não são expedidos no mesmo dia. São oferecidas também a expedição de carteira de trabalho e a busca de segundas vias de certidões de registro civil em cartórios de outros estados.

Dos seis postos incluídos na investigação, os três mais antigos contam com Juizados Especiais Cíveis permanentes e um é servido periodicamente pelo Juizado Itinerante da Capital. Junto ao posto Sul é possível fazer alguns tipos de reclamação típicos da Vara da Infância e Juventude e da Família. Em Francisco Morato começou a funcionar em 2005 um posto avançado do Juizado Especial Federal, que coleta reclamações e instrui o processo.

O Ministério Público realiza atendimento ao público em apenas uma unidade, no CIC Sul, embora tenha estado presente em todas as unidades no passado. Este atendimento concentra-se, basicamente, em questões de família e acesso à educação

pública. Também atua nos processos de Família e Infância e Juventude que dão entrada naquele CIC.

A Polícia Civil participa do programa realizando um atendimento diferenciado, voltado à composição dos conflitos, não exercendo as funções próprias da polícia judiciária, como registro de ocorrência e inquéritos. Atualmente, só no posto Sul existem plantões diários. Nos CIC Leste e Oeste, o atendimento ao público não é cotidiano. No CIC de Francisco Morato foi instalada uma Delegacia de Defesa da Mulher, que realiza todos os procedimentos da polícia judiciária; porém, segundo as informações obtidas, ela será desativada em razão da incompatibilidade com os objetivos do CIC.

A Polícia Militar está presente nos postos e, em alguns deles, faz o registro de boletins de ocorrência de acidente de trânsito.

Um convênio com a Associação de Registradores de Pessoas Naturais do Estado de São Paulo – Arpen – disponibiliza estagiários de Direito para fazer a orientação jurídica em todos os postos, com foco na documentação civil e em questões legais relativas à paternidade. Mas em alguns postos, a orientação transcende para outras áreas do Direito. No CIC Sul e em Francisco Morato, é oferecida orientação jurídica realizada por advogados do convênio da Procuradoria Geral do Estado com a seccional paulista da OAB.

O Procon faz orientação jurídica sobre questões do consumidor e registra reclamações em procedimentos extrajudiciais, num sistema de plantões periódicos que se realizam em alguns postos do CIC.

Em duas unidades (Leste e Norte) funciona um Escritório de Mediação de Conflitos, com mediadores leigos, exercendo atividade voluntária, que receberam um treinamento para realizar a mediação extrajudicial dos conflitos.

Questões dos mutuários da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU podem ser encaminhadas em todos os postos.

No CIC Oeste existe um serviço de acompanhamento da medida sócio-educativa de liberdade assistida, realizada pela Febem.

O balcão de empregos, ligado à Secretaria do Trabalho estadual, também está instalado em todas as unidades.

Um serviço de empréstimo de livros, realizado pela Secretaria da Cultura, aloca uma caixa, que faz as vezes de uma mini-biblioteca.

Como se pode notar, há muitos serviços associados ao programa, porém eles não estão necessariamente disponíveis em todos os postos, o que torna cada posto do CIC diferente do outro.

3.3. Vitória

O público-alvo do CIC de Vitória é, preferencialmente, a população de baixa renda da capital, embora parte dos serviços atenda à população dos municípios da região metropolitana. Além disso, há a percepção, por parte dos gestores, de que os serviços do Juizado Especial Cível e do Procon atraem demandas próprias de um público de classe média.

A Policia Civil presta no CIC serviços de emissão de RG e certidões de antecedentes criminais. Não há posto da Polícia Militar no CIC.

Há serviços de emissão de certidões de registro civil, carteiras de trabalho, habilitação para motoristas e título de eleitor; o posto dos Correios, além dos serviços regulares, recebe pedidos de emissão de CPF. Há instalações do Banco do Estado do Espírito Santo e da Caixa Econômica Federal, exclusivas para operações relacionadas aos serviços do CIC.

Além da demanda por documentação civil básica, a atuação do CIC está voltada principalmente para a administração de conflitos interpessoais, familiares e de consumo; as demandas previdenciárias e trabalhistas também representam grande procura.

Há um Juizado Especial Cível e um Criminal, embora este último apenas ocupe o prédio do CIC, sem qualquer vinculação de seu atendimento aos outros serviços, atendendo inclusive demandas externas, que lhe são distribuídas como uma vara judicial comum.

Há um posto do Tribunal Regional do Trabalho, que recebe reclamações trabalhistas e possibilita acompanhamento de processos, embora audiências e demais atos processuais não sejam realizados no CIC; há também um Juizado Especial Federal Previdenciário, que funciona em conjunto com um Setor de Atendimento aos usuários, segurados e beneficiários do INSS.

Além disso, um posto móvel da Justiça Comunitária – projeto itinerante do Tribunal de Justiça capixaba – atende a demandas ligadas a conflitos familiares, encaminhadas pelo serviço de assistência jurídica gratuita, e auxilia os Juizados Especiais

Cível e Criminal, em esquema de mutirão, quando solicitado pelos próprios serviços de justiça do CIC.

As instalações do Ministério Público no CIC funcionam, segundo informações prestadas por funcionária e pela promotora responsáveis, como uma central dos projetos sociais da instituição. Especificamente para o público do CIC, são prestados serviços de pedidos de certidões, reconhecimento de paternidade voluntário, e o projeto Paternidade Responsável, que inclui a realização de exames gratuitos de DNA; além disso, o MP no CIC atua junto ao projeto SOS Impunidade da Semcid, voltado para o acompanhamento de familiares de vítimas de homicídio, e também junto à Justiça Comunitária itinerante, encaminhando as questões de família tratadas inicialmente pelos projetos próprios da instituição.

O serviço de orientação jurídica existente no CIC é prestado pelo Departamento de Assistência Jurídica – DAJ, organizado pela própria Semcid. Embora outras demandas sejam atendidas e encaminhadas para outros serviços de assistência jurídica – em geral ligados a faculdades de direito e à Defensoria Pública do estado – o atendimento do DAJ é voltado fundamentalmente para questões de direito de família.

O Atendimento Intrafamiliar – cuja equipe é composta de psicólogas, assistentes sociais e estagiários, além de uma médica ginecologista para os casos de violência contra a mulher – atende conflitos familiares e tenta mediá-los quando possível.

O Procon municipal recebe demandas de consumidores, prestando orientação jurídica, registrando reclamações e realizando a composição extrajudicial dos conflitos.

4. Parcerias

4.1. Acre

Por serem um programa do Tribunal de Justiça, os Centros Integrados de Cidadania no Estado do Acre têm sua gestão integralmente ligada à hierarquia do próprio Poder Judiciário. A parceria com o Ministério Público e a Defensoria Pública se dá mediante seu comparecimento nas audiências judiciais previamente agendadas, já que são partes indispensáveis ao exercício da justiça. A pauta é fixada de comum acordo entre aqueles órgãos, por telefone. Embora sua atividade principal seja a participação nas audiências, o promotor e o defensor também realizam atendimento ao público nos intervalos. Não há qualquer tipo de convênio ou acordo formal firmado entre as instituições mencionadas.

Assim, juiz, promotor e defensor não podem ser encontrados diariamente nas instalações do CIC. Comparecem numa periodicidade que varia de quinzenal a semestral, dependendo das dificuldades de acesso aos municípios. Pelas deficiências de pessoal, a presença da Defensoria Pública é bem rara nos CIC.

Parceiros presentes em todos os CIC são as Prefeituras Municipais das localidades. Elas fornecem funcionários (geralmente temporários) para trabalhar nos serviços de emissão de carteira de identidade, CPF e título de eleitor. Colaboram também, em alguns casos, na limpeza e conservação das áreas externas. Essas parcerias também são informais e fixadas no cotidiano, na esteira da convivência dos funcionários do Poder Judiciário na vida pública local.

Observou-se que, devido ao fato de toda a gestão do programa estar centralizada no Tribunal de Justiça, o envolvimento dos parceiros é limitado à prestação dos serviços mínimos de cada órgão. Nas entrevistas ficou claro que não houve discussão sobre a concepção e os objetivos do programa com os parceiros. Estes apenas foram chamados a oferecer serviços quando os prédios foram inaugurados. Todos são simpáticos à proposição do CIC e acreditam que sua implantação pode melhorar muito o acesso da população à cidadania, entretanto revelam também não ter tido a oportunidade de debater, compreender e propor sugestões.

Os próprios juízes locais receberam a implantação do CIC em suas comarcas sem ter participado da discussão de objetivos e concepções. Por essa razão, revelam aguardar iniciativas dos órgãos superiores do Tribunal para todo e qualquer incremento na implantação dos centros. Não se sentem responsáveis pela captação de novas parcerias, e talvez não se sintam legitimados a propor sugestões ao programa.

Não há conselhos de gestão ou de participação da sociedade civil.

4.2. São Paulo

Existe formalização da parceria entre o Centro de Integração da Cidadania e as instituições que irão prestar os serviços. Como esses convênios ou termos de cooperação são celebrados entre as direções dos órgãos, não há instrumentos formais que regulem a constância e a qualidade do serviço oferecido em cada unidade inaugurada.

O desenho do programa prevê a formação do conselho de parceiros em cada unidade, reunindo os servidores alocados; estes, porém, não têm autonomia para tomar as decisões sobre alocação de recursos materiais e humanos, ao passo que no âmbito das

direções das instituições não há mecanismo semelhante para gerir a manutenção dos serviços e sua ampliação (no caso da inauguração de novos postos).

Em razão disso, o programa que foi concebido para oferecer um atendimento integrado, unindo as diferentes instituições parceiras, tem dificuldades para realizar esse objetivo, já que o conselho de parceiros não é uma instância formal nem tem autonomia para decidir sobre a organização dos serviços. Nem todos os parceiros participam das reuniões.

Em cada posto existe uma diretoria, subordinada à Secretaria da Justiça, que tem por função administrar a parceria entre os serviços, porém sem autonomia para negociar diretamente com as direções dos órgãos envolvidos no programa. Na unidade de Francisco Morato, a diretoria instituiu um expediente de registro de queixas contra os serviços, que é utilizado na relação com os parceiros.

É tarefa da diretoria das unidades centralizar os relatórios estatísticos de cada serviço. Não há uma rotina burocrática de avaliação e planejamento para a expansão dos serviços.

Em face das diretrizes de integração dos serviços e de oferta de resolução extrajudicial dos conflitos, havia uma proposta inicial de que todo servidor ou parceiro que se integrasse aos CIC deveria receber uma capacitação para realizar o seu trabalho segundo esses objetivos. Isso ocorreu quando da inauguração do primeiro posto, mas não voltou a se repetir.

4.3. Vitória

As parcerias foram se constituindo no cotidiano e apenas recentemente, com a nova gestão municipal, é que passaram a ser formalizadas por meio de contratos e convênios específicos; até então, a maior parte das parcerias não tinha base formal. Os relatos, em geral, são de interesse dos parceiros em estar e mesmo ampliar seus serviços no projeto, o que parece ter conferido certa estabilidade para as relações entre os parceiros e sua administração pela direção do CIC; mesmo o processo recente de formalização das parceiras, que incluiu o rateio de despesas antes custeadas exclusivamente pela Prefeitura e, eventualmente, mesmo o redimensionamento de alguns serviços, parece ter transcorrido sem maiores obstáculos.

Embora não haja reuniões sistemáticas entre todos os parceiros, a prática de acompanhamento e coordenação das atividades de cada um dos serviços pela direção da unidade, bem como sua relação direta com as direções dos órgãos envolvidos no programa contribuem para a manutenção da sua coesão.

Com exceção de alguns serviços – como o Procon e o JEC, a assistência jurídica gratuita e o Atendimento Intrafamiliar, por exemplo – não se percebeu uma integração mais profunda no funcionamento mesmo dos serviços do CIC, que não fosse dada apenas pela proximidade física ou pela coincidência e simples encaminhamento de certas demandas.

A Semcid contratou uma empresa para desenvolver um estudo de planejamento estratégico que está definindo, com o envolvimento de todos os setores da Secretaria, o modelo de gestão e as formas de processos avaliativos a serem adotados.

Houve uma capacitação inicial, promovida pela própria Semcid, com financiamento da Senasp, voltada para atendimento ao cidadão, relações interpessoais e direitos humanos; além disso, ocorreram capacitações específicas em direitos humanos e mediação. Funcionários foram capacitados, ainda, para atendimento a portadores de necessidades especiais, incluindo um curso de Libras – Linguagem Brasileira de Sinais. No entanto, embora tais capacitações tenham sido abertas a todos os parceiros do CIC, ela esteve de fato voltada para os funcionários da própria Semcid.

5. Prevenção da violência

5.1. Acre

A justificativa encaminhada para a proposta de emenda de bancada legislativa ao Orçamento para a implantação dos Centros Integrados no Acre é toda pautada no diagnóstico do crescimento da violência no Estado. São citados dados de processos de homicídios e mencionada a realidade da capital.

Porém, nada no desenho do programa contempla especificamente a prevenção da violência. O projeto efetivamente está focado na expansão dos serviços do Judiciário, sobretudo os de documentação civil, embora haja a previsão da extensão da prestação jurisdicional a todas as unidades.

Na fala dos integrantes do programa, foi freqüente a menção ao efeito preventivo de violência que a melhoria da oferta de prestação jurisdicional clássica possui, ao solucionar com rapidez questões que, se não canalizadas pelo Judiciário, podem evoluir para a solução privada violenta. Além desse efeito geral, nenhuma política específica é desenvolvida no âmbito dos CIC.

Não obstante, essa prevenção geral foi muito valorizada na fala dos entrevistados, sendo certo que os gestores do programa pretendem potencializá-la com a instituição de mediadores leigos nos "conselhos da comunidade", que seriam instâncias de solução alternativa de pequenos conflitos, mobilizando meios e valores comuns em cada localidade. Acredita-se que o estímulo à organização desses conselhos no âmbito do CIC tenha um potencial de prevenção do emprego da violência na solução de disputas.

Em dois postos do CIC operam Juizados Criminais, sendo que em um deles funciona também uma vara criminal. Sua atuação é punitiva, sendo pautada pela aplicação de penas e medidas típicas dessas instâncias judiciais.

A escolha dos municípios que deveriam sediar os CIC foi realizada em função da sua localização nas fronteiras internacionais com a Bolívia e o Peru. A justificativa para isso decorre da avaliação de que a presença física dos órgãos estatais nas fronteiras tem por efeito coibir o cometimento de atos criminais. Essas fronteiras são descritas como permeáveis às atividades do crime organizado internacional ligado ao tráfico de drogas e armas. A presença de equipamentos do Poder Judiciário, representando o Estado Brasileiro, é vista por alguns como meio de prevenção da criminalidade. Essa leitura do potencial de prevenção da criminalidade contido nos CIC é encarada com reservas mesmo entre os dirigentes do Tribunal de Justiça.

Ainda a respeito do tema da prevenção da violência, foi enfatizada pelos entrevistados a precariedade de funcionamento das agências clássicas atuantes na contenção da criminalidade, como é o caso da estrutura da Polícia Civil, que opera com efetivo reduzidíssimo (dois ou três agentes em cada município) e sem a presença de delegados de polícia bacharéis em Direito. A Polícia Federal conta com um Delegado, um escrivão e dois investigadores para atuar na região de tríplice fronteira. Não existe cadeia pública em toda a região do Alto Acre, devendo os presos provisórios ser encaminhados para Rio Branco, o que, além do alto custo para o deslocamento para audiências, inviabiliza o acompanhamento da pena pelos familiares. Em relação aos adolescentes acusados de ato infracional, a situação é completamente desconforme com o que ordena o Estatuto da

Criança e do Adolescente, já que não existe nenhum estabelecimento para receber os adolescentes em medida de internação, permanecendo estes nas dependências da delegacia de Brasiléia, misturados aos presos maiores de idade. Assim, a atuação do CIC na área de prevenção da violência não pode ser descontextualizada dessa precariedade.

5.2. São Paulo

No início da implantação do programa paulista a prevenção da violência consistia numa preocupação dos gestores, tanto que foi instituído um serviço específico voltado à mediação de conflitos intrafamiliares envolvendo situações de violência. Porém, esse serviço de mediação interdisciplinar não conheceu continuidade.

A presença da Polícia Civil no programa é justificada por suas ações de conciliação de conflitos que possam evoluir para soluções violentas e, assim, toda a atuação policial é pautada pela perspectiva da prevenção da violência. Pelo desenho do programa e pela estrutura de atendimento, há potencialidade para que o CIC efetivamente atue na prevenção da violência; porém, uma análise mais detida de sua eficácia será apresentada no *Módulo 3* deste relatório.

Também já houve preocupação em oferecer atividades atraentes aos jovens e adolescentes juntos aos postos dos CIC, como alternativas de lazer e manifestações artísticas e culturais típicas desse público, tidas como eficientes na prevenção à violência e ao engajamento dos jovens em atividades ilícitas. Porém, também essas iniciativas não foram contínuas e muitas das atividades observadas no passado atualmente se extinguiram.

Entidades da sociedade civil já desenvolveram cursos e eventos ligados à temática da violência em parceria com o CIC, mas essa também não é uma política permanente.

A oferta de serviços públicos de documentação, acesso à justiça, acesso à mediação pacífica de conflitos e acesso aos serviços preventivos da segurança pública, é sempre vista pelos gestores como eficaz na prevenção da violência, não obstante ser essa prevenção difusa e de difícil aferição através de índices de criminalidade.

A heterogeneidade que marca os postos já instalados em São Paulo faz com que a atuação na prevenção da violência seja variável, conforme varia a oferta de serviços e a linha de ação adotada pelos operadores dos serviços. Atualmente não há investimento em formação e capacitação para essa temática.

5.3. Vitória

Embora em suas origens o CIC de Vitória estivesse diretamente associado à intervenção pública na questão da violência – o que se refletiu tanto em sua condição de principal programa da então Secretaria Municipal de Cidadania e Segurança Pública, como na escolha de sua localização na então região mais violenta da capital –, atualmente sua atuação na prevenção da violência parece passar, indiretamente, pela associação comumente estabelecida entre acesso à cidadania, a serviços públicos e à resolução pacífica de conflitos, de um lado, e a redução dos índices de violência por outro. Apesar de reconhecerem esse potencial do programa, os gestores do CIC admitem as dificuldades em se mensurar o efetivo impacto desse tipo de política pública na prevenção da violência e na redução da criminalidade.

6. Acesso à Justiça

6.1 Acre

A melhoria das instalações do Poder Judiciário nos municípios, a expansão dos seus serviços e do número de servidores é vista com um importante ganho agregado pela implantação do CIC no acesso à justiça no interior do Acre. Além da obtenção de documentos, é possível realizar, em alguns postos do CIC, orientação sobre os procedimentos judiciais, registrar reclamações e agendar atendimentos com o Ministério Público, a Defensoria e o próprio juiz.

Em dois postos (Assis Brasil e Epitaciolândia) estão instalados Juizados Especiais, que realizam atendimento diário para recebimento de reclamações e audiências de conciliação. As audiências de instrução e julgamento também se realizam ali, segundo a pauta de visitas do juiz e do promotor.

Nos dias de audiência, o promotor e o defensor realizam atendimento ao público para orientação e ingresso de ações como divórcio e alimentos. Outras ações cíveis e criminais podem ter suas audiências realizadas também nesses dias, quando ambas as partes e as testemunhas forem residentes no município, conforme a conveniência da organização judiciária, o que poupa os recursos de deslocamento até a sede da comarca. A intenção do Tribunal é que esses serviços de prestação jurisdicional funcionem permanentemente em todos os CIC, o mais breve possível.

O conselho da comunidade, idealizado para funcionar em cada CIC já a partir do próximo ano, cumprirá também a importante função de solucionar com rapidez os conflitos cotidianos nessas pequenas localidades, onde nem sempre é possível organizar visitas freqüentes dos juízes, pois em várias delas só é possível chegar de avião, a um alto custo para o Estado.

Mesmo sem a fixação dos juizes, dos promotores e dos defensores no espaço dos CIC, a estrutura de atendimento montada em cada um deles possibilita que os funcionários do Tribunal de Justiça ali alocados desempenhem a orientação da população quanto aos mecanismos de acesso à justiça. Observou-se a existência de uma cultura corporativa entre esses funcionários que permanentemente os motiva a prestar essa orientação e a propor encaminhamentos para outros órgãos, levantando informações e organizando a documentação necessária.

Notou-se que esses funcionários acabam tornando-se referências nessas localidades para a resolução informal dos conflitos, sendo freqüentemente solicitados a desempenharem o papel de mediadores em disputas interpessoais, mesmo nos postos onde não funcionam as atividades de prestação jurisdicional. Na unidade de Porto Acre, por exemplo, funciona formalmente apenas a serventia extrajudicial, entretanto a registradora exerce atividades de composição de conflitos, mediando os acordos e redigindo-os. Nas cópias entregues às partes, ela procede ao reconhecimento de firma, aplicando os selos e carimbos correspondentes, conferindo ao acordo informal um caráter simbólico de oficialidade.

Segundo o projeto original, havia a intenção de instalar nos CIC os serviços de orientação e assistência judiciária feita por advogados e estagiários de Direito. Mas esse objetivo não pode ser facilmente cumprido, dada a ausência de profissionais habilitados nos municípios do interior do estado. Na região dos quatro CIC visitados, não há nenhuma faculdade de Direito. Na região de Brasiléia, Epitaciolândia e Assis Brasil há quatro advogados inscritos na OAB. Entre os funcionários do Tribunal de Justiça são poucos os que têm curso superior e raríssimos os que cursaram Direito.

Nessa mesma região, existem dois juizes e dois promotores de justiça, que cobrem diariamente o fórum, e os CIC quando há pauta de audiências. A Defensoria Pública sediada em Brasiléia conta com um único profissional para cobrir, além dessa cidade, os municípios de Epitaciolândia, Assis Brasil e Xapuri. É uma região territorialmente muito extensa, com dois fóruns, três CIC e mais o atendimento ao público na sede.

A deficiência de pessoal da Defensoria Pública foi extensamente criticada naquela região por todos os entrevistados, que têm por consenso que este é um dos principais entraves ao acesso à justiça. A promotoria cível busca compensar essa deficiência de alguma maneira, ingressando com ações em que é admitida a proposição pelo Ministério Público, como alimentos, retificação de documentos, reconhecimento de paternidade, mesmo – como afirmou o promotor – correndo algum risco de contestação da legitimidade da ação.

A instalação dos CIC, com prédios e equipamentos adequados, melhorou a prestação dos serviços itinerantes prestados pelas Justiças Estadual, Federal e do Trabalho nessas localidades.

6.2. São Paulo

O potencial de melhoria do acesso aos serviços de justiça para a população atendida pelos CIC paulistas parece ser a face mais interessante do programa. Entretanto, esse potencial não se realiza, em grande parte, pela ausência dos serviços em todos os postos.

Segundo o desenho original do programa, em cada posto deveriam estar instalados o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Procuradoria de Assistência Judiciária (que tem a atribuição de suprir a ausência da Defensoria Pública no estado[2]), a Polícia Civil, além do serviço de solução alternativa de conflitos, colocando teoricamente à disposição do cidadão diversas ferramentas de defesa de seus direitos.

O que efetivamente ocorre, entretanto, é a possibilidade do acesso aos Juizados Especiais Cíveis em três postos (Leste, Sul e Oeste), serviço que tem se mantido constante, correspondendo à maior parte dos atendimentos de justiça nesses postos. O Ministério Público teve sua participação significativamente reduzida ao longo do tempo e a Procuradoria de Assistência Judiciária, na prática, retirou-se do programa. A orientação jurídica no posto Sul e a assistência às partes durante as audiências nos demais Juizados são realizadas por advogados remunerados pelo convênio PGE/OAB. Tanto o serviço de orientação jurídica do CIC Sul, prestado por advogados conveniados, como o existente em outras unidades e prestado por estagiários de direito, oferecem apenas informação de direitos e de procedimentos jurídicos, na maior parte das vezes encaminhando as demandas apresentadas a outros serviços externos de assistência judiciária gratuita para postulação em

[2] A Defensoria Pública do Estado de São Paulo foi oficialmente criada em 09 de janeiro de 2006, após, portanto, o período de coleta de dados desta pesquisa.

juízo, o que significa um importante entrave para o acesso da população aos serviços judiciais.

Assim, o acesso à justiça concentra-se nas questões individuais ligadas ao patrimônio. As questões de família, grande demanda apresentada ao CIC, só podem ser encaminhadas em um único posto, onde há o Ministério Público e o Juizado com competência ampliada.

Em Francisco Morato, o Juizado Especial Federal, recém-instalado, atende as causas previdenciárias.

O Escritório de Mediação, organizado pela Secretaria de Justiça junto aos CIC, tem potencial de aumentar a oferta de solução pacífica aos conflitos, com rapidez e desburocratização. Porém, em razão do seu caráter voluntário e em razão da capacitação dos mediadores necessitar de investimento, está disponível apenas nos postos Leste e Norte.

Os serviços de documentação civil são prestados no CIC com qualidade inferior a outros programas do Estado de São Paulo, como o Poupatempo, já que não existe rede interligando os CIC às centrais de identificação ou aos cartórios, o que impede a expedição imediata desses documentos. Em relação aos registros civis, por serem serviços privados, o CIC realiza a intermediação do pedido e atesta a situação de pobreza para a isenção de custas.

6.3. Vitória

Para a maior parte dos conflitos apresentados, a estrutura do CIC de Vitória parece ter razoável potencial de resolução e acesso à justiça: afinal, a proximidade e a quantidade de serviços existentes parecem deixar pouca margem para que conflitos interpessoais, familiares e de consumo, especialmente, não alcancem solução final ou não sejam integralmente administrados no interior do CIC. As exceções ficam com os serviços que, apesar da grande procura, possuem apenas postos de atendimento inicial ou acompanhamento de certos procedimentos no CIC (TRT e Polícia Civil, por exemplo), ou com demandas que, não sendo atendidas pelo Departamento de Assistência Jurídica – DAJ, porém necessitando intervenção de advogados, devem passar por serviços externos de assistência jurídica mesmo quando encaminhadas para o JEC do próprio CIC (alguns conflitos de vizinhança ou de regularização imobiliária, por exemplo, conforme relatado

pelas advogadas do DAJ). Por outro lado, a vinculação não só física do CIC à Semcid permite certa conexão daquele programa específico a outros projetos de educação para a cidadania e defesa de direitos humanos promovidos pela Secretaria, e que têm sede no mesmo prédio; nesse sentido, destaca-se a capacitação de promotores de cidadania e o SOS Impunidade, promovidos pelo Núcleo de Políticas de Cidadania e Direitos Humanos, e os projetos de educação em direitos e acompanhamento de casos de discriminação e violência pelo Departamento de Políticas de Gênero e Raça.

Merece destaque a efetiva integração entre alguns serviços de justiça em especial. O JEC, por exemplo, funciona ao lado do Procon, e muitas de suas demandas são encaminhadas diretamente por este órgão, após tentativa frustrada de conciliação extrajudicial. Segundo apurou-se, as audiências de conciliação e de instrução e julgamento, previstas no procedimento dos Juizados Especiais Cíveis, ocorrem na mesma data, na maior parte dos casos.

Além disso, o atendimento do DAJ, voltado fundamentalmente para questões de direito de família, se relaciona diretamente com o Atendimento Intrafamiliar do CIC, localizado no mesmo andar, ao lado daquele serviço de orientação jurídica. Dessa forma, as demandas são em geral tratadas inicialmente pelo Atendimento Intrafamiliar, que avalia a situação e tenta mediar o conflito, quando possível. São encaminhados para o DAJ, além dos casos em que não foi possível qualquer forma de composição, também os casos em que a mediação é bem sucedida ou alguma solução consensual é dada para o litígio, mas ainda assim exige-se uma providência judicial – como a homologação de uma separação consensual, um divórcio direto, etc. Segundo as coordenadoras do DAJ, mesmo o atendimento estritamente jurídico compreende uma nova tentativa de composição dos conflitos, mas ainda que a demanda prossiga como litígio, o serviço prevê a propositura de ações judiciais, pelas próprias advogadas coordenadoras e acompanhadas pelos estagiários fora do CIC; além disso, os casos de soluções consensuais que prevejam homologação ou outras providências judiciais são encaminhadas pelo DAJ ao serviço itinerante da Justiça Comunitária.

IV. Adequação dos programas às diretrizes

Cumpre inicialmente ressaltar que toda a elaboração de diretrizes para a implementação de CIC – que são fruto de um projeto coletivo de transformações no modelo de atuação das instituições do sistema de justiça, no sentido de favorecer o exercício democrático da cidadania – não foi integralmente incorporada em nenhum dos níveis de administração pública analisados, incluindo o Governo Federal. Contudo, os desenhos de política associados ao CIC, propostos pelo Ministério da Justiça ou pelos entes federados, mesmo que heterogêneos e, por vezes, dissonantes em relação ao projeto inicial, voltam-se também à proposição de métodos e organizações que favoreçam a melhoria da prestação de serviços públicos e, sobretudo do acesso à justiça. Com isso, mesmo que em dissonância, os CIC apontam na direção de uma reforma do aparato de justiça, ainda que cada uma das experiências colha resultados diferentes.

No âmbito do Ministério da Justiça, a Reforma do Judiciário foi eleita como uma das prioridades da atual gestão, buscando-se associar os CIC a essa prioridade. Embora o debate inicialmente fomentado pelo MJ para a formulação de uma política detalhada de difusão de CIC que atendesse àquele objetivo não tenha se refletido em um conjunto de medidas e procedimentos de padronização, a aprovação dos programas existentes pela Senasp demonstra a existência de um campo de preocupações comuns e orientadas para uma reforma dos serviços públicos ligados à administração da justiça.

Nesse sentido, destacam-se o CIC de Vitória, que integra uma grande variedade de serviços voltados para diferentes áreas do Direito, aliados aos programas de educação em direitos da Secretaria de Cidadania e Direitos Humanos; e o do Acre, que é uma iniciativa de reforma do próprio Tribunal de Justiça naquele estado, voltado para a descentralização de seus serviços e a resolução rápida dos problemas mais simples. O CIC de São Paulo, por sua vez, vem se afastando dos objetivos mais amplos de reforma do sistema de justiça, na medida em que vem inaugurando postos sem a oferta dos serviços típicos da justiça, bem como diminuindo a participação de iniciativas voltadas para a educação em direitos.

A heterogeneidade dos programas, acima referida, manifesta-se não só na capacidade de prestação de serviços efetivamente instalada, mas principalmente na gênese de cada um deles. Se em São Paulo houve outrora a construção de todo um ideário a respeito dos CIC, no caso de Vitória e do Acre a busca de financiamento nessa rubrica

deveu-se à necessidade de obtenção de apoio federal a políticas locais de melhoria dos serviços públicos, com outros objetivos específicos. Isso demonstra a ausência de uma política global e detalhada, em objetivos e metas, por parte da Senasp, que atua menos como indutor desses programas, e mais como um balcão de análise e aprovação de projetos que lhe são encaminhados.

Nesse particular, a política do CIC parece institucionalmente desvinculada da principal linha de atuação da Senasp, que é o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, e que pretende induzir a uniformização e integração das políticas de segurança local e nacionalmente. Na prática, os três programas de CIC analisados não estão diretamente interligados às políticas estaduais de segurança, mas apareceram como programas autônomos – embora apenas o projeto de São Paulo tenha sido rejeitado por essa razão.

A articulação prévia entre as instituições que compõem o programa do CIC é vista pelos gestores federais como um critério importante para a aprovação de novos projetos, ainda que ela não seja visível nos programas locais analisados. Vitória parece ser a experiência com maior grau de articulação das parcerias, o que se atribui tanto à liderança no momento da implantação, quanto ao papel da coordenação da unidade, não obstante haver apenas um posto instalado. Os CIC do Acre e de São Paulo não contam com uma articulação política capaz de garantir a adesão das instituições quanto à oferta de serviços e os objetivos do programa. Dessa forma, nesses estados inauguram-se postos sem que esteja garantida a participação dos órgãos parceiros e, conseqüentemente, a oferta dos serviços. Este parece o maior obstáculo à implementação dos Centros Integrados de Cidadania.

Assim, uma sugestão que emerge da observação das experiências concretas é o condicionamento do financiamento do Ministério da Justiça a um acompanhamento da formação das parcerias em diversas etapas da implantação, como, por exemplo, no debate sobre os objetivos, na definição dos serviços a serem oferecidos, no planejamento dos espaços destinados a cada parceiro, na ocupação efetiva do edifício. Isso, sem dúvida, contribuiria para aprofundar a articulação da parceria e para incrementar os debates sobre os princípios e objetivos que regem os CIC.

A ausência de debates e de critérios bem definidos para a implantação faz com que sejam agregadas aos CIC práticas que contrariam sua concepção original, como o princípio da intervenção não-repressiva nos conflitos e a abolição de equipamentos típicos da repressão criminal, como celas e armas. Em São Paulo (Francisco Morato) e no Acre (Epitaciolândia) foram inaugurados edifícios com celas. Os Juizados Especiais Criminais

estão presentes em Vitória (ainda que se faça questão de afirmar que o JECrim não faz parte do CIC, apenas ocupa o edifício) e em um posto do Acre. Em São Paulo, no CIC de Francisco Morato, evidencia-se um conflito entre a direção da unidade e a Delegacia da Mulher ali instalada, em razão da atuação tipicamente criminalizadora deste órgão, a qual só passou a ser questionada depois da implantação do serviço no CIC. Ou seja, mesmo quando há crítica e correção de rumos, isto é decorrência de protestos da sociedade civil ou de desacertos do cotidiano, e não de uma orientação programática prévia.

Isso confirma uma preocupação dos gestores federais com o risco de "desvirtuamento" do programa e da utilização de seus recursos para finalidades outras que não a prevenção da violência. Esta figura como o principal objetivo do CIC para a Senasp. Porém, assumem-se as dificuldades existentes para a fiscalização dos programas e do emprego dos recursos.

Essas dificuldades decorrem, entre outros motivos, da própria falta de clareza sobre quais as práticas desejáveis ou eficazes para a prevenção da violência. Na própria Senasp, não parece haver um delineamento de quais ações deveriam necessariamente estar presentes no CIC, para que ele cumprisse seu objetivo. Há clareza maior apenas sobre quais práticas são indesejáveis e inadequadas (como o uso de armamentos, de equipamentos de contenção e a atividade clássica de polícia).

Nos entes federados o problema também assume feições semelhantes, na medida em que não se estabelecem programas específicos de prevenção da violência, ou não se pensa em fixar a semântica do termo. O discurso comum das experiências estudadas é o de que o acesso aos serviços públicos clássicos, incluindo os serviços judiciais, e a presença física dos aparatos estatais têm, por si sós, o potencial de prevenir a violência.

O discurso sobre a presença do Estado e a oferta de serviços torna-se uma espécie de retórica, cuja função é a auto-legitimação dos serviços pela sua mera existência. E essa retórica serve para nublar a inexistência de conhecimentos, técnicas e recursos específicos para lidar com problemas que são concretos e diversificados: existem diversas formas de violência e, em cada localidade, elas se manifestam de maneiras peculiares, cobrando ações específicas. Assim, se o diagnóstico de violência que justificou a implantação dos CIC no Acre e em Vitória fundou-se na ocorrência de homicídios e na incidência do crime organizado, a ação proposta se referiu, em contrapartida, ao fornecimento de documentação civil e resolução de conflitos interpessoais. Em São Paulo, a proposição sempre esteve voltada à resolução de conflitos interpessoais, porém verificou-se redução na

oferta desses serviços ao longo do tempo, sendo que em alguns postos a maior procura concentra-se na utilização da internet gratuita e do programa de balcão de empregos.

Ainda em Vitória, destaca-se a existência de ação especificamente voltada à resolução de conflitos intrafamiliares, voltada ao diagnóstico de situações de violência, a parceria com os programas de combate à discriminação de gênero e raça e apoio a familiares de vítimas de homicídio. Entretanto, ao avaliar o potencial do CIC para a prevenção da violência, os gestores são receosos ao afirmá-lo em razão da dificuldade que encontram em medir seus resultados.

Em relação à melhoria do acesso à justiça, observou-se que os programas têm impacto sobre o aumento da oferta de serviços judiciais. Contudo, nos três casos visitados, esse acesso concentra-se, sobretudo, na oferta de serviços clássicos, como os Juizados Especiais e varas, para solução de problemas individuais. É incipiente o investimento em formas alternativas de acesso à justiça e resolução de conflitos. É incipiente também o investimento em serviços inovadores na área de defesa de direitos, principalmente os coletivos e difusos. Nesse aspecto destaca-se que o Ministério Público figura como parceiro em todos os programas estudados, realizando, porém, uma atuação estritamente voltada aos conflitos individuais. O mesmo ocorre com os serviços de assistência jurídica, que atuam apenas em causas de interesse individual, em alguns casos, fazendo somente a orientação.

Por fim, uma das principais diretrizes apontadas pelas discussões empreendidas pela sociedade civil a respeito do delineamento dos CIC refere-se à participação popular na formulação, gestão e avaliação do programa. Apenas em São Paulo essa participação está prevista e regulamentada. Nas demais experiências, do Acre e de Vitória, essa participação não ocorre e não está prevista nos desenhos dos programas.

V. Sugestões para o desenho de uma política de implantação dos Centros Integrados de Cidadania

Como resultado do trabalho analítico empreendido no contexto da presente pesquisa, arrolam-se algumas sugestões para o aperfeiçoamento da política de implantação dos Centros Integrados de Cidadania, seja por parte do financiador federal, seja por parte dos órgãos responsáveis pela sua gestão nos estados e municípios:

- Propõe-se à Senasp definir mais claramente as diretrizes de implantação, estabelecendo objetivos específicos e conjunto mínimo de serviços imprescindíveis;
- Propõe-se à Senasp divulgar suas diretrizes junto aos entes federados financiados por ela, cobrando seu cumprimento por meio de fiscalização e avaliação de resultados;
- Propõe-se à Senasp condicionar o financiamento de projetos à execução de uma agenda no estabelecimento das parcerias entre os órgãos públicos necessários à oferta dos serviços imprescindíveis, contemplando desde o debate de objetivos comuns, a definição da oferta de serviços, o planejamento dos espaços destinados a cada parceiro no projeto arquitetônico, a ocupação do edifício, até o início do atendimento ao público;
- Propõe-se à Senasp a criação de mecanismos de incentivo à implantação de CIC em outros estados, passando a atuar de forma indutora dessa política, mesmo no contexto de aprovação de outros financiamentos, como ocorre com o SUSP;
- Propõe-se aos executores de programas o investimento na definição de diretrizes claras e a definição de um conjunto mínimo de serviços imprescindíveis;
- Propõe-se aos executores de programas o investimento em capacitação dos funcionários e técnicos quanto aos objetivos e princípios delineados;

- Propõe-se aos executores de programas a criação de mecanismos de articulação com as instituições parceiras a fim de assegurar a sua adesão aos objetivos do programa e a oferta permanente dos serviços, desde a elaboração do projeto, a definição de metas, o projeto arquitetônico até a alocação de funcionários e recursos;

- Propõe-se aos executores de programas criar instrumentos e práticas de avaliação permanente dos resultados a fim de facilitar a prestação de contas, o aperfeiçoamento dos serviços, a transparência frente aos parceiros e à sociedade civil, contribuindo para a difusão da política;

- Propõe-se aos executores de programas criar mecanismos de participação popular na gestão e na fiscalização, como forma de garantir a continuidade do programa face às mudanças na administração pública e a adequação dos serviços às necessidades locais;

- Propõe-se aos executores de programas investir na capacitação de agentes da sociedade civil para a administração alternativa de conflitos e a difusão de conhecimento sobre os direitos de cidadania e o acesso à justiça;

- Propõe-se aos executores de programas investir na produção e disseminação de conhecimentos específicos sobre os fenômenos violentos e sobre ações de prevenção adequadas à realidade local.

MÓDULO 2

Participação da sociedade civil na gestão dos Centros Integrados de Cidadania

I. Introdução

Um dos objetivos propostos pelo projeto de Pesquisa Aplicada em Programas de Prevenção a que se refere o presente relatório consiste em "conhecer como ocorre a participação da sociedade civil organizada na gestão dos programas, seja através da atuação em Conselhos, como o Conselho Local de Integração da Cidadania – CLIC – existente em São Paulo, seja por meio de outras formas correlatas."

O referido objetivo norteou o levantamento de dados realizado no *Módulo 2* da pesquisa, que se concentrou na análise do programa dos Centros de Integração da Cidadania, da Secretaria de Justiça de Defesa da Cidadania – SJDC, do estado de São Paulo.

Essa política pública paulista prevê a implantação de um Conselho Estadual de Integração da Cidadania, com representantes dos órgãos públicos parceiros e das entidades da sociedade civil, organizadas segundo sua atuação setorial. Porém, no período da pesquisa, de maio a novembro de 2005, esse conselho não estava atuante. Prevê, também, a organização dos Conselhos Locais de Integração da Cidadania – CLIC, em cada um dos postos fixos do CIC. Esses conselhos locais funcionam, como se verá, em apenas algumas unidades, ainda que não correspondendo à composição estabelecida pelo Decreto de criação do programa e pela Resolução da SJDC que o regulamenta.[3] Além da participação em conselhos, propõe o estímulo à participação popular e a atividades de formação permanente em cidadania, voltadas ao público do CIC.

De acordo com o decreto de criação do programa (Decreto Estadual 46.000/2001), os seguintes princípios deveriam ser observados pela Coordenadoria responsável em relação à participação da sociedade civil na gestão dos Centros de Integração da Cidadania:

[3] Essa resolução (SJDC 67/2002) foi editada com o intuito de regulamentar o funcionamento e a composição dos conselhos estadual e locais, confirmando o disposto no Decreto 46.000/2001.

> Artigo 3º
>
> III - a participação de associações e movimentos populares no planejamento, na execução e na avaliação das ações desempenhadas;
>
> VIII - a aproximação do Estado e da Comunidade;
>
> IX - o estímulo à organização popular.

No Artigo 7º do Decreto Estadual estão regulamentadas a formação e a composição dos Conselhos:

> II - Conselho Estadual de Integração da Cidadania;
> III - 4 (quatro) Centros de Integração da Cidadania, cada um com Conselho Local de Integração da Cidadania.

Outros artigos enfatizam ainda o papel dos Conselhos no planejamento e na avaliação da política de implantação dos CIC:

> **Artigo 9º** - O Conselho Estadual de Integração da Cidadania, com a função de planejar e avaliar as ações da política desenvolvida pela Coordenadoria de Integração da Cidadania - CIC, será composto pelo Secretário da Justiça e da Defesa da Cidadania, que será o seu Presidente, e por representantes governamentais e representantes das comunidades atendidas pela Coordenadoria, na forma prevista em resolução do Secretário.
>
> **Artigo 10** - Os Conselhos Locais de Integração da Cidadania, de caráter consultivo, serão formados nos Centros de Integração da Cidadania, postos fixos, e a eles caberá:
>
> I - apresentar sugestões representativas das necessidades da comunidade ao dirigente ou aos seus representantes;
>
> II - promover a divulgação dos serviços prestados à população em todas as localidades da sua região, incentivando os cidadãos a participarem das atividades desenvolvidas nos Centros de Integração da Cidadania;
>
> III - avaliar a qualidade dos serviços públicos prestados à população local; IV - manter intercâmbio com entidades similares.Parágrafo único - O Secretário da Justiça e da Defesa da Cidadania, mediante resolução, disciplinará a composição dos Conselhos Locais de Integração da Cidadania, que contarão com representantes governamentais e representantes da comunidade diretamente atendida.

Em função do desenho do programa, tal como idealizado e estabelecido nas normas que o institucionalizaram no estado de São Paulo, a presente pesquisa propôs-se a responder a seguinte indagação: se o projeto CIC fundamenta-se na ação conjunta entre Estado e comunidade, como ocorre a participação dos cidadãos na gestão do CIC?

Para responder a esta questão, o projeto de pesquisa havia previsto a comparação de duas unidades da cidade de São Paulo a fim de que pudessem ser identificados os diferentes graus de envolvimento da comunidade na dinâmica dos centros de integração. Em virtude de, já no início do levantamento, ter-se constatado uma participação bastante tímida das comunidades locais, decidiu-se ampliar a observação para mais dois postos do CIC, a fim de se conhecer mais a fundo a questão que envolve a esperada integração entre os representantes dos serviços públicos oferecidos e a comunidade local para os quais eles se destinam. Deve-se ressaltar a dificuldade em sistematizar as observações da participação da comunidade devido à ausência dessa nas atividades cotidianas do CIC.

Foram realizadas observações de encontros, reuniões do CLIC e outras atividades, além de entrevistas semidirigidas com representantes e lideranças locais, gestores, o coordenador do programa junto à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo, usuários e um dos idealizadores do programa que vem acompanhando os trabalhos desenvolvidos em algumas unidades de São Paulo.

Procedeu-se ao levantamento de dados em três unidades na cidade de São Paulo, inauguradas na fase inicial de implantação do programa e abaixo especificadas, bem como no CIC de Francisco Morato instalado em 2002:

- **CIC Leste** – localizado em Encosta Norte, no distrito do Itaim Paulista, Extremo Leste do município, criado em 1996.

- **CIC Oeste** – localizado no Jardim Panamericano, distrito de Jaraguá, em Parada de Taipas, Sudoeste do município, criado em 1999.

- **CIC Sul** – localizado no distrito de Jardim São Luís, na zona sul da cidade, criado em 2000.

- **CIC de Francisco Morato** – localizado na Grande São Paulo, criado em 2002.

Os resultados apresentados a seguir estão organizados de modo a contemplar, primeiramente, a descrição das atividades comunitárias observadas em cada uma das unidades acima. Ao final deste capítulo, são feitas considerações parciais, que buscam fazer uma análise preliminar do material descrito.

II. CIC Leste

Das atividades programadas para o envolvimento da sociedade civil na gestão do CIC Leste foram observadas duas reuniões do CLIC, um encontro denominado Bate-Papo, uma reunião interna com os parceiros e uma reunião solicitada por representantes da sociedade civil. Conversas informais com funcionários do CIC e lideranças locais, com o coordenador do programa e com um dos idealizadores do Centro de Integração da Cidadania apresentaram, igualmente, contribuições importantes.

O ponto de partida para a exposição dos dados levantados nessa unidade foram os registros relativos a uma reunião ocorrida na manhã do dia 02 de maio de 2005. Essa reunião já demonstrava a complexidade que envolve a materialização do Centro de Integração da Cidadania como espaço público a ser ocupado pela cidadania. A disputa política para a conquista das organizações que atuam na comunidade pode ser apreendida através das falas de representantes do Governo do Estado e da Prefeitura Municipal presentes na reunião. Da mesma forma, a disputa pelo cargo de direção da unidade, a política adotada pela Secretaria da Justiça, os limites de atuação das lideranças locais, a frágil participação da comunidade foram sendo ressaltados na medida em que os personagens apareciam em cena. A crítica se fez presente na fala de um dos idealizadores que vem acompanhando as constantes modificações do programa inicial, do projeto que pretendia implantar um novo conceito de justiça. É o que será relatado a seguir.

1. Reunião entre representantes da sociedade civil e a direção e coordenação do programa

Participaram da reunião dois representantes da Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania – além da diretora da unidade, o coordenador do programa CIC –, o Subprefeito do Itaim Paulista, acompanhado de assessores, um representante do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCrim (um dos idealizadores do CIC)[4] e representantes das

[4] É imprescindível afirmar o esforço do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais para buscar diferenciar internamente o embate político em torno da condução do programa e a sua avaliação objetiva, como se buscou empreender nessa pesquisa. O Núcleo de Pesquisas do IBCCrim, responsável pela pesquisa, embora afinado com a missão do Instituto, constituiu uma equipe profissional para atuar no levantamento, na análise e na interpretação dos dados, sendo garantida a sua independência e condições de trabalho. Assim, os membros da diretoria do Instituto, ao traçarem suas linhas de ação, procuram não interferir no trabalho profissional dos pesquisadores, e estes, por sua vez, firmam compromisso éticos com a seriedade e a qualidade de sua produção científica.

seguintes organizações: Associação de Moradores Marechal Tito; Associação Comunitária Beneficente Conjunto Residencial Itajuíbe; Associação União de Famílias Conjunto Fazenda Itaim; Clube Atlético Itaim Paulista Projeto CAIP e Movimento Artístico Organizando Solidariedade Mãos. Dois pesquisadores observaram o desenrolar da reunião.

Antes do início da reunião, enquanto a chegada do Subprefeito era aguardada pelos demais, já se podia notar a existência de uma tensão entre as expectativas dos líderes comunitários presentes e o trabalho que a diretoria/direção da unidade vem realizando. Nesse sentido, um dos representantes, conhecido líder comunitário, mostrando-se insatisfeito, afirmou que a burocratização teria afastado as pessoas do CIC. Recordando "velhos tempos", mencionou o interesse que o falecido governador Mário Covas demonstrava pelo funcionamento da unidade, uma vez que o programa havia sido implementado em sua gestão.

Após a apresentação dos presentes e da unidade, a diretora descreveu a rotina do trabalho por ela desenvolvido. Suas respostas às indagações sobre a demanda e o atendimento dispensado, formuladas pelo representante do IBCCrim, foram marcadas pela defesa da qualidade do atendimento. Segundo ela, somente 2% dos casos são encaminhados à Procuradoria da Assistência Judiciária – PAJ e a instituições sociais, sendo os demais atendidos no posto do CIC.

As colocações da diretora contribuíram para aumentar a tensão. De um lado, dois líderes comunitários, apoiados pelo representante do IBCCrim, manifestaram seu descontentamento em relação à ausência de participação da comunidade na gestão do CIC. De outro, a diretora e o coordenador apresentaram justificativas, reafirmando os esforços feitos para o bom funcionamento da unidade.

> *"As coisas não são bem assim como a diretora coloca; a comunidade não participa do CIC e, há muito, as coisas mudaram. As entidades não são convidadas a participar das reuniões."* – afirmou um dos líderes.

Outro líder reiterou a fala do companheiro: *"as portas do CIC estão fechadas para os líderes da comunidade".*

O coordenador do programa mostrou-se bastante incomodado com essas intervenções. Procurando defender a diretora e a forma como a unidade vem funcionando, imprimiu um tom de agressividade em sua fala:

> *"as lideranças sempre são convidadas a participar do CIC. Foram envidados os esforços para a concretização do Estatuto do CIC; tendo sido solicitada a colaboração das entidades, poucas responderam ao chamado. Da nossa parte, estamos sempre abertos a reivindicações, sugestões e críticas da comunidade".*

O representante do IBCCrim, visivelmente incomodado, tomou a palavra, colocando-se como um dos idealizadores do CIC. Afirmou que, há algum tempo, participou de reuniões no CIC e a comunidade estava presente, diferentemente do que acontece atualmente. Ressaltou, ainda, que *"a comunidade é que deve dizer o que quer e não é o CIC que deve dizer o que a comunidade precisa"*. Lembrou ainda que a filosofia inicial do CIC, fundada na integração de serviços, objetivava trabalhar a cidadania e não a mera prestação de serviços.

Novamente, os representantes da Secretaria da Justiça enumeraram as ações, proposições e esforços que têm realizado para atingirem os objetivos, reafirmando que o diferencial dessa política pública é justamente o trabalho de parceria com a comunidade. A diretora afirmou:

> *"Graças a Deus, tudo o que fazemos nós registramos e temos registrado que todas as reuniões as pessoas são convidadas, minha secretária liga para todos, isso está registrado. Se eles não vêm...* (dá de ombros)*".*

O representante do IBCCrim retrucou defendendo que:

> *"a comunidade não precisa ser convidada para participar. Ela é o CIC! Inverter isso é inverter a filosofia do CIC".*

Após esses embates, a conversa informal se desfez, com um certo alívio para todos. A diretora sugeriu que todos fossem para a sala de reuniões.

Era grande o mal estar quando chegou o Subprefeito, acompanhado de uma comitiva. O coordenador abriu oficialmente a reunião e, agradecendo a presença do IBCCrim e da Subprefeitura, explanou sobre o programa, os serviços, a integração entre os parceiros e sobre o eixo central do programa, a cidadania.

O Subprefeito fez grandes elogios à iniciativa do governo e discorreu sobre a relevância da integração dos serviços e seu interesse pelo CIC. Ao ressaltar a importância dos serviços prestados pelo Ministério Público, demonstrou desconhecer o real funcionamento daquela unidade, desprovida da atuação desse órgão. Tal desconhecimento foi reafirmado quando ele propôs que as polícias Civil, Militar e Guarda Metropolitana passassem a discutir no CIC a integração de seus serviços, não obstante as polícias já atuarem na unidade.

O representante do IBCCrim retomou a história do nascimento do projeto de criação do CIC. Reportou-se a uma reunião, realizada na Cidade Kemel[5] com a presença de desembargadores, onde foi perguntado aos moradores qual a função do desembargador, do juiz e do promotor. Todos disseram que só conheciam as figuras do delegado, do criminoso e da polícia.

> *"Ali começamos a nos perguntar: vamos esperar que a justiça venha até as pessoas ou as pessoas irão até a justiça? Percebemos que o Estado estava ausente, não havia mobilização popular. Não há possibilidade de existir CIC sem a presença do Estado. Têm que estar presentes o juiz, o promotor, o estagiário. Mas nada disso é suficiente se a comunidade não estiver presente. O que ela precisa, o que ela tem necessidade? É preciso saber, caso contrário, se torna burocrática".*

Falou da sua participação desde a pré-instalação até a teorização do projeto. Destacou que outro ponto importante seria facilitar à população a aquisição de documentos como CPF, RG, certidão de nascimento, uma vez que a falta deles prejudica a prática da cidadania; explicou que o CIC exerce várias funções e que desenvolve práticas impossíveis de serem implementadas em outro local. Acrescentou, finalmente, que o CIC deveria oferecer uma justiça informal para atender as necessidades de uma população que não sabe como exercer os seus direitos.

A diretora queixou-se das entidades que mandam representantes no lugar dos líderes para participar das atividades do CIC. Relatou o número atendimentos do mês, as atividades de artesanato, e a preparação da Sabadania, evento realizado anualmente pelo programa com o apoio da sociedade civil.

[5] Bairro da zona leste da capital paulista.

Uma pessoa, apresentando-se como representante do movimento artístico da região, elogiou a antiga diretora da unidade (presente na reunião como representante da Subprefeitura), e criticou a atual, afirmando que a burocracia impede as manifestações artísticas. Relatou que mapeou 400 artesãos só na região de Itaim Paulista, *"um pólo cultural de cabeças para as artes que não é aproveitado"*.

O Subprefeito, demonstrando um interesse especial em aproximar-se das lideranças locais, interveio, dizendo que poderiam agendar um dia para conversarem e que estava disponível e aberto ao diálogo. Novamente, a diretora defendeu a forma como o trabalho vem se desenvolvendo.

A maioria dos líderes comunitários ficou em silêncio o tempo todo. Suas reivindicações, manifestadas de forma explícita nos corredores e conversas informais e que indicavam seu descontentamento em relação ao rumo que o programa vem tomando, especialmente a tendência de burocratização e desatenção às necessidades da comunidade, não foram claramente verbalizadas durante a reunião. E essa foi encerrada sem que nenhuma deliberação fosse encaminhada.

2. As reuniões do CLIC Leste

Foram observadas as reuniões realizadas em 21 de junho e de 12 de julho. Geralmente, as reuniões são marcadas à tarde, o que impede a presença de muitas lideranças.

Na reunião de 21 de junho, a pauta prevista[6] não foi obedecida. De modo geral, o não cumprimento da pauta e, por vezes, a falta de clareza sobre seus itens parece resultar das dificuldades na condução das reuniões pela diretora. O primeiro item – eleição de novos conselheiros – foi desconsiderado, talvez, em função da inexistência de candidatos. Os demais foram rapidamente tratados; por duas horas, aproximadamente, os presentes discutiram a organização da Semana da Cidadania, em comemoração ao nono aniversário do CIC Leste, que deveria ocorrer em setembro, com encerramento previsto para o dia 24, um sábado.

[6] Eleição de novos conselheiros; Regulamentação de entidades ainda não registradas.- uma parceria entre a Probono e o CIC; Atribuições do CLIC; Cursos a serem desenvolvidos aos membros do CLIC e entidades associadas, tais como qualificações das associações em OSCIP e OS, de modo a incrementar as atividades coletivas na comunidade.

Estavam presentes os representantes do Clube Atlético de Itaim Paulista; da Associação Comunitária Beneficente do G. Residencial Itajuibi/Itaim Paulista; do Instituto de Desenvolvimento Profissional dos Amigos Contabilistas, Empresários, Profissionais Liberais e Informática/IDEPAC e da União Social Brasil Gigante Adormecido/Cidade Tiradentes.

Na reunião, ficou evidente a existência de disputas políticas entre os participantes da sociedade civil. Um deles fez questão de frisar que era parte do governo, já que, no dia seguinte (22 de junho), estaria assumindo um cargo na Subprefeitura.

A diretora afirmou aos presentes que a reduzida participação das entidades desprestigia o Conselho Local. Essa discussão prolongou-se por alguns minutos. Todos concordaram que as entidades ficaram distantes e que há necessidade de organizar jornadas[7] para tentar atraí-las ao CLIC. Um dos presentes prontificou-se em orientar as organizações que queiram se registrar, uma vez ter acumulado conhecimento sobre o assunto.

Observou-se que as atividades são programadas para a comunidade e não com a comunidade, fazendo da mesma partícipe da execução de propostas nas quais não teve voz. Em outras palavras, as organizações locais não decidem as ações que devem ser desenvolvidas, embora muitos participantes pensem estarem envolvidos em todo o processo.

Verificou-se grande preocupação em divulgar o CIC através de eventos que causem impacto de visibilidade junto ao grande público. As atividades são definidas em função das repercussões políticas, desconsiderando os compromissos do programa com a educação em cidadania.

A segunda reunião do CLIC, realizada em 12 de julho de 2005, foi dedicada ao planejamento da comemoração dos nove anos do CIC Leste. Compareceram sete pessoas: cinco representantes da comunidade, a diretora e uma policial feminina.

Às 17h30, a diretora iniciou a reunião:

> "*Estamos aqui reunidos para tratar da proposta do aniversário do CIC de nove anos. Vamos ver se a gente consegue antecipar a data dos 10 anos de aniversário, pois haverá eleição no próximo ano.*"

[7] As jornadas são eventos de prestação itinerante de serviços na região de atuação das associações, muito utilizadas no início do programa para conquistar o apoio das entidades ao CIC e divulgar os seus serviços junto ao público.

Após a apresentação dos participantes, um dos conselheiros, ressaltando a importância de valorizarem os artistas da região, contou, com entusiasmo, que já tinha conseguido uma atração local para o evento sem custos para a unidade.

A diretora propôs os eventos de cada dia: atividades para crianças, temas ligados à saúde, beleza e estética, saúde bucal, palestra da Polícia Militar sobre drogas.

A policial presente ficou encarregada de levar as propostas ao Departamento de Relações Públicas da Polícia Militar e convidar os policiais para a próxima reunião.

A diretora informou que iria solicitar à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU ou ao Programa Bom Prato – ambos do Governo do Estado – alimentação para 150 pessoas, e que a Secretaria da Justiça iria colocar em seu *site* na internet todos os parceiros envolvidos no evento. Um dos líderes enfatizou que seria preciso *"cutucar o comércio local, pois o CIC deu tranqüilidade para eles trabalharem"*.

Os presentes passaram a arrolar possíveis contatos com comerciantes e grandes organizações da região, como Shopping Tatuapé, Hospital Leonor Mendes de Barros, Universidade Cruzeiro do Sul – UNICSUL, entre outros. A diretora apoiou a iniciativa, sem, porém, alimentar expectativas de adesão dos comerciantes: *"outro dia implorei desconto e eles não deram, é falta de visão do desenvolvimento local"*.

Para marcar o evento, foi salientada a importância de serem propostas atividades "impactantes". A diretora convenceu os presentes de que o encerramento da Semana da Cidadania deveria ser com show, atividades culturais e artesanais, criatividade.

Insistiu na a importância de os membros do CLIC trabalharem na captação de outros parceiros. Sua proposta foi a de dedicar cada dia a uma temática, sob responsabilidade de um conselheiro. O encerramento do evento, num sábado, deveria garantir a presença do Secretário da Justiça.

No planejamento da comemoração do aniversário do CIC, foi lembrado que os chefes das administrações estadual e municipal são do mesmo partido político, demonstrando o interesse das associações locais em investir na organização de grandes eventos com o objetivo de se autopromoverem junto aos administradores públicos.

Afinados com essa visão de participação comunitária, os representantes das associações, em geral, aceitam as propostas que lhe são trazidas pela SJDC. Um deles, embora teça críticas à coordenação do programa e à atuação do CLIC, valoriza a visita do prefeito ao bairro como uma forma de conquistar visibilidade. Por isso é importante ter um

"bom" prefeito ou um "bom" secretário. Nessa chave, um representante presente na reunião considerou positiva a escolha do novo Secretário da Justiça, pois *"tem muita experiência em comunidade e faz parte do Movimento Negro. Ele é negro*" – arrematou.

Paralelamente ao apoio à atividade proposta pela SJDC, subjaz uma crítica ao desempenho do CLIC:

> "*O arco da cidadania murchou. Gostaria de um CLIC mais atuante. Eu sou um grande fiscalizador e quero ajudar".*

Em virtude desse aparte, acabou sendo abordada a importância da organização de cursos para os conselheiros. O mesmo participante do CLIC sugeriu palestras sobre direitos e deveres dos cidadãos.

À medida que a reunião foi se desenrolando, ficou clara a tentativa do mesmo líder de mostrar sua importância na comunidade, concordando com as propostas da diretora e mostrando-se disponível para colaborar no que fosse possível.

Entende-se que lideranças locais muito antigas, suficientemente cristalizadas no processo de "responder em nome do povo", podem ser reforçadas em processos semelhantes a esse. Sentindo-se importantes em demonstrar a rede de contatos que mantêm, achando-se indispensáveis ao governo, independentemente de siglas partidárias, fazem questão de reforçar seus poderes através da representação em organizações.

3. Reunião com parceiros

A prática de realizar reuniões entre os funcionários dos órgãos ocorre desde o início do programa, sem, contudo, atender às normas que o regulamentam; ao invés dos representantes dos órgãos públicos e das associações populares tomarem parte do mesmo conselho, reúnem-se separadamente.

A reunião de parceiros, ocorrida no dia 12 de julho de 2005, abordou os problemas das instalações do prédio. Conforme uma funcionária: *"se nem os banheiros são consertados, isso mostra o quanto este governo valoriza o CIC"*. De fato, as instalações onde funcionam os serviços do CIC Leste são precárias. Os banheiros estão com problemas de funcionamento e o mau cheiro chega aos corredores. Há água nos filtros, porém, não há copos descartáveis para as pessoas se servirem. A limpeza feita não é satisfatória. O prédio que sedia o JEC está com

sérios problemas, principalmente no teto, o que impede a instalação de mais computadores devido à existência de inúmeras goteiras. Conforme a afirmação de uma liderança da comunidade, não houve investimento no CIC Leste e, assim, tudo está deteriorado. Daí, a reivindicação que ele encabeça no sentido de mudar o CIC para outro local mais apropriado.

Nessa reunião, também foi ressaltada a necessidade de ampliar o número de serviços a serem oferecidos na unidade. Foi debatida a proposta de instalação de um Poupatempo[8]. Alguns funcionários acreditam que, se isso acontecer, o CIC se descaracterizará. O diretor do JEC ressaltou a importância de melhorar a qualidade dos serviços públicos oferecidos, para a ampliação do acesso à justiça, insistindo que os CIC não podem perder o objetivo de formação da cidadania. Portador de outra visão, o coordenador do programa ressaltou que a parceria com o Poupatempo abriria a possibilidade de aquisição de equipamentos mais modernos e em maior número.

Foi também discutida a necessidade de contratação de assistentes sociais, sendo que uma psicóloga, remanejada de uma escola que teve os serviços terceirizados, ocupa o espaço destinado à assistência social. O coordenador do programa afirmou aos presentes que haveria acordo com a Prefeitura para remanejamento de assistentes sociais para as unidades dos CIC. Informou também que um novo delegado tinha sido designado para compor o corpo policial.

4. O "Bate-Papo"

Os "Bate-Papos" desenvolvidos nos CIC objetivam, a partir de uma palestra sobre tema relacionado à cidadania, instigar o debate entre os participantes. No CIC Leste, foi observado um encontro que aconteceu com, aproximadamente, vinte alunos da 8ª série de uma escola vizinha. O tema abordado foi o acesso à cidadania, apresentado por um procurador do Estado e uma representante do Instituto Be a Bá da Cidadania. Como o procurador atrasou, foi improvisada uma conversa sobre alcoolismo, enriquecida com depoimentos de alcoólicos anônimos, interrompida com a chegada do palestrante.

Os palestrantes tiveram dificuldade de interação com o público-alvo. A informalidade das falas e a disposição das cadeiras em círculo não foram suficientes para

[8] O Poupatempo é um programa estadual que reúne em grandes unidades, em locais de fácil acesso por transporte público, diversos serviços ligados à documentação fornecida por órgãos públicos. Tem como marca o atendimento informatizado e prazos reduzidos para a obtenção dos serviços.

quebrar a indiferença dos jovens presentes. Quando perguntada, logo no início da palestra, se sabia o que é o Poder Judiciário, a platéia ficou em silêncio total. A representante do Instituto Be a Bá, então, perguntou: *"se na escola de vocês tem um problema com o bebedouro, por exemplo, como vocês têm que fazer para solucionar o problema?"* O silêncio continuou.

O interesse foi despertado somente quando o procurador lançou a indagação: *"O que é um juiz de futebol? Para que serve?"* Timidamente, um ou outro estudante arriscou uma resposta. *"Serve para apitar". "Apitar o quê?" "A falta"*. Continua o procurador: *"Então, o Juiz serve para mediar o que está errado, colocar certa ordem no jogo. Apita falta, expulsa".*

A partir daí, utilizando o recurso da comparação, o palestrante explicou a função do juiz e introduziu os conceitos de lei, código penal, direito e justiça. Explicou que os juízes atuam na solução de conflitos. Em seguida, o procurador fez a ligação do tema com os direitos à saúde, à educação, à moradia e a uma vida digna. Insistiu que essa situação só melhorará quando as pessoas cobrarem, reclamarem e souberem votar. Utilizando exemplos, explicou como os impostos são arrecadados.

Questionou o fato de a justiça não ser exercida do mesmo modo para todos, explicando que o direito a advogados é concedido àqueles considerados pobres pelo governo. Explicou ainda que, em relação a outros estados brasileiros, no estado de São Paulo, a situação ainda é mais grave porque ainda não havia sido criada a Defensoria Pública. Houve intervenções de professoras e funcionários do CIC, tendo sido discutida a situação de mães adolescentes e a legislação referente à pensão alimentícia. Uma professora, aproveitando a ocasião para contar que alguns estudantes interferiam no sistema de eletricidade, deixando as salas de aula sem luz, insistiu que eles deveriam zelar pelo patrimônio público. O procurador palestrante, fazendo uso da palavra, explicou:

> *"se eu estou sentado nesta cadeira aqui é porque é pública. As pessoas entendem que ela não é de ninguém. Vocês jogam lixo na casa de vocês? O que não é particular é público e se é público é de todos. Se eu quebrar a cadeira, todos irão sofrer com isso".*

Apesar dos esforços, observou-se que o discurso pareceu, o tempo todo, desconectado da realidade vivida pelos estudantes que demonstravam estar ali involuntariamente. Na verdade, não houve propriamente um "bate-papo". O silêncio dos presentes chegou a ser constrangedor. Além de tudo, houve muita movimentação no ambiente durante a palestra. A circulação de pessoas de um lado para outro, as buzinas de carros e o ruído vindo da recepção prejudicaram seu desenvolvimento.

Para concluir as observações realizadas no CIC Leste, pode-se dizer que as atividades propostas para a comunidade e o modo como são desenvolvidas demonstram um conjunto de dificuldades para a participação autônoma da sociedade civil na gestão cotidiana do programa. Do que foi possível apreender no período de coleta de dados, não existem instrumentos de participação da sociedade civil na avaliação do programa e dos serviços, como preconizados pelos instrumentos jurídicos que regem os Centros de Integração da Cidadania.

III. CIC Francisco Morato

Enquanto no CIC Leste o CLIC existe há algum tempo, em Francisco Morato, a equipe de pesquisa pode acompanhar uma parte de seu processo de formação. Nesse sentido, constatou-se, na primeira visita, que a constituição do CLIC ainda estava em fase de planejamento.

A conversa com a diretora, inicialmente informal, foi assumindo um tom formal de entrevista na medida em que os membros da equipe formulavam perguntas relativas à criação, funcionamento e possíveis mudanças na unidade de Francisco Morato. Habilidosa e cuidadosa nas respostas, procurou contextualizar e justificar as mudanças na condução do programa, que acompanham a mudança de gestão na administração estadual.

Segundo a diretora, a população da cidade vê o CIC como o único local onde qualquer problema pode ser resolvido, onde toda a população pode acessar seus direitos. O padrão de qualidade é conseguido pelas críticas e queixas feitas pelos usuários. A integração entre os parceiros *"não é fácil, mas não é impossível"*. Revelou que o papel do diretor do CIC é funcionar como uma ouvidoria dos serviços, em que as queixas são encaminhadas às chefias dos serviços, podendo vir a ser assunto entre os secretários. Reclamou da falta de um compromisso escrito sobre o atendimento a ser prestado. A parceria não é formalizada, com isso os instrumentos de controle dos parceiros são reduzidos. Em sua opinião, deveria haver a formalização de assinatura de um documento de parceria toda vez que um novo serviço fosse implantar-se em um posto do CIC.

Contou que CIC trabalha, também, com a Secretaria de Educação.

> *"Os diretores têm vindo para conhecer o Infocentro e a Sala de Leitura. Assim, o trabalho com as escolas é indireto"*.

Sobre a participação popular e a organização do CLIC, explicou:

> *"O funcionamento do CLIC: sua organização está muito complicada. Aqui não está organizado. Tem um elemento da comunidade que vai ser vereador, mas queria ser prefeito. Era o bonzinho que acessava todos, toda a comunidade. As entidades estavam participando das reuniões e tudo. Quando o CIC tentou tirar o cara do centro da cena, ele se revoltou e começou a trabalhar contra. Ficou puto e começou a fazer um trabalho contra o CIC. Enquanto trabalhamos com entidades soltas, foi ótimo. Quando se tentou organizar o Conselho Local, não foi possível. Os movimentos locais não acreditam no Estado. É muito difícil coordenar o pessoal. Quando chegou o momento de inscrições para a eleição dos conselheiros do CLIC (16 vagas) só quatro entidades se inscreveram. O processo eleitoral foi anulado por falta de quórum. A Secretaria não decidiu ainda o que irá acontecer agora. O tal figura é candidato a vereador, mas queria era ser prefeito".*

A segunda ida à unidade de Francisco Morato, em 10 de junho de 2005, contou com a presença de três pesquisadores. Nesse dia, ocorreu a capacitação de parceiros para a instalação de um posto de atendimento remoto do Juizado Especial Federal – JEF. Foi possível registrar a fala do coordenador do programa aos parceiros a respeito da importância da integração entre eles, e deles com a comunidade. Estavam presentes representantes de três entidades: Pró-Morato, Associação de Pais e Amigos de Excepcional – APAE e Lar Fabiano de Castro. Foi anunciado que o início da atuação do Conselho Local de Integração da Cidadania estava previsto para agosto.

Utilizando slides, fotos ilustrativas e um vídeo de dança, e com uma retórica própria das palestras de motivação e desempenho pessoal, o instrutor falou sobre confiança, união e integração, tudo de forma bastante superficial e didática, visando à preparação para as futuras apresentações do dia.

Na seqüência, falou o coordenador dos CIC. Fez um breve histórico do projeto, desde o grupo de desembargadores preocupados com o conhecimento da justiça na periferia até a implantação do projeto no governo de Mário Covas. Citou os CIC existentes e anunciou a construção de outras unidades no estado: Feitiço da Vila (capital), Guarulhos e Campinas. Ressaltou que o CIC não é mero agrupamento de serviços, mas sim a aproximação do Estado com a sociedade. Apontou dois momentos da integração – entre

os serviços e destes com a comunidade *("A comunidade não está só presente, ela faz parte do CIC...")* – e destacou três *"pilares"* do projeto: serviço integrado com a comunidade, educação para a cidadania e gestão democrática com participação popular. Entre os princípios do CIC, afirmou que o principal é a busca de soluções alternativas de conflitos, bem como sua prevenção.

Ainda ao falar da importância da integração, disse:

> *"O governo não consegue nada sozinho, o Judiciário não consegue nada sozinho, a comunidade não consegue nada sozinha... quer dizer, até consegue, mas consegue pouco... quer dizer, consegue mais se estiver unida, participando com o governo".*

Destacou também a existência de um Conselho Local em cada CIC, e os critérios para a escolha dos locais de implantação dos CIC.

Seguiu-se a apresentação do vídeo institucional do CIC[9]. Após o vídeo, o coordenador destacou a importância da parceria com os municípios, especialmente em Francisco Morato.

O instrutor retomou a palavra, e agindo como animador de platéia, organizou uma dinâmica de grupo. Interrompida a atividade pelo instrutor, seguiu-se uma avaliação do desempenho de todos; falou-se muito sobre trabalho em grupo, suas virtudes e dificuldades, sobre organização e discussão de idéias, sobre perfeição e satisfação pessoal com o trabalho realizado, etc. A todo o momento, o instrutor voltava sua fala para a integração.

Em seguida, os parceiros iniciaram suas apresentações: Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt – IIRGD, da Polícia Civil (2 servidoras); Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU (1 servidor); Assistência Social/Serviço de Isenção Tarifária (1 assistente social, 2 servidores, 1 médico-perito); Conselho Municipal Anti-drogas (1 servidor do município); Cadastro Único de Programas Sociais (1 assistente

[9] Antes, porém, o coordenador fez uma ressalva para explicar que houve mudança do secretário de Justiça. O vídeo institucional centra-se basicamente na unidade de Francisco Morato, mostrando inclusive o funcionamento do Juizado Especial Cível e da PAJ. Só ao final é que aparecem imagens dos outros CIC, seguidas de um mapa que os localiza, bem como os locais de instalação das futuras unidades. Há destaque para o Poder Judiciário (inclusive com entrevista com o juiz do CIC Leste) e para o Escritório de Mediação (com entrevista com uma mediadora no CIC Leste). Ao falar do CLIC, o vídeo destaca, com imagens do CIC Leste: *"o processo é democrático, a comunidade aponta suas prioridades e dá as diretrizes para a gestão"*. Fala-se ainda no projeto *"Cidadania para todos",* classificado como um *"CIC itinerante"*, e ao fim, fala o governador do Estado de São Paulo: em primeiro lugar, destaca os serviços de emissão de documentos; faz breve menção aos serviços de justiça e aponta o Escritório de Mediação como *"experiência inédita no país"*.

social e 3 servidores municipais); Conselho Tutelar (5 membros); Polícia Militar (1 soldado feminina e 1 sargento); Posto de Atendimento ao Trabalhador (5 servidores); Sala de Leitura/"Pegue Livro" (5 voluntários e 3 integrantes das Frentes de Trabalho); Programa Acessa São Paulo (1 servidor); emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social (1 servidora); Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/SP (1 funcionária e 50 advogados conveniados disponíveis).

Durante a apresentação ficou evidente a falta de comunicação e de conhecimento entre os próprios parceiros, causando inclusive certo constrangimento em alguns presentes.

As atividades foram retomadas após o almoço, com a apresentação da equipe do JEF (naquele momento, composta de aproximadamente por doze servidores, entre estagiários, diretores, supervisores, etc.), e uma explicação, bastante didática, sobre o seu funcionamento. O que mais chamou a atenção foi a idéia de *"justiça sem papel"*, com todos os atos processuais convertidos em meios digitais e lançados diretamente no sistema; além disso, merece destaque o fato de que a apresentação gerou muito interesse e despertou muitas questões de pessoas da audiência, que relatavam casos e tiravam dúvidas pessoais.

Em seguida, houve uma apresentação sobre os direitos dos idosos, com um histórico da mobilização dos aposentados no período da constituinte e uma análise das conquistas em termos de direitos, com destaque para aqueles relacionados à competência do JEF e ao Estatuto do Idoso.

Após nova dinâmica de grupo, apresentaram-se os parceiros restantes: Liberdade Assistida e as entidades envolvidas com a criação do CLIC de Francisco Morato, cuja meta de instalação era agosto de 2005.

A representante do Lar Fabiano de Castro ressaltou que não tem como objetivo fazer o assistencialismo, *"como o CIC também não tem"*. O objetivo é a promoção da família, *"para que não se dê o peixe, mas que se ensine a pescar"*.

A diretora da unidade frisou que não convidou as entidades, mas que elas foram indicadas pelo coordenador do programa,

> *"tendo sido da coordenação a decisão de que o CIC tem que se abrir para a comunidade."*

Sua afirmação demonstra a desconsideração dos princípios e da regulamentação que norteiam o projeto CIC, pois, como mencionado na apresentação deste Módulo, a

participação das entidades é condição fundamental para o funcionamento do programa, não devendo depender de indicações ou convites.

No encerramento do evento, o coordenador afirmou que não gostaria que os representantes das entidades se sentissem exceções, porque o CIC não existe sem a comunidade; o CIC pretende acabar com a desigualdade social e Francisco Morato poderia ser um pólo de transformação.

IV. CIC Sul

Das atividades programadas que envolvem a comunidade foram observados alguns eventos – um "Bate-Papo", um curso e uma reunião do CLIC – e realizadas duas entrevistas: com um líder comunitário e com o juiz titular da unidade.

1. O "Bate-Papo"

O encontro do "Bate-Papo" observado no CIC Sul aconteceu na tarde do dia 20 de junho de 2005. O tema proposto – segurança pública e violência urbana – foi apresentado por um gestor do Instituto São Paulo contra a Violência, que chegou para o "Bate-Papo" acompanhado de uma funcionária da Secretaria da Justiça e de Defesa da Cidadania – SJDC. Na platéia, estavam membros da comunidade local e funcionários da unidade, num total de, aproximadamente, dezessete pessoas, sendo a maioria mulheres.

O encontro teve início com a circulação de uma lista de presença. A funcionária da SJDC cumprimentou a platéia e apresentou o gestor convidado, que iniciou sua fala explicando a história do Instituto São Paulo contra a Violência. Mal o convidado tinha começado a falar, foi interrompido pela chegada tardia de três mulheres que cumprimentaram a todos antes de tomarem seus assentos na platéia. Posteriormente, elas se apresentariam como lideranças locais e membros do Conselho Comunitário de Segurança – Conseg.

Após a interrupção, o convidado retomou a palavra apresentando os principais projetos de seu Instituto. Em seguida, abordou o tema da violência urbana e enfatizou a importância da articulação entre as ações do poder público e a sociedade civil organizada,

citando, como exemplo, alguns dos movimentos sociais da Região Sul (que é atendida por aquela unidade do CIC).

Ao tratar a questão dos homicídios, o convidado mencionou o caso do bairro Jardim Ângela e pediu para que o Policial Militar o apresentasse melhor. O PM, que trabalhava no CIC e estava assistindo ao "Bate-Papo", falou sobre a pesquisa da Organização das Nações Unidas – ONU que apontou o Jardim Ângela como o bairro mais violento do mundo. Disse também que os homicídios acontecem mais nos finais de semana e que o motivo tende a ser fútil, dando, como exemplo, o caso de um homem que matou seu vizinho por causa de uma pipa em seu quintal.

Para encerrar a fase de apresentação do tema, o convidado falou que existem outros tipos de violência e, assim, abriu para as perguntas do "Bate-Papo". A primeira participante a se colocar foi uma das três mulheres atrasadas. Segundo ela, o poder público investia pouco na região do Jardim São Luís:

"O poder público tem hora que vem e tem hora que vai; e, agora, ele está indo".

Para ela, a atuação das entidades e das associações da região foi muito importante na redução da violência e apontou, como resultado, a mudança na forma como a polícia passou a abordar os moradores. Enfatizou também a relevância da comunidade, da participação dos pais, da família e da escola, que, segundo ela, não estaria preparada para lidar com a violência. Nesse ponto, houve um ligeiro embate com um jovem sobre o declínio da autoridade na escola. O embate foi contornado por ela ao dizer que era sua vez de falar e que o jovem teria sua oportunidade.

Outra participante aproveitou para retomar o problema da abordagem policial e citou o exemplo de um apenado que sua associação atendia e que havia sido vítima de violência policial. A funcionária da SJDC também mencionou as abordagens negativas e violentas da Polícia Militar. O PM rebateu dizendo que o fato de um ou outro se exceder ou fazer algo negativo não significava que a corporação fosse assim.

Embora o convidado tenha tentado contornar a polêmica, trazendo para o debate a questão da mídia, a discussão sobre a atuação policial continuou. Uma outra participante do grupo de mulheres que chegou atrasada disse que, ao perceber que seus alunos tinham medo da Polícia, tomou a iniciativa de organizar uma reunião para que os policiais pudessem conversar com os alunos e o PM aproveitou para informar que havia um programa da Polícia Militar nessa linha. A terceira mulher do grupo atrasado, após se dirigir

ao gestor convidado e reclamar da falta de sigilo no serviço prestado pelo Disque-Denúncia, contou três anedotas sobre "*presepadas*" da polícia, fazendo todos os participarem rirem e, assim, encerando a polêmica.

Seguiram-se perguntas ao convidado sobre as próximas ações do Instituto São Paulo contra a Violência, os índices de redução dos homicídios e o projeto "Abrace seu bairro". Quando essa última pergunta foi respondida, o jovem que tinha participado do primeiro embate e, até então, aguardava sua oportunidade disse que tinha espaço para o projeto em seu bairro e os moradores estavam organizando uma associação. Uma das três mulheres do grupo atrasado indicou um curso para associações de moradores na Barra Funda e o convidado também indicou outros dois ou três endereços úteis e forneceu o telefone do Instituto. O "Bate-Papo" terminou com um lanche oferecido pelo CIC.

2. O curso de "Marketing Pessoal"

Além do "Bate-Papo", foi observado um curso de *"Marketing Pessoal"*, ministrado por uma mulher, de aproximadamente quarenta anos, negra, ex-funcionária da área de recursos humanos, que atua como voluntária no CIC. Dez mulheres estavam presentes. O objetivo era ensinar as pessoas a investirem na aparência antes de se submetem a uma entrevista para conseguir emprego. A professora discorreu sobre o uso de bijuterias, da maquiagem, do esmalte. Usar bijuterias é recomendável, como, por exemplo, um par de brincos. Lembrou que eles devem ser colocados

> *"quase na hora da entrevista para que as orelhas não fiquem muito vermelhas. Não deixe parecer que você tem alergia, pois pode dar a impressão de que você está usando bijuteria muito vagabunda. Quanto à maquiagem, deve ser usada com muito cuidado. Não use esmalte vermelho, pode chamar a atenção".*

Embora as participantes fossem mulheres, a voluntária orientou também os homens:

> *"Se um homem largou a mulher porque ela não lavava sua roupa, não pode falar assim na hora da entrevista, diga que houve incompatibilidade de gênios. É assim que se fala".*

Ao longo do curso, foram sendo arroladas as atitudes que devem ser adotadas para se conseguir um emprego:

> *"Se a entrevista está marcada para 9h00, são 9h30 e ninguém te chamou, não dê demonstrações de nervosismo. Não dê chilique. Não sente de pernas cruzadas; existe muito preconceito. Mas se for homem é conveniente sentar de pernas cruzadas. Falam que é "veadice", mas fica parecendo moderno. É chique ser pai solteiro que tem a guarda da criança. Já para as mulheres não é ponto positivo falar que cuida das crianças, pega mal."*

Esta atividade demonstrou uma estratégia de acomodar as pessoas às exigências do mercado de trabalho, sem, contudo, promover uma discussão sobre a intensa e desleal competição no mercado de trabalho e sobre os direitos do cidadão.

Não foi observada, durante o período da coleta de campo, a realização de cursos voltados para a formação da cidadania e a participação popular.

3. A reunião do CLIC Sul

Em 06 de julho de 2005, ocorreu uma reunião com os integrantes do CLIC. Além da diretora, compareceram nove representantes de entidades, dentre elas, o Conselho de Segurança de Capão Redondo e o Conselho de Segurança da Vila Remo. Os participantes – seis mulheres e três homens – eram moradores de bairros localizados nas proximidades do CIC, com exceção da representante da Associação dos Idosos de Parelheiros.

Assim que foi aberta a reunião, constatou-se que era a primeira vez que os presentes participavam do CLIC. A diretora solicitou que eles se apresentassem. Logo a seguir, o representante da Vila Remo criticou a presença no CIC do representante do Instituto Sou da Paz, afirmando que são pessoas estranhas à comunidade. Foi imediatamente rebatido pela diretora que defendeu a referida entidade, explicando ser ela responsável pela campanha do desarmamento.

Inicialmente, a diretora queixou-se da falta de recursos do CIC, o que, segundo ela, impede a resolução de muitos dos problemas sociais. Citou um exemplo. Quando foi procurada por um homem com quatro filhos pedindo comida, precisou ser muito franca:

> *"Infelizmente não tenho para onde encaminhar o senhor, o governo não está mais dando cesta básica".*

A seguir apelou aos representantes:

> *"Eu sei que as entidades também estão com dificuldades em oferecer cesta básica. Eu gostaria de saber se alguém dessa reunião sabe onde poderia ser resolvido o caso desse senhor. Vocês teriam alguma coisa a oferecer a este senhor?"*

Alguns presentes se manifestaram. A representante da Associação dos Idosos disse que sua entidade só fornece cesta básica para idosos; o presidente do Conselho de Segurança de Capão Redondo explicou que estava participando do CLIC pela primeira vez e, assim, não estava informado que "cesta básica" fazia parte do universo de preocupações; o presidente do Conselho de Segurança da Vila Remo afirmou que o Conselho Municipal de Saúde é o lugar em que se trata de cesta básica.

A diretora queixou-se que as entidades não comparecem às reuniões mensais do CLIC. Segundo ela, todo mês quarenta são convocadas, mas poucas comparecem. Aberta a discussão sobre esse problema, foram apontadas as possíveis razões da ausência das organizações locais: dificuldade de transporte, trabalho, desilusão do povo, desinteresse, dificuldade em mobilizar o pessoal.

A seguir, a diretora comunicou que apenas nove entidades tinham se inscrito para as eleições do CLIC, sendo necessário esperar mais candidatos para marcar as eleições. Neste momento, chegou uma nova participante. Vinha da Cidade Adhemar, trazendo os documentos necessários para inscrever sua entidade nas eleições. Motivada, a diretora insistiu na necessidade de incentivar a eleição dos conselheiros do CLIC. Esclareceu que uma das funções do CLIC é avaliar os serviços oferecidos pelo CIC à comunidade. A representante da Cidade Adhemar imediatamente reivindicou creche e moradia para sua comunidade. A diretora explicou que esses pedidos devem ser feitos na Subprefeitura.

O presidente do Conselho de Segurança da Vila Remo trouxe um problema para ser resolvido: abuso sexual de uma criança pelo pai. Informou que a própria vítima fez a denúncia ao Conselho. O líder que expunha o caso afirmou não haver como confiar na justiça, ilustrando seu argumento com casos de grande repercussão na mídia envolvendo pessoas de classe alta.

Em seguida, a diretora falou sobre o horário de funcionamento e a programação de eventos do CIC para o mês. Reclamou que o Bate-Papo não conta com a participação da comunidade. A sugestão de que ele fosse oferecido na sede das entidades foi rebatida pela diretora, esclarecendo que não há profissionais suficientes e que o público das organizações é muito pequeno.

Ao discutirem as estratégias de mobilização da comunidade para as atividades, as propostas foram de caráter punitivo: quem não viesse à reunião não receberia o leite que é distribuído na entidade. O tom era de reclamação: *"nem na reunião do ticket do leite eles vão!"*. Nessas manifestações, foi notado um certo tom de desdém em relação à população atendida. Além disso, as entidades não parecem representar as pessoas que atendem. A relação que elas estabelecem tende mais ao controle e clientelismo baseado na administração dos recursos de assistência social. Nesse sentido, foi dito que estavam negociando com o prefeito a distribuição de apartamentos às pessoas que participassem das reuniões.

Debateram, em seguida, se seria melhor trabalhar com a questão da moradia, da cesta básica ou do leite. A representante dos idosos defendeu a distribuição da cesta básica e do leite. Os demais concordaram.

A diretora retomou a palavra para falar sobre o programa de reciclagem, mas frisou que são as entidades que têm que recolher o lixo. Propôs que os presentes assumissem a responsabilidade pela coleta.

Frente à proposta de uma das mulheres sobre a necessidade da população separar o lixo, a diretora disse que o CIC poderia fornecer material para a reciclagem. Um dos presentes se exaltou, afirmando que a prefeitura está desempregando os coletores.

> *"No Dia do Meio Ambiente eu vou bater duro. Nosso CIC aqui tem que se integrar nisso. Esse CIC tem que gerar renda com esse material. Um órgão do governo tem que trabalhar com outro. Passa o caminhão coletando o lixo e o povo na miséria".*

A partir daí ocorreu uma intensa discussão. A diretora defendeu que as entidades precisavam se organizar, alguém lembrou que havia muita "*pilantragem*", citando o caso de uma pessoa que enriqueceu com reciclagem do lixo. *"Fez para ele e não para a comunidade".*

Durante essa discussão, ocorreu uma disputa entre os presentes sobre quem tem o diploma de gestor do meio ambiente. Todos mencionavam ter o tal diploma.

Frente à insistente crítica ao governo, a diretora do CIC, afirmando-se como representante do governo, disse:

> *"Não comecem a falar mal do governo não! Eu tenho outra visão. Então, se tem uma entidade séria, que tem consciência de que tem que reverter para a comunidade* [o recurso da reciclagem do lixo]*, e se tem outra que não faz, a culpa não é do governo. Vocês é que têm que ver isso"*

Uma das presentes interveio, desculpando-se, porém insistindo na idéia da falência do "governo": "*não é para esperar deles!"*. Assim, fez uma defesa da necessidade das lideranças se organizarem para produzir resultados para a comunidade.

A reação da diretora foi imediata:

> *"Vocês falam que o Estado está falido. Se estiver ou não é outro problema! Vocês têm que ver se a entidade quer o quê, palestras ou o quê? Não esperem dinheiro!"*

Outra participante contemporizou:

> "*Eu entendi o que você quer dizer. O governo dá parceria. E não é para ficar sentado esperando dinheiro".*

Mas o homem reforçou sua crítica ao governo, mostrando as disputas que ocorrem em torno da administração do lixo e da reciclagem, e fazendo menção aos interesses empresariais ligados ao negócio do lixo. Sugerindo prática de corrupção, encerrou indignado: "*Isso é um governo ou um tipo de mensalão?"*

A mulher que afirmou a falência do governo aproveitou a deixa e insistiu na crítica à falta de apoio do governo aos projetos sociais. Foi, então, contestada por outro presente:

> *"O governo incentiva o trabalho da senhora se ele vê que está dando resultado. Se a pessoa faz um projeto bom e leva no Palácio, ela consegue. A pessoa não pode criticar um órgão se ela não trabalha para aquele órgão. A senhora não pode criticar o CIC se a senhora não conhece o CIC."*

A diretora arrematou a discussão sobre reciclagem: "*A nossa proposta é essa. Vocês se mobilizem e façam. Dinheiro não tem".*

O representante que havia iniciado a crítica ao governo teve que, de certa forma, pedir desculpas: *"eu não falei do Governo do Estado".*

A diretora prosseguiu, falando da exposição sobre a água que seria realizada no CIC. Comprometeu-se em verificar a possibilidade de mantê-la nos finais de semana para visitação.

Nessa hora, seu discurso adquiriu um tom didático. Enunciou as atividades do mês, menos para engajar os líderes comunitários nas atividades e mais para expor a quantidade de atividades realizadas.

A reunião dispersou e o homem crítico do governo cobrou no último minuto:

> *"É, mas e a nossa viatura aqui pro CIC?"*
>
> *"A viatura não veio e a reforma também nada"!* – respondeu a diretora, sendo essa a última fala da reunião.

A reunião indica que o CIC Sul não tem uma agenda clara de trabalho e permite a discussão de assuntos de interesse das entidades assistenciais, que não estão necessariamente integrados com os serviços oferecidos no CIC. Aliás, não fosse a menção à viatura no último minuto, nada seria dito sobre os serviços.

A discussão sobre a definição de papéis entre Estado e sociedade civil mostra uma tendência de se perceber a atuação de um e outro negativamente. O governo aparece como corrupto e o povo como leniente, desinteressado nas questões coletivas (não vão às reuniões, não têm consciência ambiental). A tentativa de salvar a imagem do governo é corporativista: não se pode falar mal na presença de seus representantes.

4. A reunião do CLIC e a entrevista com o juiz

O contato e a entrevista com o juiz titular do CIC Sul foram importantes para a pesquisa. Comparando-se as informações fornecidas por ele e as colhidas no decorrer da reunião do CLIC foram constatados alguns desencontros.

O juiz informou haver um constante trabalho de esclarecimento junto à comunidade, como forma de garantir a integração. Contudo, os participantes do CLIC não estavam integrados a nenhuma ação planejada, conforme se observou na reunião.

Enquanto a diretora do CIC não aderiu à proposta de que os palestrantes do Bate-Papo devessem ir às entidades, o juiz titular mencionou suas palestras na comunidade sobre os direitos das crianças e adolescentes, particularmente nos condomínios da CDHU.

Segundo o juiz, quando o convite para a participação em eventos é feito boca à boca, o resultado é positivo. A coordenadora do CIC afirmou encontrar muita dificuldade em mobilizar pessoas e entidades sociais.

O juiz se entusiasmou quando falou da mobilização da comunidade, principalmente para as jornadas da cidadania, inclusive sobre as jornadas mensais, sequer comentadas durante a reunião do CLIC.

O juiz disse que são distribuídas 560 cestas básicas que beneficiam seis mil pessoas das comunidades, conseguidas junto a instituições como Rotary ou Lions. A coordenadora não sabia como fazer para conseguir uma cesta básica para um homem necessitado que havia chegado ao CIC naquela semana.

As inconsistências entre os dados fornecidos pelo juiz sobre a sua intensa participação em eventos comunitários e os dados coletados junto ao CLIC e à diretora não puderam ser sanadas, já que nenhuma das atividades descritas pelo juiz teve lugar durante a coleta de dados.

5. Entrevista com um líder comunitário

Para finalizar o relato sobre o CIC Sul, far-se-á referência à entrevista gravada em 18 de outubro de 2005, com um líder comunitário, participante antigo das lutas dos trabalhadores. Durante muitos anos foi diretor do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo. É morador do Capão Redondo desde 1950, atuando junto à comunidade e na organização popular.

Atualmente, participa da Associação de Moradores do Capão Redondo, como presidente da entidade. É presidente do Conselho de Segurança Comunitária – CONSEG de Capão Redondo, integrante do Grupo do Meio Ambiente e do Conselho da Santa Casa de Misericórdia. Participa de muitas atividades de saúde, segurança pública, cidadania e profere muitas palestras em escolas da região. Promove festas e eventos na sede da

Associação de Moradores, coordena e administra o curso de alfabetização para adultos que se realiza, diariamente, no período noturno.

Apesar de sua experiência como líder comunitário da região, o entrevistado encontra dificuldades em atuar em parceria com o CIC e demonstra pouco conhecimento do programa. Suas colocações também apontam o fato da comunidade não fazer parte da gestão do CIC, embora a instalação do equipamento seja valorizada.

Para o entrevistado, o CIC Sul trouxe ganhos para a população local, inclusive no controle dos homicídios, enfatizando que, com a derrocada da ditadura, a população voltou a participar.

> *"O CIC é um serviço para ajudar o povo, que valoriza o povo. Ao invés das pessoas irem até aos serviços, os serviços é que vão até o povo. Por exemplo, tem gente que não tem dinheiro para pegar condução para tirar um documento, uma identidade: é só ir ao CIC. Além disso, tem o trabalho de fazer a Caravana da Cidadania. Aqui na nossa Sociedade de Bairro, sempre recebemos a visita da cidadania do CIC. O pessoal vem do CIC para fazer identidade, certidão de casamento, registro de nascimento, atendimento de corte de cabelo, tirar foto para colocar nos documentos, manicure, tudo de graça. Eles têm levado justiça na escola, nas entidades, a polícia dá cobertura e também se reúne com o pessoal do CONSEG. Houve uma melhora dos homicídios, que caiu bastante porque tem o CIC funcionando e tem bastante gente da população participando. Tão se acordando, tão participando. No tempo da ditadura militar, o povo participava bastante. Ia preso, mas participava. Com a democracia, o povo se acomodou, jogou água fria na cabeça do povo. Eles pararam de lutar. Mas agora o povo voltou a participar devido aos acontecimentos políticos. (...). O Governador está de parabéns. (...) E tem também o Poupatempo. É um atendimento 100% excelente. Eu conheço pouco o CLIC, mas vou conhecer melhor. Tenho interesse."*

Informou que, apesar de não conhecer bem o CLIC, participaria de todas as reuniões se convidado. Fez parte apenas de uma. Embora não saiba a função do CLIC externou sua opinião:

> *"Acho muito importante o CLIC, porque o Governador se aproxima do povo. Isso eu acho importante. Ajuntar o Governo do Estado com a população. (...) As entidades têm muita dificuldade de participar. Precisam de muito apoio das autoridades e das populações".*

Entusiasmou-se ao descrever as dificuldades enfrentadas pelas entidades em sua ação de cunho assistencialista, ressaltando a importância que elas têm para a população:

> *"As entidades mudaram de nome. O presidente Lula fez decretos e leis para mudar o nome da Sociedade de Amigos de Bairro para Associação de Moradores. Mudou o nome, mas não melhorou nada. Eles não dão nenhum apoio. Favoreceu para eles, mas para nós, não. Tivemos que fazer toda papelada de novo, estatuto, registro e tudo mais. Mas não recebemos verba. Tenho dificuldade para manter o curso de alfabetização na associação de moradores. Neste último fim de semana, fizemos festa para arrecadar finanças para manter a entidade. É duro manter os associados. Ninguém quer saber de associação. É só trabalho. Sabe o que o povo diz para nós? Diz que nós somos bobos, idiotas. E somos mesmos. Eu não acho ninguém para montar a diretoria da associação. Nós não somos reconhecidos. E somos nós os verdadeiros vereadores, sem salários."*

As atividades desenvolvidas com a comunidade, os temas abordados, a atuação da diretora e das entidades sociais durante a reunião do CLIC, o desencontro entre o que se diz e o que se faz (as observações registradas sobre a reunião do CLIC comparadas com as declarações do juiz titular), a dificuldade de atuação do líder comunitário entrevistado, tão disponível à participação e a maneira como apreende a importância representada pelo CIC e pelo CLIC (tomadas como propostas separadas do governo), apontam que os princípios relativos à participação de associações e movimentos populares no planejamento, na execução e na avaliação das ações desempenhadas pelo CIC Sul; a aproximação entre o Estado e a comunidade local; o estímulo à organização popular, previstos no Art. 3 do Decreto 46.000/01 estão longe de, efetivamente, embasarem essa política pública.

V. CIC Oeste

No CIC Oeste, não foi observada nenhuma atividade referente à participação da sociedade civil. As poucas observações aqui registradas decorreram de conversa, em 13 de setembro de 2005, com uma estagiária que atua na orientação jurídica. Militou em Pastoral da Igreja Católica até alguns anos atrás e diz estar se desenvolvendo teoricamente para retomar suas atividades.

As informações fornecidas pela entrevistada foram fundamentais na apreensão da distância entre agentes governamentais e a comunidade local, tendência também verificada nas outras unidades do CIC.

Pode-se perceber que se trata de uma pessoa diferenciada, no que tange à consciência da necessidade de acesso à justiça à população usuária dos poucos serviços oferecidos pela unidade. Lamentou o fato do CIC Oeste não contar com os serviços do Ministério Público *("Fico triste quando não tenho como encaminhar aqui dentro os pedidos de alvará, precisando recorrer à PAJ"*). Lamentou, também, a inexistência da Defensoria Pública no Estado de São Paulo[10]. Contou que estava desapontada com as reuniões da Secretaria da Justiça, porque os gestores não demonstravam interesse em resolver as deficiências do CIC e atrair a população local.

Relatou que, quando da eleição para a escolha do Conselho Tutelar, teve a idéia de trazer os candidatos no CIC a fim de que a comunidade tivesse oportunidade de participar de um debate, ter mais informações, saber da importância dos conselheiros, votar conscientemente. Lembrou que o então diretor, agora afastado por motivo de saúde, aceitou a idéia, ressalvando os cuidados que deveriam ter para não manifestarem suas preferências. Com o afastamento dele, não foi possível colocar em prática essa proposta.

Indagada se o governo do Estado interfere na condução do projeto CIC, respondeu que ele ainda não descobriu o "potencial" do CIC, "felizmente".

[10] A Defensoria Pública no Estado de São Paulo foi criada pela Lei Complementar n. 988, sancionada em 09 de janeiro de 2006.

VI. Considerações Parciais

Ao término da coleta de dados nas unidades mencionadas, chegou-se à conclusão que, a despeito das diferenças no que tange ao espaço disponível, aos serviços oferecidos, ao funcionamento e à demanda da população, à atuação das diretorias e às atividades desenvolvidas, os CIC não vêm se colocando como espaços públicos ocupados pela cidadania. Continuam sendo espaços meramente oficiais.

A entrevista realizada em setembro de 2005 com um dos idealizadores do projeto CIC, desembargador aposentado, cuja fala apareceu na reunião solicitada pelas lideranças locais do CIC Leste, permitiu o aprofundamento das observações. Segundo ele, o CIC, tal como vem sendo implementado, não tem fortalecido a comunidade, não permitindo que ela tenha liberdade de expressar o que pensa e o que quer. Referiu-se ao fato de que o projeto inicial previa a integração entre todos os prestadores de serviços e deles com a comunidade. Todavia, sua fala concentrou-se na figura do juiz: se quiser cumprir devidamente sua função, não pode permanecer estranho aos problemas e particularidades da população a ser por ele atendida. Na sua opinião, com a criação do Juizado Especial Cível – JEC, a possibilidade de integração ficou comprometida; ocorreu a formalização das relações, embora no interior de uma proposta para a informalização da justiça. Trata-se, segundo ele, de um problema de difícil solução. Os que fossem assumir a magistratura deveriam fazer um estágio em unidades do CIC, uma vez que a sua preparação é meramente técnica. A universidade não abre espaço para que o operador da justiça tome conhecimento da realidade. Além disso, a verticalização inerente à carreira do juiz, a competição entre os pares, a defesa de um *status* diferenciado, enfim, a cultura jurídica não incentiva o compromisso com a população.

Continuando a criticar a forma como vem ocorrendo o funcionamento dos CIC, insistiu que a formalização é responsável pela ausência de integração entre os agentes governamentais e a comunidade destinatária do programa. O entrevistado entende que a população se distancia do CIC porque sabe que está sendo usada politicamente, manipulada.

Um líder comunitário, referindo-se aos primeiros tempos do funcionamento do CIC Leste, relatou o significado que teve para ele a aproximação das "autoridades" públicas, reforçando, sem saber, a análise do desembargador:

> *"Olha, a visão da cidadania eu já tinha, porque eu já praticava há muito tempo, antes do CIC chegar. Essa é a grande verdade. Mas a da justiça não. A da justiça eu confesso que eu tinha um aprendizado, mas não o conhecimento que o CIC me proporcionou. Eu tinha um aprendizado pelos acontecidos comigo. Agora, o conhecer veio com a história CIC. Porque veio mais abertura e eu comecei a ver de maneira diferente aquilo que eu pensava - que era um autêntico bicho-de-sete-cabeças. O fato de você chegar junto de um secretário da justiça e conversar com ele tranqüilamente, junto com um comandante da Polícia Militar, e fazer sugestão e o cara acatar, aquilo começou a me transformar. Sinceramente. Hoje eu percebo que a mudança foi radical mesmo. Foi muito..."*

Em outro momento da entrevista, afirmou:

> *"Olha, eu tinha uma imagem muito cruel de juízes. Porque a gente conhecia muito pouco do trabalho dos juízes e davam a impressão que eram senhores de outro mundo. Mas diante do quadro que a gente começou a perceber, alguns seminários, a gente começa a perceber que tem juízes e juízes. Existem juízes "seres humanos" e existem juízes "mecânicos" - aqueles que tem uma visão fechada e direcionada a um só critério. Então o trabalho do juiz, hoje, eu faço uma avaliação de que é importante. É bom para a comunidade ter próximo de si juizes, até como forma de respeito. Promotores... O CIC aqui deu sorte. Passou aqui promotores fantásticos. Como passou um juiz aqui que marcou - não porque ele era uma pessoa ótima, mas pela sua rigidez."*

A partir dessa e de outras entrevistas realizadas, levantou-se a hipótese de que houve um momento em que o programa CIC comportou tentativas de novas relações de sociabilidade e de novas relações com a Justiça.

Nos CIC que constituíram objeto dessa investigação não são ministrados cursos voltados para a educação em direitos, para a difusão de conhecimentos relativos à cidadania participativa e ao controle democrático das instituições, envolvendo o corpo profissional, os usuários, os parceiros e a população em geral. As relações entre as autoridades e os usuários dos serviços continuam distantes, isto é, não há lugar para o desenvolvimento de novas formas de sociabilidade, defendidas no projeto original.

As observações registradas nas reuniões dos CLIC demonstram a ausência de integração entre os agentes governamentais e a comunidade. Durante o período destinado à coleta de dados, as unidades não realizaram plenárias e audiências públicas, importantes para a publicização das demandas. Enfim, os CIC pesquisados não são canalizadores das reivindicações da população, não atuam em conjunto com os movimentos populares organizados existentes no local em que se instalam. Conseqüentemente, as lideranças locais não fiscalizam e não participam na gestão da oferta e prestação de serviços. Enfim os CIC, como se apresentam, não estimulam uma cultura de participação popular cidadã.

Nas periferias de São Paulo a participação popular é histórica. Possivelmente, a dificuldade de sua participação nos CIC decorra da comunicação, da inserção e da relação do programa com a realidade local.

Na linguagem neoliberal, assimilada nos meios populares, a parceria resulta não em partilha, mas em repasse da responsabilidade do Estado, como bem expressa uma operadora do CIC: *"nossa proposta é essa: vocês se mobilizem e façam"*. Sob esse enfoque, como esperar a participação comunitária?

Acredita-se que os resultados desta pesquisa poderão estimular o debate sobre a necessidade de superação do distanciamento dos CIC da realidade, de sorte que o movimento de reaproximação da utopia realimente a esperança de novos avanços qualitativos nas relações sociais, com menos violência, mais justiça e solidariedade.

MÓDULO 3

A prestação dos serviços de Justiça nos Centros de Integração da Cidadania de São Paulo

I. Introdução

O terceiro módulo desta pesquisa teve como principais objetivos avaliar a prestação dos serviços de Justiça existentes para o atendimento das demandas levadas aos Centros de Integração da Cidadania de São Paulo e observar seu grau de integração com outros serviços neles oferecidos e com a sociedade civil. Nesse sentido, procurou-se levantar dados sobre a atuação dos operadores da Justiça (juízes, promotores, procuradores do Estado, conciliadores, mediadores e delegados) na intervenção de conflitos, fossem eles violentos ou não. Principalmente nos casos de conflitos tipificados como crimes, buscou-se aferir quais os procedimentos adotados por esses operadores, como o encaminhamento às instâncias criminais ou o uso de técnicas de mediação e de expedientes alternativos de solução de conflitos.

Como o primeiro objetivo era avaliar a prestação dos serviços de Justiça, a presença do Poder Judiciário foi considerada essencial na seleção dos postos do CIC onde ocorreu a coleta de dados. Assim, o CIC Leste (Encosta Norte), o Sul (Jardim São Luís) e o Oeste (Jaraguá) foram escolhidos por contarem com a estrutura dos Juizados Especiais Cíveis – JEC.[11] Além das audiências de instrução e conciliações judiciais dos JEC, foram também considerados como serviços de Justiça aqueles oferecidos pela Orientação Jurídica, pela Polícia Civil, pelo Escritório de Mediação e pelo Ministério Público.

Esses serviços foram sistematicamente observados pela equipe nos meses de maio (CIC Leste), junho (CIC Sul) e setembro (CIC Oeste) de 2005. Ao todo, foram 336 registros de observação, sendo a maior parte delas no CIC Sul (ver tabela 01). É importante

[11] A Casa da Cidadania (PEFI Imigrantes), na Zona Sul, e o CIC Norte (Jova Rural) não foram visitadas durante a coleta de dados. O Poder Judiciário não atua na primeira e o segundo recebe visitas periódicas do Juizado Itinerante. Após o término do trabalho de coleta, recebeu-se a informação de que o Poder Judiciário do CIC Sul (Jardim São Luís) iria transferir-se para a nova unidade do CIC Feitiço da Vila.

salientar que, durante esse período, a equipe procurou acompanhar os atendimentos de todos os serviços de Justiça selecionados.[12]

Os dados das observações foram coletados em formulários e tratados de forma quantitativa, com a codificação de variáveis e a produção de bancos de dados, e qualitativa, com a análise dos casos relatados.

Como pode ser observado na tabela abaixo, a Orientação Jurídica é o segundo serviço com maior número total de atendimentos observados (22,02%), ficando atrás apenas do Poder Judiciário (54,76%). Não obstante sua importância, essa orientação não é oferecida pela Procuradoria de Assistência Judiciária do Estado de São Paulo – PAJ/SP –

Tabela 01
Serviços oferecidos nos CICs segundo tipos selecionados
São Paulo - SP
2005

SERVIÇO	CIC							
	Leste		Sul		Oeste		Total	
	n. abs.	%	n. abs.	%	n. abs.	%	n. abs.	%
Total	**104**	**100,00**	**153**	**100,00**	**79**	**100,00**	**336**	**100,00**
Poder Judiciário	60	57,69	76	49,67	48	60,76	184	54,76
Orientação Jurídica	30	28,85	19	12,42	25	31,65	74	22,02
Ministério Público	-	-	38	24,84	-	-	38	11,31
Polícia Civil	3	2,88	20	13,07	6	7,59	29	8,63
Escritório de Mediação	11	10,58	-	-	-	-	11	3,28

Fonte: Centros de Integração da Cidadania - CIC Leste, Sul e Oeste; Instituto Brasileiro de Ciências Criminais - IBCCrim Núcleo de Pesquisa.

em nenhum dos CIC estudados. No CIC Sul, ela é feita por advogados conforme convênio firmado entre a PAJ/SP e a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/SP. Já no CIC Leste e no Oeste, ela é realizada por estagiários de direito selecionados pela Associação de Registradores de Pessoas Naturais do Estado de São Paulo – Arpen – para cuidarem da orientação sobre certidões em geral. Nesses postos do CIC, o convênio com a OAB garante somente a presença de advogados dativos para as audiências no Poder Judiciário.

[12] Dividindo-se em grupos menores (de dois a cinco pesquisadores) para conseguir cobrir todos os serviços de segunda a sexta-feira, a equipe acompanhou o atendimento de todos os serviços que constituíam o objeto da pesquisa.

O Ministério Público, terceiro com maior número de observações (11,31%), merece destaque por ter uma alta demanda no único CIC onde seu serviço está plenamente disponível, qual seja, no CIC Sul. Diferentemente dos outros CIC, onde não há promotores e a Orientação Jurídica representou o segundo maior número de sessões observadas, a promotoria de justiça designada no CIC Sul atende a 24,84% da procura pelos serviços estudados, sendo superada apenas pela procura ao Poder Judiciário (ver tabela 01). Cabe ressaltar que, no CIC Oeste, há uma oficial de promotoria, que faz somente o atendimento para obtenção de certidões.[13]

O número de atendimentos feitos pela Polícia Civil também foi maior no CIC Sul em relação aos demais. Lá, embora o delegado não atenda ao público, há dois investigadores que se revezam nessa função. Já no CIC Leste, onde houve o menor registro de procura por serviços da Polícia Civil (2,88% dos serviços ali oferecidos), há dois investigadores. Durante o período de coleta de dados, o delegado designado estava prestando serviços, em caráter eventual, no distrito policial. Enfim, no CIC Oeste, houve dificuldade em observar a demanda por esse serviço porque o delegado esteve em licença durante boa parte do período de levantamento de dados.

O Escritório de Mediação funciona somente no CIC Leste, totalizando 10,28% dos serviços ali observados. Esse número poderia ser mais alto; porém, as observações dos atendimentos estiveram suspensas por quase quinze dias devido a questões burocráticas, que impediram a equipe de acompanhar o serviço.

Por fim, o Poder Judiciário responde pelo maior número de atendimentos realizados em todos os serviços de Justiça, com 54,76% do total (ver tabela 01). Nos CIC Leste e Oeste, esse Poder é representado pelos Juizados Especiais Cíveis – JEC. No CIC Sul, além do JEC, também funcionam designações especiais para as Varas de Família e de Infância e Juventude, como anexos do Fórum Regional de Santo Amaro. Por essa razão, boa parte dos conflitos ali tratados relaciona-se a questões familiares.

De fato, como pode ser visto na tabela 02, os conflitos familiares foram representativos dentre aqueles tratados nos CIC, com 30,82% do total, sendo superados apenas pelos conflitos relacionados a consumo e prestação de serviço (32,39%).

[13] No último dia de coleta de dados no CIC Oeste, a equipe foi informada que não há mais oficial de promotoria nesse CIC.

Tabela 02
Conflitos tratados nos CICs por tipo
São Paulo - SP
2005

CONFLITO	CIC							
	Leste		Sul		Oeste		Total	
	n. abs.	%	n. abs.	%	n. abs.	%	n. abs.	%
Total	**104**	**100,00**	**139**	**100,00**	**75**	**100,00**	**318**	**100,00**
Acesso a Serviços Públicos	11	10,58	4	2,88	5	6,67	20	6,29
Acidente de Trânsito	9	8,65	13	9,35	19	25,33	41	12,89
Consumo, Prestação de Serviço	48	46,15	35	25,18	20	26,67	103	32,39
Família	14	13,46	68	48,92	16	21,33	98	30,82
Questões Imobiliárias	10	9,62	7	5,04	7	9,33	24	7,55
Questões Trabalhistas	4	3,85	1	0,72	-	-	5	1,57
Vizinhança	3	2,88	6	4,32	7	9,33	16	5,03
Outros	5	4,81	5	3,60	1	1,33	11	3,46

Fonte: Centros de Integração da Cidadania - CIC Leste, Sul e Oeste; Instituto Brasileiro de Ciências Criminais - IBCCrim Núcleo de Pesquisa.

Convenção: (-) para fenômeno inexistente.

Cada conflito apontado acima aparece de forma diferenciada em cada serviço de Justiça estudado. Nesse sentido, o acesso a serviços públicos, que engloba a obtenção de documentos e a matrícula em escolas, tende a ser uma questão mais presente na Orientação Jurídica (gráfico 01) e no Ministério Público (gráfico 05) do que em outros serviços. Já os acidentes de trânsito e os conflitos relacionados a consumo ou prestação de serviço tendem a serem tratados no Poder Judiciário (gráficos 02, 06 e 08). O mesmo não pode ser dito dos conflitos familiares, que tendem a aparecer mais na Orientação Jurídica (gráficos 01, 03 e 07), na Polícia Civil (gráfico 04) e no Ministério Público (gráfico 05). As questões imobiliárias – compra, venda, escritura e posse – são tratadas pelos serviços de Orientação Jurídica (gráficos 01 e 07), pelo Poder Judiciário (gráficos 02, 06 e 08) e pela Polícia Civil (gráfico 04); já as questões trabalhistas só aparecem na Orientação Jurídica (gráfico 01). Os conflitos de vizinhança são tratados, mais expressivamente, pela Orientação Jurídica (gráfico 03) e pelo Poder Judiciário (gráficos 06 e 08). Essa distribuição dos conflitos entre os serviços avaliados será discutida mais detidamente ao longo deste módulo.

II. CIC Leste

1. Introdução

O posto do Centro de Integração da Cidadania Encosta Norte está instalado no Itaim Paulista, na Zona Leste do Município de São Paulo. A região é de concentração de população de baixo poder aquisitivo, o que pode ser verificado pelo tipo de comércio que se vê no entorno das instalações do equipamento estudado, onde o consumo de bens duráveis é atendido por lojas de móveis populares, de eletrodomésticos usados e de material de construção.

O local onde funciona o CIC Leste passa quase despercebido na paisagem. Localiza-se na curva de uma rua, entre uma escola pública e uma creche, tendo à sua volta conjuntos habitacionais do CDHU. Sua construção é térrea e simples, encontrando-se em mau estado de conservação, com infiltrações nos forros.

O terreno possui dois níveis. No nível da rua, encontra-se o primeiro prédio que abriga os serviços de Identificação Civil (posto do IIRGD), Orientação Jurídica, Escritório de Mediação, Delegacia de Polícia Civil, Programa Acessa São Paulo (sala de informática com grande demanda, principalmente de jovens, e esperas demoradas[14]), mini-biblioteca, Coordenação Geral da unidade e uma sala para os policiais militares. Dispõe também de uma recepção e um amplo salão onde ocorrem reuniões e outras atividades.

Na parte de trás deste prédio, encontram-se o Serviço Social, a SERT – Secretaria Estadual das Relações de Trabalho, que fornece carteiras de trabalho e organiza o balcão de empregos – e uma cozinha equipada com fogão, geladeira e móveis, utilizada pelos funcionários para o preparo de lanches e refeições. Uma área livre é, em parte, aproveitada para estacionamento. De uma das laterais, saem uma escadaria e uma rampa (destinada a deficientes físicos, transporte de material pesado, etc) que levam ao segundo prédio, situado em nível inferior do terreno. Também de construção simples e térrea, nesse prédio funciona o Juizado Especial Cível – JEC.

Essa segunda construção está dividida em cômodos que se interligam. Na entrada, há a recepção com bancos de espera, televisão e um balcão de atendimento. Da sala de audiência sai um banheiro privativo, de uso exclusivo do juiz. Os funcionários também

[14] Durante o período da coleta de dados, o Programa Acessa São Paulo teve seu atendimento interrompido por problemas com a licitação de serviços prestados ao programa, o que perdurou sem solução até o término da pesquisa.

dispõem de banheiro exclusivo. Para os usuários, ao lado da sala de espera, há um destinado aos homens e outro às mulheres, cuja conservação e higiene, embora melhores que as do outro prédio, são precárias.

O Judiciário concentra a prestação dos serviços de Justiça no CIC Leste. De fato, como pode ser observado na tabela abaixo, os serviços do JEC totalizaram mais da metade das situações observadas durante a coleta de dados (57,69%).

Tabela 03
Serviços oferecidos no CIC Leste por tipos selecionados
São Paulo - SP
2005

SERVIÇO	na	%
Total	**104**	**100,00**
Poder Judiciário	60	57,69
Orientação Jurídica	30	28,85
Escritório de Mediação	11	10,58
Polícia Civil	3	2,88
Ministério Público	-	-

Fonte: Centro de Integração da Cidadania - CIC Leste; Instituto Brasileiro de Ciências Criminais - IBCCrim - Núcleo de Pesquisa.

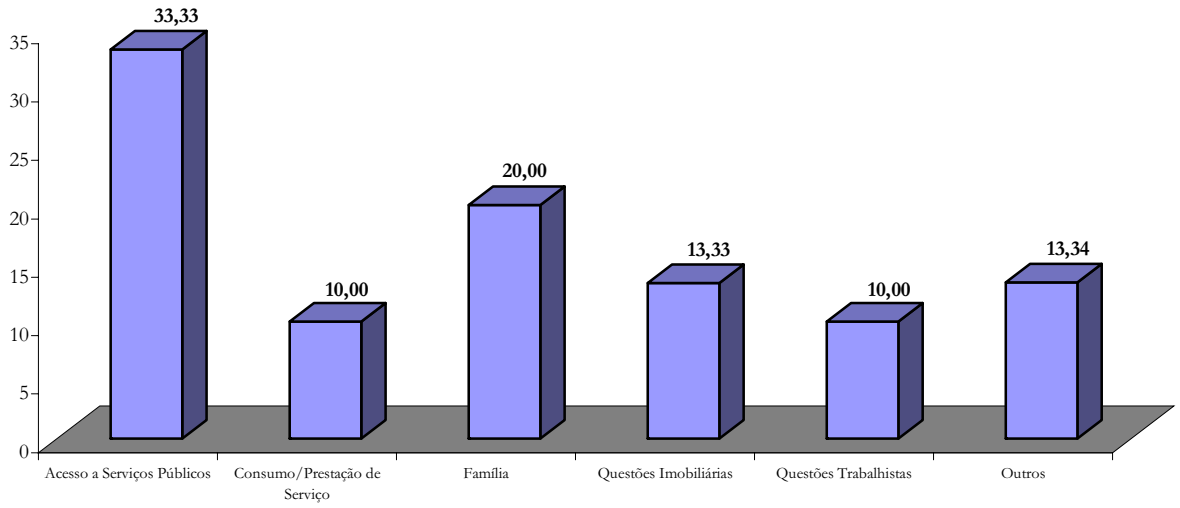
2. Orientação Jurídica

Sendo o segundo serviço com maior número de atendimentos observados durante a pesquisa no CIC Leste (ver tabela acima), a Orientação Jurídica conta com dois estagiários selecionados pela Arpen, que se revezam nos períodos de manhã e tarde.

De acordo com o gráfico abaixo, a maior demanda da Orientação Jurídica corresponde à busca de acesso a serviços públicos (33,33%), principalmente a regularização de documentos (certidão de nascimento, casamento, atestados de óbito, para pessoas que residem tanto em São Paulo quanto em outros estados). Em seguida, está a orientação para a resolução de conflitos de família (paternidade, guarda de filhos, pensão alimentícia, dissolução de união estável), com 20% das situações observadas

nesse serviço, e a abertura de ações de despejo, compra e venda de imóveis do CDHU (13,33% do total).

Gráfico 01
Conflitos tratados na orientação jurídica do CIC Leste (em porcentagem)
São Paulo - SP
2005



Fonte: Centro de Integração da Cidadania – CIC Leste; Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCrim – Núcleo de Pesquisa.

Para serem atendidas, as pessoas aguardam na sala de espera do CIC e são chamadas por ordem de chegada.

Muitas demandas não são resolvidas no CIC. Os casos de retificação de nome em documento, por exemplo, exigem ação judicial e a Orientação Jurídica não tem capacidade postulatória. São encaminhados à Procuradoria da Assistência Judiciária – PAJ, localizada no centro da capital.

Um dos principais problemas vividos no CIC, segundo os estagiários, é a ausência da promotoria, pois muitos casos – tais como certidão de nascimento com erro, alvará para levantamento do PIS, Fundo de Garantia, dentre outros – não podem ser resolvidos sem ela.

Outra dificuldade para o bom funcionamento desse serviço decorre da ausência de equipamentos em condições adequadas de uso. Por exemplo, com um computador danificado, não podem acessar a internet para levantar endereços dos cartórios de registro

civil, importante para o encaminhamento de pedidos de 2ª via de documentos. A máquina copiadora encontrava-se quebrada.

Outra questão apresentada diz respeito à inexperiência dos estagiários. Cursando o 3º semestre do curso de Direito, não possuem o conhecimento exigido para o atendimento de todas as solicitações, que não se restringem à orientação sobre registros civis, tema para o qual foram capacitados. Percebeu-se, em algumas orientações fornecidas a usuários, a dificuldade dos estagiários em traduzir a linguagem técnico-jurídica para a linguagem popular, resultando, assim, em falhas de entendimento.

3. Escritório de Mediação

O serviço de Mediação é realizado por voluntários e juízes de paz escalados para atuar como mediadores. A Secretaria da Justiça oferece um treinamento aos que vão exercer essa função.

Os mediadores trabalham em duplas que se revezam uma vez por semana. Os atendimentos ocorrem às terças e sextas-feiras.

Os trabalhos têm início com uma explicação às partes sobre o objetivo da mediação. Quando há necessidade, os mediadores redigem uma carta-convite a ser entregue à outra parte pela própria pessoa que iniciou a queixa. É agendada uma data (no máximo após 15 dias) para que as partes compareçam.

As duplas de mediadores trabalham de modo entrosado, sendo bons ouvintes e interlocutores, educados e respeitosos com as partes. Intervêm oportunamente, com bom senso e isenção. A habilidade dos mediadores possibilita que as pessoas se descontraiam e descrevam as razões do conflito.

As audiências de mediação observadas versaram sobre conflitos entre vizinhos, familiares, proprietários e inquilinos, dívidas de pequena monta, entre outros.

As entrevistas realizadas com pessoas que utilizaram os serviços de Mediação apontam que a maioria mostrou-se satisfeita com o atendimento dispensado, uma vez auxiliada na resolução dos seus problemas. Entretanto, é baixa a demanda desse serviço, o que, talvez, decorra da pouca informação circulante sobre as condições em que pode ocorrer uma resolução negociada dos conflitos.

4. Polícia Civil

Contrastando com a grande procura que já teve em outros momentos, a Delegacia de Polícia do CIC Leste funciona, atualmente, de forma bastante precária. Durante o período em que foi feito o levantamento empírico, constatou-se que ela não atende diariamente e, quando aberta ao público, seu período de funcionamento é menor que o dos demais serviços existentes. Dois investigadores trabalham em dias alternados. Conforme relato de um dos investigadores: *"O delegado comparece num caso de emergência. Ele fica no 50º DP, onde há um excesso de trabalho. A carceragem tem capacidade para 60 presos, hoje abrigando 240 a 250 presos".*

A seguinte avaliação foi feita por uma das pessoas que trabalham no CIC: *"no CIC Leste, só está funcionando o Judiciário; o delegado não vem, não tem nenhum membro do Ministério Público. Isto aqui está abandonado".*

Assim, poucos casos foram observados. Um deles foi o atendimento a um jovem que havia perdido os documentos e precisava obter uma declaração para encaminhar o pedido da segunda via. O investigador o encaminhou à unidade do Poupatempo[15] mais próxima.

Um outro caso referiu-se ao tratamento dispensado a uma mulher que estava sofrendo ameaça de morte pelo ex-companheiro, de quem está separada há três anos e com quem tem um filho de cinco anos. O investigador alegou não poder fazer nada em relação às ameaças, pois, se perguntasse ao agressor sobre os fatos, o mesmo os negaria. Num segundo momento, o investigador perguntou à vitima: *"A senhora tem testemunha?"* Ela respondeu que sofria ameaças na presença do filho de 5 anos. Orientou-a, então, a provocar o ex-companheiro para que a ameaçasse na presença de pessoas adultas. *"Não adianta fazer BO sem ter testemunha".* Num terceiro momento, devido à insistência da vítima quanto à gravidade da situação, o investigador orientou-a a fazer uma *"separação juridicamente correta, que iria estabelecer a guarda e uma sentença obrigando o marido a pagar a alimentação para o filho."* Como ela continuasse afirmando que estava sendo ameaçada de morte, encaminhou-a para a orientação jurídica. Explicou aos pesquisadores:

[15] O Poupatempo é um programa estadual que reúne em grandes unidades, em locais de fácil acesso por transporte público, diversos serviços ligados à documentação fornecida por órgãos estaduais. Tem como marca o atendimento informatizado e prazos reduzidos para a obtenção dos serviços.

"em casos semelhantes, prefiro mandar para a orientação jurídica ou mediação, pois, como investigador, não posso chamar as partes porque seria usurpar a função do JECrim. Há casos em que encaminho para a Delegacia da Mulher".

5. Poder Judiciário

O Juizado Especial do CIC Leste foi instalado há dois anos, no entanto, a maioria dos cartorários e o juiz estão ali desde a inauguração (há nove anos), atuando no Juizado Informal de Conciliação.

A maioria dos clientes do Juizado é para lá encaminhada diretamente, sem passar antes por outro serviço do CIC, indicando pouca integração entre os órgãos. Muitos usuários são encaminhados pelo Juizado Especial Cível do Fórum Regional de Itaquera[16], em razão de sua grande demanda. Entre esse público é alto o desconhecimento sobre os outros serviços e os objetivos do CIC.

Entretanto a "integração com a comunidade" parece estar presente no imaginário de alguns funcionários do cartório, sobretudo do seu diretor. Há entre eles a percepção de que o trabalho ali realizado é diferenciado em relação ao de outros juizados da capital.

O atendimento no balcão do cartório não foi avaliado sistematicamente, embora tenha sido sempre observado nos intervalos das entrevistas com os usuários. Os funcionários adotam um tom didático nas orientações que fornecem aos usuários, as quais vão desde pedidos simples de orientação e encaminhamento, de consulta a processos em trâmite, até de abertura de novos procedimentos.

Além do juiz, há seis funcionários trabalhando no Juizado, sendo três permanentemente locados no cartório e no atendimento ao público, um responsável pela pauta e pelo pregão das audiências e dois que se revezam nas funções de conciliadores e escreventes, auxiliando o juiz em audiências.

No Juizado do CIC Leste, as conciliações são realizadas preferencialmente por um dos funcionários do cartório (sempre o mesmo) e, na sua ausência, por outro funcionário (também determinado). O juiz também atua nas conciliações.

O ritual de início dos trabalhos de audiências ocorre com o pregão dos envolvidos nos processos que compõem a pauta do dia. Os processos são entregues a uma servidora

[16] O Fórum Regional de Itaquera abrange o território do Itaim Paulista, onde está localizado o CIC.

que faz uma primeira chamada dos presentes para conferência de documentação e eventual existência de acordos prévios. As partes aguardam a chamada nos bancos, junto aos seus advogados, quando presentes. O número de audiências que efetivamente ocorre num dia dificilmente excede sete ou oito. Quando há uma pauta extensa de audiências de conciliação, o juiz reparte-a com o conciliador. Por conta dessa organização, as audiências de instrução são agrupadas em alguns dias, ficando o restante da pauta liberada para as conciliações.

As audiências de conciliação judicial realizadas por funcionário do cartório têm lugar, geralmente, em uma ante-sala contígua à do juiz. Em volta de uma mesa retangular sentam-se as partes e o conciliador, dispondo de um computador. As audiências têm início com uma breve explanação sobre o procedimento, a averiguação de possíveis acordos pré-estabelecidos e o interesse das partes em fazer proposta para solução do problema ou conflito.

A dinâmica dessas sessões visa conseguir um acordo. Notou-se que, quando as partes manifestam desinteresse ou mesmo resistência à aceitação de um acordo, o conciliador desloca-se da posição de imparcialidade e coloca-se como parte interessada no desfecho negociado. Para isso, mobiliza argumentos para convencer a parte resistente, sendo comum a antecipação do julgamento, comunicando que ela não ganharia a causa integralmente no caso de adjudicação. Faz-se também menção à morosidade da justiça como um argumento para evidenciar a vantagem do acordo.

O funcionário do cartório, responsável pela maior parte das conciliações, vale-se, constantemente, de linguajar jurídico para prestar seus esclarecimentos. Quando percebem que não há possibilidade do acordo, os conciliadores lavram o termo que, após lido em voz alta, é assinado pelas partes, muitas vezes fora da sala. É agendada a audiência de instrução e julgamento.

Foi comum observar que os dois funcionários responsáveis pelas conciliações encaminham ao juiz, no mesmo dia, casos em que as partes resistem à composição. Nesses casos, o juiz tenta novamente realizar a conciliação, às vezes recorrendo à antecipação de julgamentos e a argumentos que destacavam a lentidão da justiça e os custos do prolongamento de uma demanda judicial. Veja-se o exemplo que segue: o conciliador fazia uma audiência referente a uma colisão de veículos, cujo móvel era o ressarcimento de danos. O réu questionava não haver provas suficientes e o conciliador dizia que o réu era culpado e dificilmente conseguiria provar sua inocência, sendo difícil ganhar a causa.

Quando o operador chegou ao final de seus argumentos e não conseguiu o acordo, preparou-se para marcar nova audiência. Foi quando o juiz, que ouvia tudo de sua sala, interveio e disse ao conciliador*: "deixa que eu vejo isso"*. Leu o processo, formou um julgamento e dirigiu-se ao réu: *"é melhor um acordo do que você ficar com o nome sujo"*. O réu se manteve em sua decisão inicial de não concordar com os valores a serem pagos, alegando não possuir condições para tal. Foi então marcada a segunda audiência.

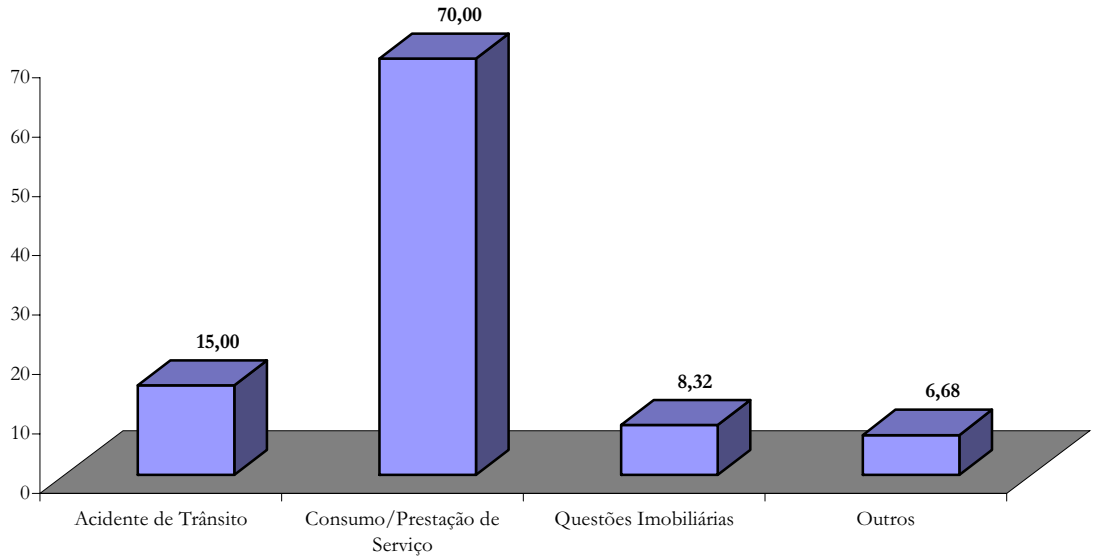
As audiências de instrução e julgamento são realizadas na sala do juiz, onde as mesas ficam dispostas em "T", sendo que a mesa do juiz está num patamar superior. Os réus sentam-se à sua esquerda e os autores à direita. O funcionário, equipado com computador e impressora, auxilia o juiz antes, durante e depois de cada audiência.

As audiências podem contar com a participação de advogados, cuja presença é obrigatória quando o valor da causa excede 20 salários mínimos, e facultativa em causa com valor inferior, se do interesse das partes.

Nos casos em que os réus compareceram com advogados constituídos, os autores que não podiam constituir defensores tiveram sua assistência jurídica realizada no ato por advogado dativo designado *ad hoc*. O advogado dativo é participante do convênio da PAJ/SP com a OAB para a prestação de assistência judiciária gratuita, podendo atender vários e diferentes casos no mesmo dia. Como sua designação é feita no ato, em geral toma conhecimento da demanda por meio de uma leitura rápida do processo já durante a audiência, sem tempo para análises minuciosas ou debates com seus clientes.

Muitos usuários que chegaram ao Juizado do CIC não o conheciam antes. Porém, foi comum encontrar prepostos de empresas que tinham certa familiaridade com os procedimentos e os funcionários do Juizado. Esse aspecto parece ser decorrência da grande demanda relacionada ao direito do consumidor (70% de toda a demanda do Poder Judiciário dali, conforme gráfico abaixo), apontando para uma tendência à presença habitual de certos usuários – concessionárias de serviços públicos, principalmente, mas também empresas da economia local.

Gráfico 02
Conflitos tratados no Poder Judiciário do CIC Leste (em porcentagem)
São Paulo - SP
2005



Fonte: Centro de Integração da Cidadania – CIC Leste; Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCrim – Núcleo de Pesquisa.

6. Considerações Parciais

Na coleta de dados do CIC Leste, realizada no período de 03 de maio a 05 de junho, ocorreram algumas dificuldades. Inicialmente, a Secretaria da Justiça não permitiu o acompanhamento dos trabalhos do Escritório de Mediação. Entretanto, após alguns esclarecimentos, o coordenador dos CIC em São Paulo acabou possibilitando a presença de pesquisadores para observação das atividades desse serviço.

Outra dificuldade na coleta de dados referiu-se ao fato de não haver constância no atendimento da Delegacia, uma vez que tanto o delegado quanto os investigadores não vão ao CIC diariamente. Há dois investigadores que deveriam se revezar nos períodos de manhã e tarde, o que não acontece. Assim, foi difícil observar a qualidade de atendimentos dispensados ao público.

No CIC Leste, há uma separação física marcante entre o Judiciário e os demais serviços. Como foi mencionado, o prédio do JEC é um anexo independente do prédio

principal do CIC, onde funcionam os outros serviços. A integração entre as atividades do Juizado e as dos outros serviços do CIC é muito reduzida. Seu isolamento físico, de certo modo, reforça a constatação de que o JEC funciona de forma substantivamente independente em relação aos demais serviços.

Os usuários que utilizaram os serviços do Juizado Especial Cível, não têm a mesma opinião sobre o atendimento obtido. Muitos manifestam que gostariam de ser atendidos diretamente pelo juiz e não por outros funcionários. Consideram que, ao serem atendidos pelo juiz, seu caso teria uma melhor solução. Outros acham que é melhor ter o caso resolvido de alguma forma do que perder a causa. Há os que acham que o atendimento no CIC *"é melhor do que nada"* e outros que sequer sabem quem os atendeu: o juiz, o conciliador ou outro funcionário.

III. CIC Sul

1. Introdução

Localizado no Jardim São Luís, o CIC Sul situa-se numa região que conheceu, nos anos 90, uma das maiores taxas de violência fatal da cidade de São Paulo. É também uma região de concentração de residência de população de baixo poder aquisitivo e de intenso comércio local.

O CIC Sul apresenta uma grande demanda, boa parte da qual direcionada ao Poder Judiciário, como também ocorre no CIC Leste. Conforme a tabela abaixo, entre audiências de instrução e conciliações judiciais, o Poder Judiciário no CIC Sul contabilizou 49,67% das observações feitas. O segundo serviço mais procurado, ainda conforme as observações da pesquisa, foi o do Ministério Público, com 24,84%.

Tabela 04
Serviços oferecidos no CIC Sul segundo tipos selecionados
São Paulo - SP
2005

SERVIÇO	n. abs.	%
Total	**153**	**100,00**
Poder Judiciário	76	49,67
Ministério Público	38	24,84
Polícia Civil	20	13,07
Orientação Jurídica	19	12,42
Escritório de Mediação	-	-

Fonte: Centro de Integração da Cidadania - CIC Sul; Instituto Brasileiro de Ciências Criminais - IBCCrim - Núcleo de Pesquisa.

O controle do número de atendimentos diários pelos serviços oferecidos é feito através da distribuição de senhas: são dez senhas para abertura de processos sem a assistência de advogado (sendo a triagem feita pelo juizado no período da manhã); doze para a Orientação Jurídica; quarenta para obter informações junto ao cartório judiciário (que funciona a partir das 12h45); cento e oitenta para o PAT; vinte para a Delegacia; doze para a Promotoria; vinte para a Diretoria e vinte para Arpen. Os atendimentos são agendados com antecedência, por telefone, e as senhas são obtidas pela manhã.

Na data marcada, as pessoas apresentam-se ao meio dia e ficam sentadas do lado de fora do prédio, aguardando em fila formada por um policial militar ou um segurança terceirizado, de acordo com a chegada. Os idosos, as gestantes e as mulheres com crianças têm prioridade. Ao entrarem, sempre em fila, as pessoas apresentam-se ao balcão, sendo encaminhadas pelos funcionários atendentes aos corredores. Aguardam em frente às salas correspondentes aos serviços. Esse procedimento recebeu várias críticas dos usuários.

2. Orientação Jurídica

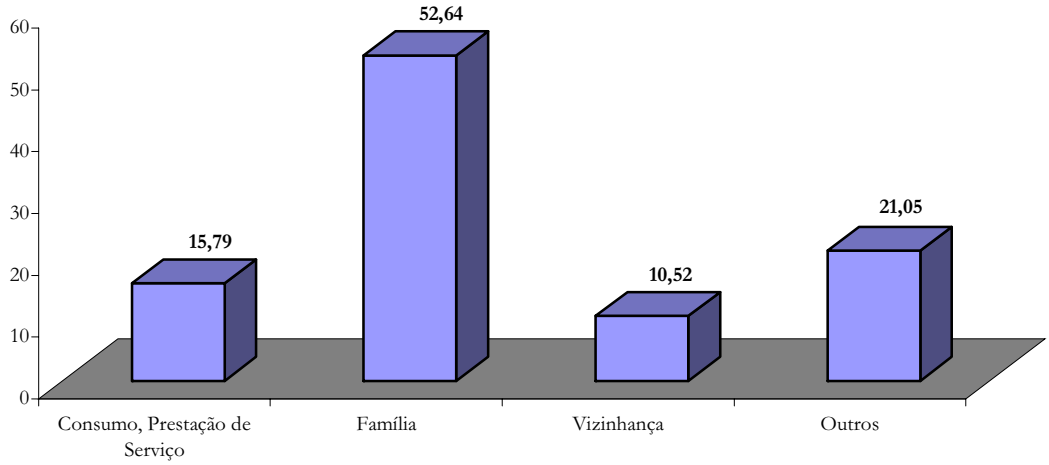
A Orientação Jurídica no CIC Sul é prestada por advogados plantonistas inscritos no convênio entre a Procuradoria da Assistência Judiciária e a Secção de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil, que se revezam em esquema de rodízio. Os advogados funcionam como dativos, quando solicitados pela juíza.

Às 12h, são distribuídas as senhas e o atendimento ocorre das 12h30 às 18h.

A maior demanda refere-se à resolução de conflitos familiares (dissolução de união estável; violência doméstica; pensão alimentícia; guarda de filhos e reconhecimento de paternidade), somando 52,64% dos atendimentos observados, conforme gráfico abaixo.

Fonte: Centro de Integração da Cidadania – CIC Sul; Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCrim –

Gráfico 03
Conflitos tratados na orientação jurídica do CIC Sul (em porcentagem)
São Paulo - SP
2005



Núcleo de Pesquisa.

Foram observados casos isolados a respeito de benefícios do INSS, relações de vizinhança, consumo, cobrança de honorários advocatícios ou outras dívidas, compra e venda entre particulares, regularização de documentos, ação trabalhista e serviços bancários.

Geralmente, após receber alguma orientação sobre o problema específico, o usuário é encaminhado a entidades de assistência judiciária gratuita, cujos nomes constam de uma lista fornecida pelo advogado.

Os advogados comportam-se de forma educada, respeitosa e informal na relação com as pessoas. São bons ouvintes, fornecem orientações detalhadas e dispensam o tempo que cada usuário necessita. Observou-se que, em pelo menos dois casos, um dos plantonistas ofereceu seus próprios serviços profissionais, dando aos usuários o telefone de seu escritório. Em um deles, um caso de separação consensual, desaconselhou o atendimento pela Procuradoria de Assistência Judiciária – PAJ por dizer que o procurador poderia atrapalhar o entendimento das partes; em outro, disse que a PAJ não atende casos trabalhistas – embora esse tipo de conflito seja atendido por outras entidades de assistência judiciária gratuita constantes da lista fornecida aos usuários. Em ambos justificou-se dizendo que não se tratava de captação de clientela, já que estava "claro" que os usuários haviam solicitado seus serviços. E acrescentou que também costuma encaminhar esses clientes a outros colegas seus. Os usuários, de fato, perguntam por advogados, já que o plantonista não pode ingressar com as ações.

O fato dos advogados serem plantonistas dificulta uma interligação com os demais serviços desenvolvidos no CIC. Embora a orientação jurídica seja uma etapa importante no acesso dos cidadãos à justiça, o fato de os advogados orientadores não realizarem a propositura de ações limita o efetivo acesso da população à resolução de problemas jurídicos que não podem ser solucionados no juizado do CIC Sul.

3. Polícia Civil

O atendimento da Polícia Civil, segundo o projeto de idealização do CIC, deveria ser pautado por uma abordagem não-criminalizadora e de resolução alternativa de conflitos. Por isso, a Delegacia do CIC não registra boletins de ocorrência e não faz inquéritos policiais. O trabalho de polícia orienta-se para a resolução informal de conflitos e para a orientação jurídica. Entretanto, isso abre possibilidade de práticas não codificadas e favorece a confusão entre orientação jurídica e orientação moral.

O trabalho típico da Delegacia do CIC é visto internamente pela instituição policial como o *"trabalho social da polícia"*. Esse trabalho *"social"* já foi estudado por diversos sociólogos e é uma prática antiqüíssima da função policial no Brasil, que tem atravessado

gerações de profissionais e perdurado, apesar das mudanças do perfil profissional da polícia[17]. Historicamente, tem sido uma função controversa em razão de realizar-se segundo costumes inteiramente amparados na cultura policial informal, ao largo das disposições legais para o acesso à justiça e o processamento judicial dos conflitos.

Embora haja um delegado e dois investigadores trabalhando na Delegacia, são os investigadores que se revezam para fazer o atendimento ao público e dar encaminhamento aos casos. Durante o período da coleta de dados, o delegado não fez atendimentos. Segundo ele, *"quase não tem o que fazer numa delegacia de polícia no CIC"*, em razão de não serem usados os instrumentos legais da polícia judiciária. Assim, os casos são resolvidos por composição entre as partes ou encaminhados para outros órgãos. Um dos investigadores revelou, em entrevistas informais, sentir-se desamparado para exercer a mediação de conflitos.

O espaço físico ocupado pela Delegacia é composto de uma recepção e uma sala ao fundo, utilizada pelo delegado. Esta sala possui divisória, com vidros escuros, o que possibilita certa privacidade. Entretanto, ela não é utilizada para atender os usuários.

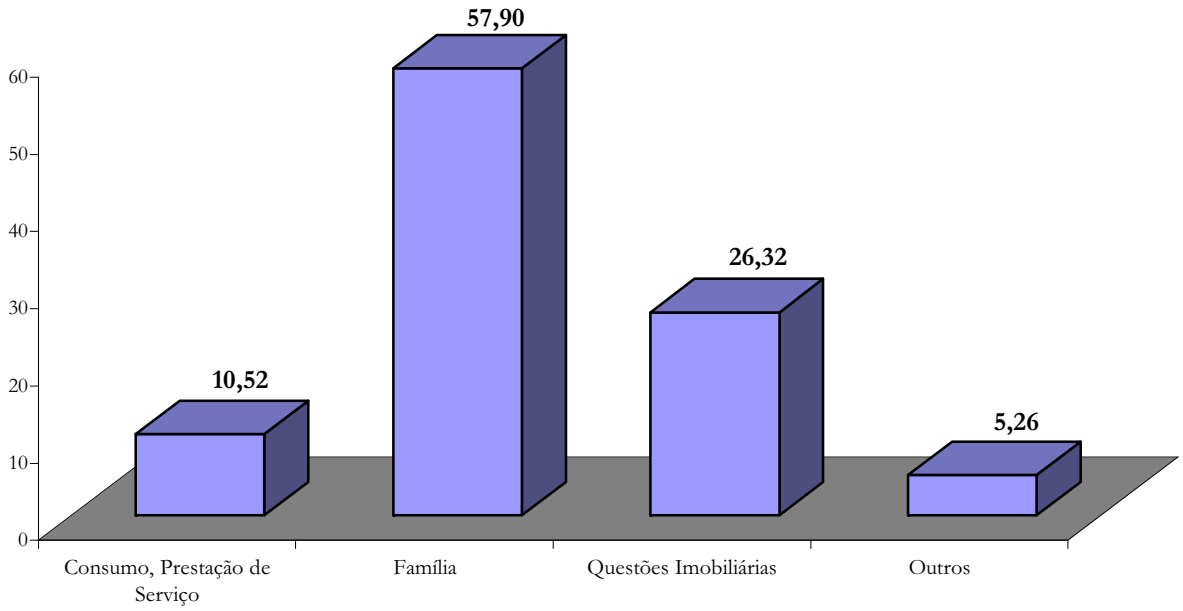
Uma porta-balcão dá acesso à recepção da delegacia, sempre aberta ao corredor, por onde transitam os usuários de todo o CIC, que podem ver e ouvir tudo o que se passa e se fala na recepção. Ali é realizado o atendimento pelos investigadores, configurando uma condição precária de trabalho para os funcionários e um atendimento inadequado aos usuários do serviço: o espaço físico é muito pequeno – as pessoas que estão sendo atendidas precisam se desacomodar para que alguém possa transitar para a sala do delegado – e não há qualquer privacidade.

Como pode ser observado no gráfico abaixo, a maioria dos casos atendidos (57,90%) refere-se a conflitos familiares, envolvendo a dissolução do núcleo conjugal. Em alguns casos, a dissolução está em vias de acontecer e a polícia é buscada para ajudar a negociar a separação. Geralmente, os casos envolvem ameaça à pessoa e violência doméstica. Em outros, a dissolução já ocorreu, mas a relação entre os ex-cônjuges ainda não se estabilizou e a polícia é chamada a intervir quando um dos dois decide iniciar um novo relacionamento. É nesse momento que ocorrem ameaças à pessoa e ameaças envolvendo a guarda e o pagamento de pensão para os filhos. Mesmo que um novo

[17] Cf. Luciano OLIVEIRA. *Sua excelência o comissário e outros ensaios de Sociologia Jurídica.* Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004; Marcos Luiz BRETAS. O informal no formal: a justiça nas delegacias cariocas da República Velha. *Discursos Sediciosos,* Crime Direito e Sociedade. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, 1996, 213-222; Paula PONCIONI Mota. *A polícia e os pobres*: representações sociais e práticas em delegacias de polícia do Rio de Janeiro. Dissertação de mestrado. RJ: Escola de Serviço Social/UFRJ, 1995.

relacionamento não esteja em pauta, a polícia pode ser acionada para a execução de vingança de um cônjuge sobre o outro. Em um dos casos envolvendo o conflito conjugal, um homem procurou a polícia porque sua ex-mulher iniciou um novo namoro. O conflito deu-se porque eles ainda não estavam divorciados. O homem levantou a suspeita de que o namorado da ex-mulher abusava de sua filha, cuja guarda ficou com a mãe. Ameaçou tirar-lhe a guarda, se o namorado não fosse afastado da residência. A menina ficou doente e passou a noite no pronto-socorro. No dia seguinte, estavam os pais na delegacia, sendo a mãe acusada de não conseguir manter a criança com saúde. A intervenção do policial foi no sentido de afirmar para a mulher que seu dever era, em primeiro lugar, zelar pelos filhos. Ela não deveria deixar o namorado entrar em sua casa, pelo menos até a tramitação do divórcio (o que leva dois anos após a formalização da separação).

Gráfico 04
Conflitos tratados na Polícia do CIC Sul (em porcentagem)
São Paulo - SP
2005



Fonte: Centro de Integração da Cidadania – CIC Sul; Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCrim – Núcleo de Pesquisa.

Além dos casos de família, houve tentativa de conciliação a respeito de danos materiais causados por acidentes de trânsito, encaminhados com insistência para a

celebração de um acordo. Houve ainda atendimento envolvendo vizinhos, acerca de uma construção que ameaçava desabar sobre outra. Embora sejam casos que envolvem direito de propriedade, típicos do Juizado Especial Cível, os usuários procuram a polícia, por acreditarem ser uma instância de resolução mais eficaz. A polícia, por seu turno, atende esses casos com a justificativa de evitar o uso da violência entre as partes.

O caso mais emblemático das dificuldades para o exercício da função policial no CIC foi o de uma mulher grávida que procurou a Delegacia porque seu marido a havia expulsado de casa com os filhos. Horrorizados com a *"imoralidade"* do comportamento do homem, os policiais intimaram-no para prestar explicações. O homem apresentou-se supostamente alcoolizado, com as roupas sujas, e trouxe num saco uma galinha preta morta, com as penas, e uma garrafa de pinga – identificados como material de despacho de macumba, ou *"kit macumba"*, conforme nomeado pelo policial. Segundo esse último, o homem estava tomado de uma força descomunal e tentou agredir o delegado:

> *"Tomou a pinga de encruzilhada e vai saber a força extra que ele não ganhou nessa..."*

A versão de agressão não restou confirmada ao final do dia, mas foi exaustivamente repetida pelo policial. Na agitação, os policiais agarraram o homem, o lançaram ao chão e o algemaram, dando-lhe voz de prisão. Diante da agitação, a promotora de justiça chamou o investigador para que esclarecesse o que estava ocorrendo. Ele narrou sua versão dos fatos e ela ordenou que o preso fosse imediatamente conduzido ao distrito policial, não podendo permanecer ali. Foi chamado o reforço do distrito policial para a condução do acusado e o registro de ocorrência de desacato à autoridade. Como o reforço demorou a chegar, o homem ficou algemado, em pé, por várias horas, até ser conduzido num camburão, escoltado por outras viaturas, tendo ao todo dez agentes policiais, entre civis e militares, acompanhando sua condução. No distrito, foi registrado um termo circunstanciado de perturbação do sossego, ficando claro que o policial não conseguiu sustentar sua versão de tentativa de agressão e desacato.

O caso está cercado de preconceito religioso, já que o homem foi reiteradamente ridicularizado pelos policiais diante dos demais presentes no CIC, dada a suposição de que fosse *"macumbeiro"* e que estivesse *"possuído"*. Chegaram a ironizar a galinha morta, perguntando uns aos outros quanto dinheiro era possível conseguir vendendo-a a uma mãe-de-santo.

O fato de a situação envolver uma mulher grávida também confere uma singularidade à reação dos policiais. O homem reafirmava sua suspeita de que o filho não fosse seu. Os outros filhos da mulher eram de relacionamentos anteriores. Quando a mulher perguntou-lhe porque ele havia se apresentado naquele estado alterado, todo sujo, o homem respondeu ter recebido a notícia do falecimento de sua mãe. A situação foi tornando-se cada vez mais densa quando o homem conseguiu, dada as circunstâncias subjetivas e objetivas, fazer uso da palavra. Ele chorava, falava da perda da mãe, da traição da mulher e da sua honra masculina. A mulher chorava, defendia a imagem do homem, não aceitava seu enquadramento como bandido, demonstrando estar muito preocupada com o que iria acontecer com seu companheiro. Perguntava "*será que eles vão judiar dele?"*

Para o policial, o conflito entre o casal já não importava e mesmo com a manifestação de solidariedade entre os dois e sua disposição em entrar num acordo sobre sua situação conjugal, prevaleceu a solução da prisão, não tendo dispensado mais atenção à resolução do conflito conjugal. Embora se pudesse caracterizar o conflito como violência contra a mulher, também não foi essa a solução penal dada ao caso, já que nenhum registro oficial foi realizado sobre isso. O fato de homem ter agredido sua mulher, grávida, só importava para agravar seu *status* de criminoso, que pretendia agredir a autoridade policial.

O caso repercutiu sobre os demais servidores lotados no CIC, já que o episódio de uma prisão ocorrida no interior do posto permitiu o afloramento de outros conflitos. Uma policial militar que serve junto ao CIC manifestou sua indignação com a prisão, argumentando que é comum as pessoas ficarem nervosas quando recebem uma intimação policial: *"se é estressante para o policial, é estressante para o usuário também".* Incomodava-se também com as "*conversas cruzadas*" entre os servidores que, naquele momento, "*davam palpite*" sobre o trabalho dos outros. Em seguida, manifestou sua raiva das mulheres que denunciam a violência dos maridos e depois não aceitam a condução dada ao caso pela polícia:

> *"Mas o que ela queria? Foi ela que denunciou, que quis que a polícia resolvesse o problema dela".*

Em sua visão, as mulheres agredidas são acomodadas, dormem com seus agressores, mas *"não vão à luta".* A atuação do governo ainda piora a situação, pois a assistência social, por meio da distribuição de cestas básicas e de programas de renda mínima, contribui para o comodismo.

A policial militar expôs ainda sua visão sobre o papel da polícia e dos seguranças no CIC: não é o de prender ou de usar a força e sim de impor a ordem pela presença, reforçando o trabalho da promotoria, do juiz e do delegado. *"Nosso trabalho não é de prender e bater não"*, dizia, referindo-se ao acontecido, afirmando que situações como a descrita acima são raras no CIC. Contudo, os comentários dos funcionários, ainda assustados, demonstravam que, ocasionalmente, esse tipo de intervenção acontece na rotina do CIC.

A análise deste caso mostra como o atendimento da Polícia Civil não comporta uma atuação técnica nos casos de violência contra a mulher. Os policiais e a promotora não estão preparados para lidar com a dinâmica própria deste tipo de conflito, já amplamente estudada e com protocolos de conduta estabelecidos. A intervenção policial verificada não atinge o núcleo do conflito e nem transforma a situação que levou à busca dos aparelhos estatais, já que no caso descrito, o conflito não foi mediado e o casal, muito provavelmente, voltará a vivenciar episódios violentos. A solução repressiva descontentou a ambos, já que a mulher pediu em diversas oportunidades que soltassem o marido e se opôs ao tratamento criminalizador a ele dispensado. Além disso, nenhuma medida de proteção à sua integridade foi estabelecida. O homem, por seu lado, responsabilizava a mulher pelo tratamento indigno a que foi submetido.

Outro caso envolvendo violência em relações familiares referia-se a uma jovem que sofria constantes agressões do irmão. Indicativo da inadequação da equipe para lidar com fatos dessa natureza foi o pedido feito pelo policial a uma pesquisadora para que fizesse um exame na adolescente denunciante, a fim de constatar a agressão relatada, indicando o banheiro da unidade para este procedimento. Além do precário *"exame"*, a providência tomada foi a intimação dos pais e do irmão. No dia seguinte, a jovem compareceu ao CIC, acompanhada de uma amiga e sem a família. O investigador solicitou o número de telefone do irmão. A autora passou o número e avisou que era da casa de sua vizinha e que deveria solicitar que o chamassem. O investigador conversou ao telefone com a vizinha, que se propôs a chamá-lo, porém veio a mãe da autora e informou que o filho não estava em casa. O investigador afirmou que o filho deveria comparecer àquela delegacia, caso contrário, *"as coisas iriam se complicar para o lado dele"*. Solicitou ainda que o pai o acompanhasse. Avisou que, se não comparecesse, seria indiciado e os policiais iriam buscá-lo: *"é desagradável para ele se a gente tiver que ir aí, o povo é fogo!"*

A acompanhante da autora, após relatar que era a quarta vez que solicitavam ajuda da polícia, afirmou: *"ninguém faz nada e ele pensa que é brincadeira"*. Informou ainda que a

autora teve meningite e *"não pode ficar apanhando assim dessa forma"*, e acrescentou: "*se não der medo nele, ele vai bater de novo"*.

O investigador anotou nomes, endereço e preencheu a intimação, que deveria ser entregue à mãe, que, por sua vez, a entregaria ao filho, conforme orientação dada ao telefone.

A autora temia retornar à casa, dizendo ter sido ameaçada pelo autor das agressões para que retirasse a denúncia na delegacia. O investigador orientou-a para dizer ao agressor, caso ele perguntasse algo sobre a intimação, o seguinte: *"Diga que veio ao CIC tentar tirar a denúncia, porém não foi possível, e que o delegado falou que ele tem que comparecer"*.

Feitas essas orientações e entregue a intimação, o atendimento foi encerrado, sem nenhuma cautela quanto à segurança física da vítima.

Em um terceiro dia, compareceram o pai, o irmão e a adolescente. A atitude do policial foi de reafirmar a autoridade do pai sobre a filha, afirmando que ela deveria respeitar e obedecer às regras estabelecidas pelo pai, ao mesmo tempo em que repreendia o filho, por não ter o direito de agredir a irmã. Em seguida, todos foram dispensados. A jovem saiu muito frustrada.

Em diversos episódios, o atendimento caminhava para a dispensa dos usuários, sem que nenhum vínculo se firmasse entre o cidadão e o policial. Um mesmo atendimento era interrompido diversas vezes para atender ao telefone, dialogar com outro funcionário que viesse à sala da delegacia, ou mesmo retirar-se da sala.

Os casos encaminhados para a delegacia nem sempre são aceitos pelo policial, demonstrando a existência de conflitos de interpretação sobre o encaminhamento a ser dado aos casos, situações que não são raras no CIC, testemunhando a ausência de integração no atendimento. Como o caso de uma usuária que procurou o serviço da delegacia para relatar que seu vizinho fez um aterro acima do nível do terreno de sua propriedade e construiu uma casa. Em conseqüência desse aterro, a casa da usuária estava cedendo e *"chegou até estalar"*. O investigador demonstrava-se impaciente, já que a senhora falava de forma pausada e confusa, e perguntou o que ela queria. Ela respondeu que queria saber se havia risco, iniciando uma frase que não pode concluir, interrompida que foi pelo investigador. Este afirmou que seria preciso mover uma ação de obrigação de fazer e que ela deveria ir ao cartório, ao Judiciário. A usuária então disse ser sozinha e que o vizinho *"fica tirando sarro"*. *"Você tem a justiça do seu lado!"*, proferiu o investigador, conduzindo-a de volta à recepção do CIC, onde a ajudou a explicar o caso, encerrando o seu atendimento.

Mediante a situação apresentada, observa-se que a triagem dos casos não é eficiente, pois a usuária, idosa e de trato simples, com dificuldades de expressão, requeria um atendente que estivesse treinado para ouvir as demandas dos cidadãos, detectando-as, compreendendo-as e encaminhando adequadamente.

O discurso dos policiais às partes não era pautado pela orientação jurídica, nem pela referência às leis, e sim por uma moralidade supostamente comum entre os policiais e os usuários. Elementos dessa moralidade puderam ser apreendidos, como a subordinação dos filhos às regras dos pais, a subordinação das mulheres aos homens e dos cidadãos comuns aos policiais. A rememoração das regras é tida como uma intervenção suficiente e o conflito é devolvido à esfera privada para aí encontrar seu ajustamento[18]. Assim, assistiram-se casos de ameaça à vida serem resolvidos com um telefonema ao marido agressor.

Ou ainda se faz recurso à intimidação. Num dos casos presenciados, o investigador atendia um casal em que o homem era acusado de agressões físicas, cujas marcas eram visíveis no corpo da mulher. O policial fez uma preleção e demonstrou a intenção de dispensá-los. Como a mulher se opôs, com medo de ser novamente agredida, o investigador voltou a falar com o homem e anotou em um papel o número de seu RG, dizendo:

> *"Não adianta pensar que vai passar dois ou três dias e você fazer tudo de novo! Cadeia não é bom não! Se fosse bom não havia tanta rebelião, não é mesmo?"*

Em tom ameaçador continuou:

> *"Vou te alertar! Se você for preso, preso não gosta desse tipo de atitude não, entendeu? (...) Se você cair lá dentro tá ferrado (...) Se ela se acidentar, podemos pedir sua prisão (...) Com os seus dados, podemos indiciar você sem você estar presente aqui, é só ela vir aqui!"*

O homem então afirmou que iria manter-se longe da mulher e de seu "*povo*". Em seguida, ambos foram dispensados.

[18] Wânia Pasinato Izumino utiliza-se do conceito de "reprivatização do conflito" para descrever a atuação das instâncias do sistema de justiça nos casos de violência contra a mulher.

Os casos de violência contra a mulher, com ameaça à vida, são cotidianos e não seria possível relatar todos os que foram observados. Não se fala em proteção, nem se cogita o auxílio de uma delegacia especializada no atendimento à violência contra a mulher, ou em relação às crianças, o Conselho Tutelar ou outros órgãos competentes. Mesmo havendo no CIC um representante do Ministério Público e um juiz com designação para atuar em casos da Vara da Infância e Juventude, os casos de violência intrafamiliar recebidos pela Polícia Civil não se desdobram em ações judiciais de proteção da integridade ou da vida das mulheres e crianças, como já está previsto na legislação brasileira e é efetivado por políticas públicas destinadas a vítimas de violência.

No entanto, repete-se que, entre os policiais, há os que sentem a incompletude e a inadequação do seu trabalho, expressando isso através de pedidos de ajuda aos pesquisadores para encontrar um encaminhamento. Aceitam o diagnóstico de que sua intervenção possui falhas, mas enxergam a solução como fora do seu alcance. Reclamam da falta de suporte da Secretaria de Justiça ao seu trabalho e da falta de estrutura material para a Polícia Civil.

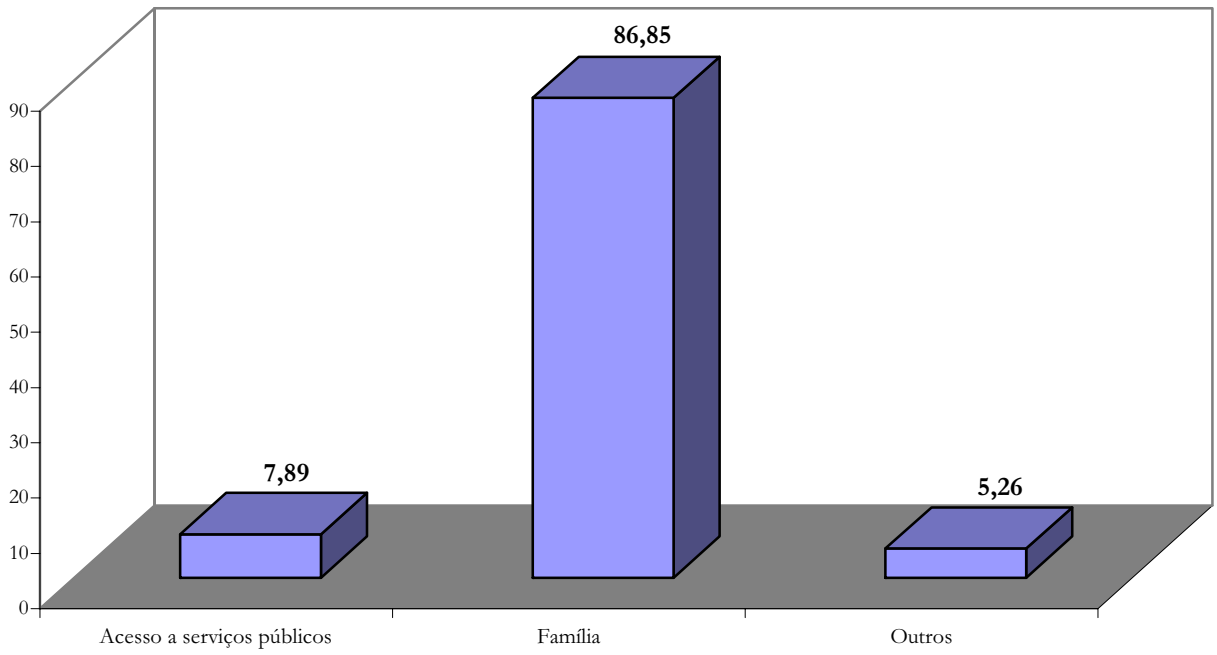
4. Ministério Público

Somente nessa unidade pôde-se observar o atendimento feito pelo Ministério Público, já que é a única que conta com uma promotora designada, com experiência de vários anos.

Grande parte do movimento de usuários do CIC Sul deve-se aos serviços da Promotoria. A Polícia Civil é constantemente solicitada pela promotora, provocando o deslocamento de usuários e de profissionais entre as salas.

Embora o atendimento ao público seja a principal função da promotora dessa unidade (existe uma agenda diária, controlada por senha, com até dez atendimentos), em virtude de o Juizado atender processos de família, infância e juventude, ela atua nesses processos e nas audiências correspondentes. Como exposto no gráfico abaixo, a maioria dos casos atendidos por ela é relativa a problemas atinentes ao direito de família, tais como acordos de fixação de pensão alimentícia, regularização de guarda e curatela.

Gráfico 05
Conflitos tratados no Ministério Público do CIC Sul (em porcentagem)
São Paulo - SP
2005



Fonte: Centro de Integração da Cidadania – CIC Sul; Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCrim – Núcleo de Pesquisa.

A promotoria é mais procurada por mulheres. Os homens, quase todos, reivindicam providências quanto ao impedimento de visitas regulares dos pais aos filhos. As providências da promotora são de intimar as mães e prontamente encerrar o atendimento.

O tratamento dispensado aos conflitos com potencial de violência revela os limites do atendimento para lidar com os casos urgentes, que envolvem ameaças e iminência de agressões e até de mortes. O relato a seguir aponta nessa direção.

Uma jovem, grávida, colocada na rua e ameaçada pelo marido viciado em drogas, procurou a Polícia Civil do CIC, que a orientou a buscar abrigo na casa da mãe. A jovem insistia que sua mãe não teria como acolhê-la e que tudo que possuía estava dentro da casa. Explicou também que havia saído do emprego e dado todo o fundo de garantia para o marido comprar um carro. Estava sem roupa, sem comida, sem dinheiro, sem documento.

Foi conversar com a promotora, a qual, apressada, reafirmou a orientação da polícia, e não quis se envolver com o caso ou com sua solução. Como nenhum encaminhamento foi dado, a jovem retirou-se em desespero, responsabilizando a promotora pelo que poderia vir a acontecer.

Percebeu-se, no conjunto dos atendimentos observados, uma tendência à adoção de práticas de normalização[19] da conduta da população pobre da periferia. Essas práticas manifestavam-se na forma de perguntas e comentários que tinham por função transmitir valores cultivados pela promotora a respeito da constituição e da natureza das famílias, da regulação do número de filhos e da conduta sexual, claramente tendentes a uma visão conservadora.

Num dos registros de atendimento, referente a reconhecimento de paternidade e pensão alimentícia, a promotora perguntou à usuária – uma jovem que, tendo um filho de relacionamento anterior, vive atualmente em união estável com outra pessoa – de forma generalizadora: *"Vocês não sabem namorar sem casar?"* E depois: *"Olha a sua situação agora"*.

Em outro, em que usuária não conseguia vaga para os filhos na escola após ausentar-se por quatro meses de São Paulo para ajudar irmã doente, a promotora fez questão de assinalar que a conduta da usuária constituía crime. Mesmo ante as alegações da usuária dizendo que, enquanto esteve fora, seus filhos estudaram, e que tem como provar isso, a promotora afirmou que não se tratava de provas, mas sim de responsabilidade dos pais em relação à educação dos filhos. Por fim, pediu que a usuária aguardasse para ser novamente atendida, e confessou ao funcionário que a auxilia ter deliberadamente dado um "*chá de cadeira"* na usuária, para que ela *"refletisse"*.

A promotora, claramente, faz distinção entre os *"casados no papel*" e os *"amasiados"*, numa interpretação peculiar dos direitos e obrigações decorrentes da união civil estável. Veja-se este atendimento, dispensado a um idoso que solicitava um alvará, visando obter junto ao INSS uma quantia devida à sua mulher, recém-falecida. A promotora pediu a certidão de óbito. Ao lê-la, disse que o senhor não tinha direito porque eram separados judicialmente. Ele explicou que voltaram a viver maritalmente havia dezesseis anos, existindo testemunhas disso. A promotora perguntou sobre filhos ou pais e descobriu que o único parente de sangue vivo era um irmão da falecida e sentenciou que só ele poderia

[19] Cf. Michel FOUCAULT. *História da Sexualidade I*: a vontade de saber. 10 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1990; Jacques DONZELOT. *A polícia das famílias*. 2 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

receber o dinheiro. O senhor tentou argumentar, repetiu que viviam juntos novamente desde muitos anos, procurando provar os laços afetivos e de solidariedade: *"eu que fiz o enterro"*. Mostrou a correspondência bancária dela para provar a coabitação e disse que ia junto ao banco receber a aposentadoria. A promotora não quis ouvir mais argumentos ou analisar provas e encerrou: *"é, mas o senhor não pode receber. É o irmão dela que tem que receber. Aqui estão os documentos para ele vir aqui. Boa tarde."*

Em muitos casos, a conveniência e a organização do trabalho sobrepõem-se à orientação e efetivação dos direitos. Num atendimento, a promotora desentendeu-se com uma usuária porque ela trouxe um comprovante de residência que não estava em seu nome, mas no nome de sua mãe. Dada a presença do pesquisador, a estagiária que auxilia a promotora justificou-se, reforçando uma visão estereotipada: *"eles têm a vida deles bagunçada e querem que a gente seja igual"*. A promotora não discordou, reforçando que não se pode transigir no que é obrigatório.

Ainda em função da conveniência da organização do trabalho, um homem foi dispensado do atendimento sob a justificativa de que deveria retornar outro dia porque não estava agendado e havia outras pessoas para serem atendidas. Este argumento foi muito comum nos casos em que os cidadãos resistiam em aceitar que suas demandas não poderiam ser resolvidas. Para encerrar brevemente o atendimento, a promotora pedia que as pessoas se retirassem, pois havia outras aguardando.

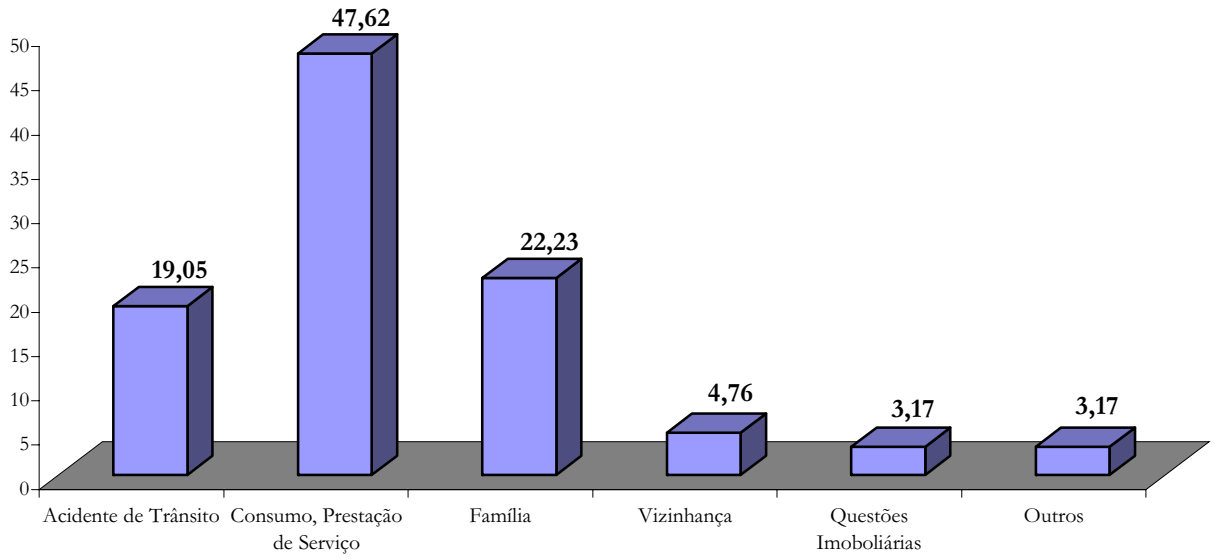
A postura de normalização e vigilância moral da conduta dos cidadãos transpareceu, além dos casos já narrados, nas perguntas interpostas pela promotora e nas afirmações lançadas quando se discutia a regularização de tutela e guarda de crianças. A promotora interessava-se em saber se as mães que estão prestes a perder a guarda de seus filhos para as avós têm *"vida regular"* e por que não criam seus filhos. Nesses casos, circulam histórias de uso de drogas, desemprego e novos casamentos, as quais sempre são analisadas pela promotora como justificativa para a perda da guarda. As avós, ao contrário, representariam a "*estabilidade*", importante para a educação das crianças.

5. Poder Judiciário

O Poder Judiciário no CIC Sul possui uma configuração diferenciada dos demais postos visitados por contar, além do Juizado Especial Cível, com uma designação especial de Juízo Auxiliar das Varas de Família e Infância e Juventude, do Fórum de Santo Amaro.

Com isso, além das causas cíveis, tramitam ali causas relativas à fixação de pensão alimentícia, regularização de guarda, tutela e curatela. Como pode ser visto no gráfico abaixo, essas causas somaram 22,23% das demandas observadas.

Gráfico 06
Conflitos tratados no Poder Judiciário do CIC Sul (em porcentagem)
São Paulo - SP
2005



Fonte: Centro de Integração da Cidadania – CIC Sul; Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCrim – Núcleo de Pesquisa.

Dada a ausência, em parte do tempo, do juiz que respondia pelo Juizado, foi designada uma juíza auxiliar para fazer as audiências e atuar nos processos. Sua chegada foi aparentemente muito tímida, já que a rotina dos serviços permaneceu a mesma criada pelo juiz antecessor, além do que a constante presença dele teve por efeito diminuir a autonomia da nova juíza, inclusive diante dos funcionários do cartório e dos demais parceiros do CIC.

Durante o período em que foi feito o levantamento de dados, os serviços de audiência passaram a contar com uma funcionária deficiente visual.

A decoração da sala de audiência é personalizada. Há vários quadros na parede com reproduções de fotos de motocicletas. Imagens de Jesus Cristo também enfeitam prateleiras e mesas. Os porta-retratos exibem a família do juiz. Numa das mesas, sob o

tampo de vidro, ficam expostas fotos pessoais: bebês, cenários e uma foto tirada na visita do ex-governador Mário Covas ao CIC Sul. Quando está no CIC, o juiz utiliza a sala, mas evita permanecer nela por muito tempo, circulando pelas salas do juizado (cartório e triagem). As observações relatadas a seguir referem-se ao trabalho da juíza na presidência das audiências de conciliação e instrução e julgamento.

A triagem realizada pelo JEC

Nos últimos tempos, cresceu a demanda ao Juizado, tendo sido necessário expandir o horário de atendimento para a triagem dos casos. Em função disso, o sistema de senhas ficou mais rigoroso e as pessoas passaram a chegar muito cedo (por volta de 7 horas da manhã) para receber a senha, sendo atendidas após as 9 horas. Há casos de usuários atendidos depois das 14 horas, mesmo chegando muito cedo. Segundo informações, isso tem ocorrido em razão da unidade ter sido descoberta pelos advogados, que vêm distribuir ações ali, uma vez que o tempo de tramitação é bem reduzido em relação ao Fórum de Santo Amaro. Funcionários do CIC vêem essa situação como injusta, pois eles são atendidos fora do sistema de senha e seu acesso não é limitado como o do cidadão desassistido por advogado. No cartório, são realizados atendimentos por outros funcionários, sendo possível ter acesso a processos através de consultas e solicitações de um modo geral.

Audiências de conciliação e de instrução e julgamento

No juizado do CIC Sul, as audiências de conciliação e de instrução ocorrem nos mesmos dias sem critério de ordem para cada fase do procedimento. Todas as audiências de conciliação e instrução são executadas pela juíza, inclusive aquelas em que é decretada a revelia da parte reclamada. Não há conciliadores trabalhando neste CIC. O funcionário apregoa a audiência e, em caso de não comparecimento da outra parte, a parte presente é chamada a entrar e sentar-se à mesa de audiência. Nos casos em que o ausente não foi intimado, a juíza concede um prazo para o autor da causa oferecer o endereço correto da outra parte. A responsabilidade de fornecer o endereço é exclusiva do autor da causa e condiciona o acesso à justiça.

O ritual para o início dos trabalhos de conciliação e audiência se dá com a chamada do dia, quando são conferidos a presença, a documentação e os possíveis acordos pré-

estabelecidos. Enquanto aguardam a audiência, as pessoas se aglomeram nos poucos bancos disponíveis.

Quando entram para a audiência de conciliação ou instrução, as partes não são informadas sobre como ocorrerá o procedimento. É dado como certo e sabido que entendem o funcionamento do Judiciário e que sabem o que é esperado delas numa audiência de conciliação ou de instrução.

A juíza opera sozinha a sala de audiências. Os únicos atos em que o funcionário participa são o pregão e o preenchimento dos dados das partes na ata ou sentença. Tudo é elaborado e digitado por ela; conseqüentemente, os procedimentos são extremamente silenciosos, permeados de longas pausas em que a única pessoa que atua é a juíza.

Nas conciliações, a juíza pergunta se há possibilidade de acordo entre as partes. Quando ouve uma negativa, não insiste, a não ser perguntando novamente se não há nenhuma possibilidade. E, rapidamente, põe-se a digitar. Se houver uma proposta, permite um diálogo espontâneo por alguns momentos. Não foi observada repressão incisiva à introdução de argumentos relativos ao mérito da causa, embora ela controle, com a limitação do tempo, a palavra.

Quando o processo envolve duas pessoas físicas e quando elas estão sem advogado, geralmente, começam a discutir e trocar acusações. Nesses momentos, a juíza intervém, às vezes irritada, dizendo que a audiência é para promover um acordo e não para "*bater boca*". A reação das pessoas é de retração e a maioria pede desculpas.

A juíza não insiste nos acordos, mas quando começa a digitar em silêncio, às vezes, as partes abrem alguma brecha de negociação. Com isso, mais de uma vez, ao final, houve acordo quando tudo indicava que a audiência não chegaria a isso.

Quando há advogados, eles procuram explicar às partes o que está ocorrendo. Em caso contrário, verifica-se muita insegurança dos leigos no momento em que a juíza menciona a apresentação de testemunhas na audiência de instrução. As pessoas procuram se certificar se é necessário trazer testemunhas e o que poderia ser considerado como prova. A juíza não explica as conseqüências jurídicas de apresentar ou não testemunhas e provas e, por economia de tempo e esforço, limita-se a dizer: *"traga só se tiver"*.

A economia de explicações é a tônica do desenrolar dos atos judiciais. Daí que, muitas vezes, foi difícil apreender, durante a observação, as questões envolvidas no conflito. Nesse sentido, observou-se que alguns usuários deixavam as audiências

aparentando não ter compreendido perfeitamente os procedimentos adotados ou o desfecho atingido.

Nas audiências de instrução e julgamento, primeiro é dada a palavra ao réu e o autor deve ouvir em silêncio. Nem sempre isso ocorre e a juíza tem dificuldades em explicar que se trata de um procedimento. São momentos tensos, porque os autores querem se manifestar, mas ela faz sinal para aguardarem. Ela ouve as partes, geralmente em pé, com o gravador na mão. Não se observou nenhum caso em que ela sentenciasse no ato.

Às vezes, as partes perguntam quanto tempo demorará para que conheçam o resultado da sentença. A juíza costuma atribuir a demora ao cartório. Em um caso, um homem litigava contra o plano de saúde para conseguir fazer uma cirurgia. Depois que ele se retirou da sala, mandou perguntar, através do escrevente, qual o prazo da sentença. A juíza respondeu ao escrevente que não era um caso de vida ou morte e que demoraria uns dez dias.

A palavra "execução" é outra fonte de problemas. Algumas pessoas assustam-se quando a ouvem, pois não a compreendem em seu sentido jurídico, mas num uso mais corrente, significando execução sumária, ou eliminação física das partes.

6. Considerações Parciais

A integração entre os serviços no CIC para o atendimento às demandas dos usuários ocorre de maneira informal, ao largo de reuniões e da diretoria do CIC.

A atual diretora da unidade, assistente social, trabalha ali desde a inauguração. Sua atuação é bastante tímida na relação com os parceiros. O juiz se comporta como diretor da unidade, tanto que o acesso dos cidadãos ao prédio do CIC é controlado pela conveniência dos serviços do JEC. O sistema de senhas foi implantado por eles. Assim, a promotora, as polícias militar e civil, além dos funcionários do cartório, relacionam-se constantemente com o juiz. Os policiais militares fazem a segurança da porta de entrada da sala de audiência da qual ninguém se aproxima sem identificar-se. Os policias civis buscam orientações com o juiz, quando os casos que atendem referem-se a direitos cíveis. Na ausência do magistrado, informa-se com os funcionários do cartório.

Existe ainda uma forte ligação entre a promotora e os policiais civis. Ocorreram casos de atendimento conjunto. Na ausência da promotora, o policial civil atende os casos mais urgentes. Quando do levantamento empírico nessa unidade, a promotora saiu em

férias e o policial atendeu diversos casos, orientando as pessoas a administrar a situação até a volta dela. Casos atendidos pela polícia são encaminhados para a promotora, quando envolvem guarda de filhos e pensão alimentícia. O caminho oposto ocorre quando a promotora julga que o caso foge à sua esfera de atuação.

Existe também uma estreita ligação entre os *"*tiras*"* da delegacia e os que trabalham no IIRGD. Do ponto de vista organizacional, eles não precisariam estabelecer nenhuma relação mais direta, porém a *"*cultura de tira*"* os aproxima e mantém uma *"*rádio peão*"* muito ativa. O tempo todo eles estavam em contato por telefone e troca de sinais. Isso ocorria para decifrar a presença dos pesquisadores ali (inicialmente interpretada como auditoria). Mas ocorria também cada vez que o policial da Delegacia ia à sala da promotora ou conversava com o juiz. Durante um atendimento, o telefone tocava muitas vezes. Nomes não eram ditos e informações eram maquiadas. Mas com o tempo, percebeu-se haver uma intensa troca de informações sobre os casos atendidos, os encaminhamentos e a movimentação de servidores, usuários e pesquisadores no interior do CIC.

No final de outubro, a equipe de pesquisadores foi informada que o JEC do CIC Sul tinha sido transferido para uma unidade recém instalada, o CIC Feitiço da Vila, localizado num bairro próximo.

IV. CIC Oeste

1. Introdução

O CIC Oeste, criado em 1999, está localizado no Jardim Panamericano, distrito de Jaraguá, sudoeste do Município de São Paulo.

O CIC ocupa uma das laterais de uma quadra em área não totalmente murada. Seu vizinho mais próximo é um conjunto habitacional do CDHU. Há trânsito intenso, sendo a região bem servida de transporte público, inclusive por trem.

Ao se chegar nessa unidade, chama a atenção a quantidade de policiais militares e de carros de polícia logo na entrada, tendo-se a impressão de que se trata de um espaço policial. A base da PM está instalada fora do corpo central do prédio, embora articulada a ele.

No dia em que foi iniciada a coleta de dados, houve o arrombamento de um carro estacionado em frente ao prédio, pertencente a uma pessoa que tinha uma audiência no Juizado Especial Civil. Constatou-se que nenhum policial tinha se dado conta do ocorrido.

O funcionário que, na entrada, é responsável pela identificação, além de escrever o nome dos usuários que procuram a unidade, encaminha-os para o serviço procurado.

Os serviços disponíveis são: emissão de carteira de trabalho, balcão de empregos, Orientação Social, Orientação Jurídica, Juizado Especial Cível, Delegacia de Polícia, Acessa São Paulo, Procon, Liberdade Assistida e fornecimento de segunda via de certidão de nascimento. Dos serviços que interessam à pesquisa, o Juizado é o mais importante, com funcionamento diário e demanda significativa.

Alguns serviços estão na parte central do prédio (Orientação Jurídica, Certidão de Nascimento, Cartório, Delegacia e Juizado Especial Cível). Margeando a parte externa, funcionam os serviços da carteira de trabalho e balcão de empregos, da Orientação Social e do Acessa São Paulo.

O atendimento da Polícia Civil foi observado durante a primeira semana de campo e, em seguida, o delegado saiu em licença-prêmio, ficando o atendimento interrompido. Restaram, então, as observações junto ao JEC e à Orientação Jurídica.

O serviço da promotoria se restringe ao fornecimento de segunda via de certidões de nascimento, realizado por uma funcionaria administrativa cedida pelo Ministério Público. A sala de atendimento dispõe de microcomputador com acesso à internet para que sejam efetuadas as consultas em cartórios. Constatou-se que este serviço tem uma demanda freqüente.

Dos postos visitados, o Oeste é onde a presença da Secretaria de Justiça é a mais intermitente. O diretor está afastado por motivos de saúde. Uma assessora da sede central o substitui nos atos e eventos. Não há reuniões com a comunidade e o CLIC não está organizado, não havendo previsão para a ocorrência de eleições.

Os usuários dispõem de uma área de espera com cadeiras e bebedor de água, cujo isolamento térmico é deficiente, provocando desconforto nos dias mais frios. Dois banheiros, um masculino e outro feminino, em boas condições de uso e higiene, são destinados aos usuários.

Em alguns dias da semana (segundas, quartas e sextas-feiras), são feitos atendimentos a adolescentes em Liberdade Assistida - LA, na mesma sala do Procon (que a utiliza às terças e quintas-feiras). Ocorreram algumas atividades educativas da LA. Durante o levantamento empírico, pode-se ver o trabalho de uma fotógrafa com algumas meninas da comunidade. Ensinava-as a fotografar.

Tabela 05
Serviços oferecidos no CIC Oeste segundo tipos selecionados
São Paulo - SP
2005

SERVIÇO	n. abs.	%
Total	**79**	**100,00**
Poder Judiciário	48	60,76
Orientação Jurídica	25	31,65
Polícia Civil	6	7,59
Escritório de Mediação	-	-
Ministério Público	-	-

Fonte: Centro de Integração de Cidadania - CIC Oeste; Instituto Brasileiro de Ciências Criminais - IBCCrim - Núcleo de Pesquisa.

Convenção: (-) para fenômeno inexistente.

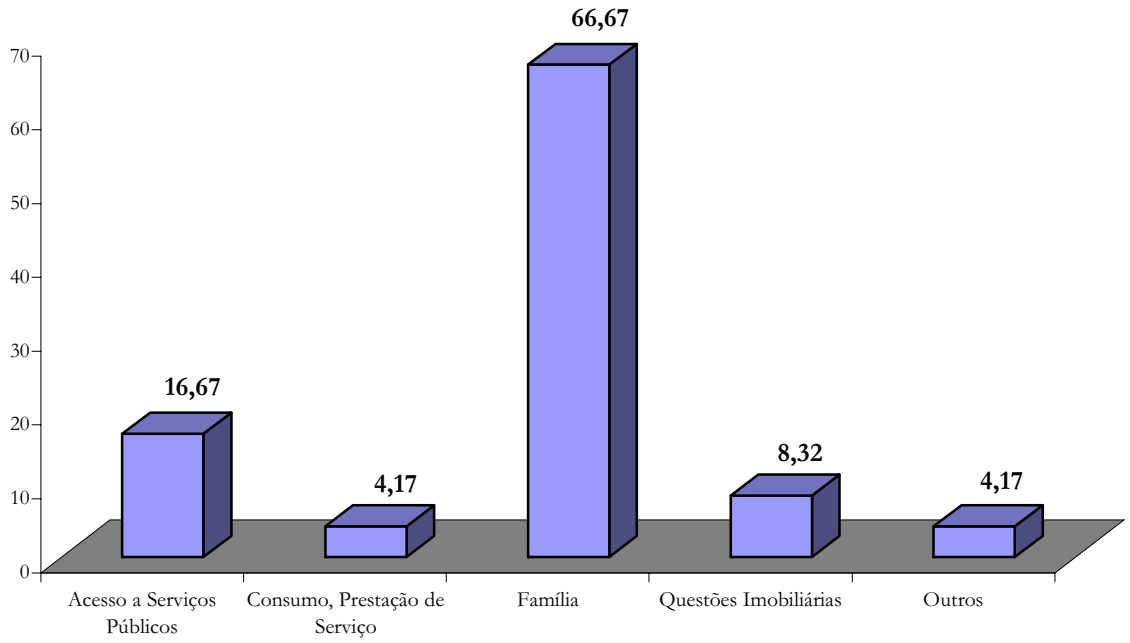
2. Orientação Jurídica

O espaço físico destinado à Orientação Jurídica no CIC Oeste é adequado, possuindo certa privacidade e condições mínimas para o atendimento. Como pode ser observado na tabela acima, a demanda por este serviço apresentou-se grande durante o mês em que foi realizado o levantamento empírico nessa unidade.

Portadores de uma senha, os usuários aguardam a chamada sentados em cadeiras no largo corredor de onde saem as salas dos serviços oferecidos. Ocorreram atrasos e ausências das orientadoras, causando impaciência nos usuários.

Conforme exposto no gráfico abaixo, os atendimentos foram, prioritariamente, relativos a questões familiares, tais como separação de casais, pensão alimentícia e guarda de filhos.

Gráfico 07
Conflitos tratados na orientação jurídica no CIC Oeste (em porcentagem)
São Paulo - SP
2005



Fonte: Centro de Integração da Cidadania – CIC Oeste; Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCrim – Núcleo de Pesquisa.

A orientação jurídica é prestada por uma estagiária de direito contratada pela Arpen, entidade que mantém convênio com a Secretaria de Justiça para atuação junto aos CIC. Às quintas-feiras, uma bacharela em direito, sem qualquer vínculo institucional, é responsável como voluntária pelos atendimentos. Nesses dias, a estagiária dedica-se a outras tarefas, auxiliando, inclusive, a oficial de promotoria, com quem divide a sala, nos pedidos de certidão. De qualquer forma, trata-se apenas de orientação sem atuação judicial, sendo que os usuários, em geral, são encaminhados a outras entidades de assistência judiciária gratuita.

A estagiária, além do Curso de Direito, freqüenta o Curso de Gestão em Política Pública. Em conversa informal, queixou-se da falta de estrutura, de treinamento e de apoio para seu trabalho; disse que cursa a faculdade de direito objetivando, justamente, atuar em serviços de assistência judiciária gratuita. Lamentou o fato do CIC Oeste não contar com os serviços da Promotoria ("*Fico triste quando não tenho como encaminhar aqui dentro os pedidos de alvará, precisando recorrer à PAJ"*). Lamentou, também, a inexistência da Defensoria Pública no Estado de São Paulo.[20]

A insuficiência de conhecimentos técnico-jurídicos – assumida pela própria estagiária, inclusive perante os usuários – parece ser compensada por um esforço de compreensão global do problema apresentado e por uma sistemática de acompanhamento do caso até sua resolução, mesmo quando o usuário é encaminhado a outro serviço de assistência judiciária ou órgão público; nesse sentido, foi possível observar usuários que retornam ao CIC, ou telefonam apenas para informar a estagiária sobre o andamento de seus casos. Durante o atendimento, e procurando soluções diversificadas – embora nem sempre estritamente técnicas, jurídicas ou formais – para os problemas apresentados, muitas vezes a estagiária valia-se de telefonemas a outros órgãos ou entidades, e também de pesquisas pela internet. Também foi possível verificar que a estagiária realiza, em alguns casos, a mediação dos conflitos apresentados, convidando as partes a comparecerem ao CIC.

A mesma orientadora deu algumas informações significativas. Relatou que, quando da eleição para a escolha do Conselho Tutelar, teve a idéia de trazer os candidatos no CIC a fim de que a comunidade tivesse oportunidade de participar de um debate, ter mais informações, saber da importância dos conselheiros, votar conscientemente. Lembrou que o então diretor (agora afastado por motivo de saúde) aceitou a idéia, ressalvando os

[20] Como mencionado no *Módulo 2*, a Defensoria Pública no Estado de São Paulo foi criada pela Lei Complementar n. 988, sancionada em 09 de janeiro de 2006.

cuidados que deveriam ter para não manifestarem suas preferências. Com o afastamento desse diretor, não foi possível colocar em prática essa proposta. Contou que "*volta triste*" das reuniões da Secretaria da Justiça, porque os gestores não têm iniciativa para resolver as deficiências do CIC. Por exemplo, não tentam nenhuma aproximação com a PAJ a fim de envolvê-la no projeto CIC.

As duas orientadoras, sem manifestarem pressa em concluir o atendimento, esforçam-se na obtenção da informação solicitada. Quando utilizam linguagem técnica, preocupam-se em esclarecer os usuários, indagando se compreenderam.

Um dos casos atendidos pela estudante foi o de uma possível separação conjugal. Um homem branco, de 60 anos, desempregado, com 28 anos de contribuição no INSS, procurou o serviço para obter informações sobre a aposentadoria e também sobre a possível separação da mulher, com quem estava casado havia 37 anos. Após ouvir uma detalhada descrição do conflito, que envolvia o alcoolismo, a orientadora propôs uma mediação. Deu ele uma carta a ser entregue à sua esposa, convidando-a a comparecer ao CIC junto com ele. Quanto à aposentadoria, informou-o que deveria completar, no mínimo, 30 anos de serviço para conseguir se aposentar.

Quando ele saiu, a orientadora comentou que é muito comum o problema de conflito de casal por causa de alcoolismo, narrando casos correlatos. Acrescentou serem freqüentes os problemas de violência no interior da família.

Foram observados também casos envolvendo as relações entre vizinhos de condomínio e de parentes a respeito de rateios de contas de consumo.

Conforme já foi observado em relação a outros postos, o grande entrave para a efetivação do acesso à justiça para a população usuária do CIC Oeste é a impossibilidade de postulação de ações por parte do serviço de orientação jurídica.

3. Polícia Civil

O CIC Oeste conta com um investigador e um delegado de polícia. O trabalho deste é dedicado à tentativa de composição de conflitos, sendo que o investigador é responsável pela entrega de intimações e pela localização das partes envolvidas. As instalações da polícia localizam-se logo à entrada principal do prédio.

O delegado usa terno e gravata e alterna em seu linguajar o vocabulário técnico-jurídico e gírias próprias da atividade policial. Contou que, no CIC, ao contrário de uma

delegacia, viu-se obrigado a ouvir as duas partes de um conflito, sem sensibilizar-se pela primeira versão do ofendido. Segundo ele, acha seu trabalho no CIC mais tranqüilo do que na *"linha de frente"* da atividade policial, e diz que, agindo de maneira menos formal e procedimental, chega a economizar quase doze mil folhas de papel por ano ao Estado, justamente por não registrar ocorrências que, muito provavelmente, não resultariam em nada.

Informou que a maioria dos casos que atende tem causas sociais e que deveriam ser solucionados pelo Serviço Social. Porém, a polícia que é procurada. Muitas vezes, ele encaminha ao Serviço Social porque – considera – trabalham bem em parceria. Contou que veio transferido de outra unidade por motivo de saúde. Gosta muito de trabalhar no CIC porque ali é um trabalho mais voltado para a Polícia Comunitária.

Os casos atendidos são bem variados e incluem também problemas cíveis. Dos casos observados, apenas um envolvia propriamente um delito criminal, com ameaças à pessoa e danos patrimoniais. Nos demais, a intervenção policial justificava-se apenas como alternativa à intervenção clássica do direito civil, sendo a polícia uma das vias de acesso ao sistema de justiça. Na verdade, não é muito fácil compreender porque aqueles casos foram canalizados para a polícia e não para o Juizado Especial Cível. Um deles envolvia a proteção de menores de idade e seria um caso específico de intervenção do Conselho Tutelar. O próprio delegado teve este entendimento e tentou encaminhar as reclamantes, mas elas se escusaram, queixando-se da ineficácia do órgão. Assim, a polícia foi buscada como instância de recurso, como mais uma das alternativas de resolução de um problema que é da alçada de diversas instâncias e, ao mesmo tempo, não é de competência exclusiva de nenhuma delas.

Nos casos cíveis atendidos, o procedimento foi tentar uma composição entre as partes a fim de celebrar um acordo. Mas nem sempre o expediente mostrou-se eficiente. Um dos casos encerrou-se com um encaminhamento: envolvia uma transferência de veículo, mas a outra parte não compareceu no dia agendado para a composição e o delegado orientou o reclamante a procurar o Detran e dar encaminhamento ao seu problema naquele órgão.

Noutro caso, houve o encaminhamento e também a orientação jurídica. Tratava-se de um conflito interno a um condomínio, em que a reclamante queixava-se de ter tido a água cortada pela administração que, além de tudo, não teria lhe fornecido recibos de pagamento. Enquanto ela narrava os fatos, o delegado ia tipificando juridicamente as

condutas que poderiam ser enquadradas como crimes ou infrações administrativas, chegando a dizer que o corte de água constitui crime de exercício arbitrário das próprias razões.

Recebido posteriormente pelo delegado, um representante do condomínio deu sua versão dos fatos, alegando que a reclamante teve a água cortada por falta de pagamento, o que era previsto na convenção do condomínio. Em relação às acusações de crimes que poderiam recair sobre o representante do condomínio, o delegado buscou tranqüilizá-lo afirmando tratar-se de *"coisa pequena"*. O delegado demonstrou satisfação pelo fato do síndico ter provas documentais, registros, etc. Incentivou o síndico a propor uma ação judicial de cobrança contra a devedora, e disse que o condomínio estava sendo inclusive *"complacente"*, já que a dívida ultrapassaria quatro mil reais. Teceu comentários sobre o grande número de pessoas que viviam no apartamento da reclamante e sobre a ausência da figura paterna *("... e o pai, nessas horas, vai saber...")*, procurando desqualificar a devedora. Dispensou o síndico, sem tomar outras providências, já que, segundo ele, não havia mais nada a fazer, e que sequer o crime de exercício arbitrário das próprias razões estaria de fato configurado.

Outro caso de esfera cível atendido referiu-se à locação de um cômodo e teve como encaminhamento a convocação do inquilino e uma ordem verbal de desocupação.

O único caso que poderia realmente demandar uma intervenção ao aparato penal foi de uma mulher de classe média, que compareceu com sua vizinha, para relatar as ameaças e danos patrimoniais que vem sofrendo, provavelmente por parte do presidente de uma associação de moradores, a quem ela se opôs. O delegado ouviu todo o depoimento, coletou detalhes e verificou a existência de BO e de inquérito correndo no distrito policial da região. Esclareceu que, por uma questão de ética profissional, não iria fazer nenhum procedimento ou julgamento do trabalho, para não desrespeitar o seu colega, já à frente das investigações. Mesmo assim, respondeu a muitas perguntas das reclamantes, que queriam informar-se sobre como são os procedimentos policiais e o que elas teriam que fazer.

O atendimento da Polícia Civil no CIC Oeste não tem o mesmo conteúdo de orientação moral encontrado no CIC Sul, embora esteja permeado pela visão conservadora dos problemas sociais que tem o delegado. Essa visão apareceu nas críticas que ele fez às leis penais, muito brandas, e na disposição de colocar os instrumentos coercitivos a favor da resolução dos problemas.

Como já foi observado, o atendimento é descontínuo, em virtude de diversos afastamentos do delegado. Assim, a procura pelo serviço tende sempre a ser muito pequena e mesmo quando o delegado está presente, seu tempo é parcialmente ocioso.

4. Poder Judiciário

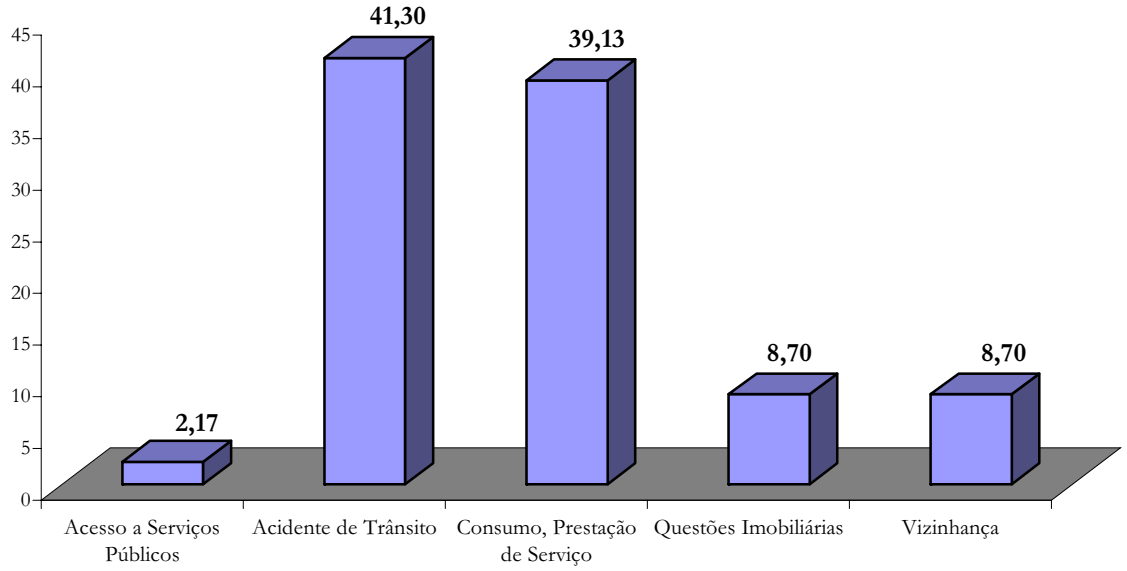
O Juizado inicia os atendimentos aos usuários a partir de um balcão onde são esclarecidas as dúvidas e solicitadas as consultas dos processos. Numa sala destinada à triagem realiza-se a representação da queixa ou abertura de processo. As pessoas são atendidas pela ordem de chegada. Há cadeiras onde podem aguardar o atendimento.

As audiências de conciliação e as de instrução e julgamento são preparadas por uma funcionária e realizadas em dias diferentes. O juiz não está presente no CIC às sextas-feiras, trabalhando no JEC da Universidade Paulista – UNIP, situado na Lapa.

Às segundas e quartas-feiras, há estudantes de Direito, voluntários, atuando nas conciliações, diferenciando o JEC do CIC Oeste em relação aos demais. Todas as conciliações conduzidas pelos conciliadores, numa sala separada, são encaminhadas ao juiz, no mesmo dia, independentemente do resultado. Levadas ao juiz, as partes são novamente orientadas antes da homologação do acordo. No caso de não ocorrer acordo, ele inicia novamente o procedimento da conciliação. Dada a instituição dessa dinâmica, a intervenção do conciliador é breve. Entre os litigantes freqüentes, como empresas e advogados, verifica-se que as partes, já sabedoras do costume local, não se colocam disponíveis para o acordo diante do conciliador, mas aceitam elaborar o acordo diante do juiz.

Cabe ressaltar que a maioria das audiências observadas tratou de conflitos referentes a acidentes de trânsito (41,30%) e consumo ou prestação de serviço (39,13%), isto é, conflitos que tendem a envolver o pagamento de dívida (ver gráfico abaixo).

Gráfico 08
Conflitos tratados no Poder Judiciário no CIC Oeste (em porcentagem)
São Paulo - SP
2005



Fonte: Centro de Integração da Cidadania – CIC Oeste; Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCrim – Núcleo de Pesquisa.

O juiz adota um tom marcadamente formal e objetivo na condução das audiências e no relacionamento com as partes e os funcionários. Estes, sempre aguardam permissão para entrar na sala e para falar com ele. Em todas as sessões observadas, o juiz seguiu rigorosamente os procedimentos judiciais próprios de uma audiência. Ouviu as partes e, posteriormente, abriu espaço para que os advogados (quando existiam) fizessem suas perguntas. Este procedimento se repetia, de acordo com o numero de partes e testemunhas. Ao final dos depoimentos, o juiz proferia a sentença, digitada simultaneamente por sua auxiliar. Na seqüência, ocorria a assinatura das atas.

Audiências de Conciliação

Num dos casos observados, seguindo a dinâmica das conciliações, ocorreu uma segunda tentativa de conciliação, na presença do juiz. O autor, um senhor que fazia tratamento psiquiátrico, solicitava acesso aos prontuários da clínica onde esteve internado. Compareceram a médica e um representante da administração hospitalar (preposto).

Houve acordo. Entretanto, como o autor questionava os termos finais, o juiz chamou as partes para esclarecer a situação. O juiz explicou que o acordo referia-se aos fatos envolvidos no pedido inicial, o que foi atendido pelo réu. Esclareceu que o inconformismo do autor dizia respeito a fatos que não foram tratados na inicial. *"Esse processo está encerrado. Se o senhor quiser outra coisa, ou se eles não cumprirem o que foi acordado, aí é outro processo"*. Ao final de alguma discussão, o autor concordou, dizendo-se esclarecido. O juiz pediu que o escrevente redigisse novo termo. Ao término da impressão do termo, o autor perguntou se o acordo não seria homologado. O escrevente explicou que o acordo já tinha sido homologado. Dirigindo-se ao juiz, o autor indagou: *"Doutor, da outra vez, eu recebi uma homologação avulsa..."* O juiz esclareceu que havia sido redigido um novo termo, devido à celebração do acordo.

Num dos casos, onde a ré era cobrada por livros infantis adquiridos e não pagos, mas alegava ter sido ludibriada pelo vendedor, foi a própria conciliadora quem sugeriu o acordo, com o pagamento mensal de 20 reais. Ante as alegações de dificuldades financeiras da ré, autor – representante da empresa vendedora – e conciliadora passaram então a convencer a ré a aceitar a proposta, alternando-se nos argumentos. Disse o autor: *"Empresas também têm dificuldades", "É menos de 60 centavos por dia, é quase um café por dia"*, sendo complementado pela conciliadora: *"Assim você ajuda também, procure algo para fazer, lavar uma roupa..."*. A ré chegou a oferecer a devolução dos livros, o que foi sutilmente ignorado pelo autor e pela conciliadora; por fim, aceitou em silêncio o acordo. O fato do autor, após a aceitação da ré, ter retirado uma série de boletos de pagamento já previamente preparados, aliado ao tom brincalhão e familiar com que era tratado pela conciliadora, parecem demonstrar certa habitualidade no uso do JEC pela empresa demandante. Embora a ré tivesse manifestado enorme descontentamento com a solução, o juiz homologou o acordo formulado na presença da conciliadora. Porém, houve o registro de outro caso em que o mesmo não ocorreu, tendo o juiz interferido para que a proposta do réu não fosse aceita pela autora, como se observa a seguir.

A autora vendeu um carro a uma empresa, mas não foi feita a transferência do veículo, que foi vendido a uma terceira pessoa, que também não fez a devida transferência. Em decorrência, a autora continuava recebendo as multas de trânsito, como se o carro ainda lhe pertencesse. O juiz discordou da proposta do advogado da ré, segundo a qual a autora aguardaria o resultado do processo que empresa moveria contra o terceiro. O juiz contestou, dizendo que a autora continuaria descoberta: *"O senhor, pagando essas multas, resolverá o problema. Se vierem mais multas e a autora entrar com novo processo terá que pagar*

novamente". Frente à insistência do advogado da ré, o juiz, irritado, completou: *"E daí? O que vai resolver para ela? A ação que o senhor quer mover poderá demorar três, quatro anos. A autora terá um advogado nomeado na audiência de instrução e julgamento em 03 de novembro, às 13h15".*

Audiências de Instrução e Julgamento

As audiências de instrução e julgamento no CIC Oeste seguem as formalidades de praxe dos atos judiciais: uma funcionária sentada à porta da sala inicialmente confirma a presença das partes e advogados e pede seus documentos; é ela também quem convoca as partes a entrarem na sala de audiência. Lá dentro, outra funcionária é quem indica os assentos das partes, redige os termos, e opera o gravador que registra os depoimentos das testemunhas. As audiências começam por volta das 13h30 e nunca passam de quatro por dia.

Como já foi observado, o juiz tem bastante apego ao formalismo processual, o que faz com que seja minucioso ao ouvir as testemunhas. Mas faz também com que cultive uma rígida separação de papéis entre o julgador e o orientador jurídico. Nos casos em que as partes estão desassistidas de advogado, quando os indivíduos interpõem perguntas ao juiz, ele costuma indicar o balcão do cartório e não responder as dúvidas. Mesmo no caso de insistência, ele se recusa a responder, por acreditar que o juiz não deve orientar as partes, sob risco de favorecer uma em face da outra. Esse cuidado, porém, pode resultar em barreira ao acesso à justiça e ao aprendizado sobre os procedimentos judiciais, as leis e os direitos.

Num caso observado, ao final da audiência, quando a escrevente trouxe a ata para o autor assinar e mencionou que ele poderia trazer testemunhas na próxima audiência, teve lugar o diálogo:

> *"Testemunha?! De quê? Que eu não usei o cartão? A pessoa vem aqui dizer que não me viu?"*
>
> *"Quando o senhor veio aqui abrir o processo, o cartório informou sobre o procedimento e orientou sobre testemunhas. Se quiser se informar, vá ao balcão do cartório!"* – disse o juiz.
>
> *"Se na data o senhor não tiver advogado"* – continua a escrevente – *"será nomeado um procurador para assisti-lo."*

"Advogado?! Mas eu não trouxe advogado, porque para ter advogado tem que pagar! Eu até tenho um advogado, mas disseram que não precisava..."

"Se o senhor não tiver, será nomeado um procurador para assisti-lo" – repetiu a escrevente.

"Então, eu tenho que trazer advogado?"

"Não" – disse a escrevente.

"O senhor, por favor, vá se informar ali no balcão" – já impaciente, o juiz.

"A gente fica nervoso e não sabe fazer as coisas" – desculpa-se o autor, que está processando uma instituição financeira.

Assim, embora o desconhecimento do mundo jurídico não seja exclusividade dos usuários do CIC Oeste, neste posto puderam ser observadas as dificuldades de acesso à justiça enfrentadas por usuários que não puderam contar com uma orientação jurídica prévia.

5. Considerações Parciais

O JEC é o serviço de justiça mais procurado pela população no CIC Oeste.

Em entrevista, os usuários do JEC disseram, em sua maioria, estar satisfeitos com a solução dada aos problemas, que os casos foram resolvidos com justiça, o atendimento dispensado foi bom e o juiz atuou de forma imparcial. Um deles comentou que o juiz, "*agiu conforme os preceitos legais".* Entretanto, uma parte deles manifestou discordância do desfecho, afirmando não ter ficado satisfeito com a solução dada pelo juiz.

Observou-se a presença constante e praticamente diária de uma mesma advogada do Sindicato dos Motoristas Autônomos da Grande São Paulo, que confessou, em conversas informais com integrantes da equipe de pesquisa, preferir trazer suas demandas ao JEC do CIC Oeste, devido à celeridade da pauta de audiências – trinta dias entre o ingresso da ação e a primeira audiência, contra quase sete meses no Fórum Regional da Lapa[21]. Durante as entrevistas com usuários que eram seus clientes, ela os acompanhava e corrigia suas declarações, e quando era perguntado se eles já conheciam o CIC, ou se procuraram outro órgão anteriormente, ela em geral interrompia: *"Ninguém veio sozinho aqui,*

[21] Fórum Regional da Lapa abrange a circunscrição do distrito em que está o CIC Oeste.

não. Tem que falar que vocês foram ao Sindicato, eu que trouxe vocês aqui..." Verificou-se que ela chegava a fazer de duas a três audiências por dia, e que tratava os funcionários do cartório com desenvoltura e familiaridade.

A presença dos policiais militares na entrada do CIC Oeste, o freqüente movimento de viaturas, além da presença dos seguranças terceirizados uniformizados, conferem a este posto um perfil de ostensiva vigilância. Foi registrada inclusive uma abordagem com revista a adolescentes que procuravam os serviços do posto.

A respeito da integração entre os serviços e da eficácia do posto Oeste como instrumento de melhoria do acesso da população à justiça, existem dificuldades que podem ser ilustradas pela seguinte narrativa. Uma usuária, após ser atendida pela orientação jurídica, em entrevista, revelou as insuficiências desse tipo de serviço legal e, talvez, do próprio CIC, para a resolução de problemas complexos. Desempregada, moradora de um imóvel de dois cômodos construído em área municipal ocupada, queixava-se de infiltrações em sua casa, decorrentes da construção de outros imóveis, por uma mesma família, demasiadamente próximos ao seu. Além disso, a usuária foi intimada pela prefeitura a desocupar a área imediatamente e alegou que seus vizinhos, apesar de também ocuparem área pública, não receberam qualquer intimação. Segundo ela, um problema anterior de infiltração foi resolvido no próprio JEC do CIC Oeste, sendo que, por força de acordo, ela se comprometeu inclusive a arcar com metade das despesas da obra que, em tese, resolveria seu problema. Dessa vez, entretanto, foi informada pelo cartório do JEC que não poderia ingressar com ação, muito provavelmente devido à intervenção da prefeitura na questão.

Reclamou do encaminhamento dado até o momento a seu caso, porque teria que aguardar um retorno e já estava cansada de retornos. Pensa ainda que seus vizinhos deveriam ser intimados por um juiz, que poderia intimidá-los (*"Porque todo mundo é valente, mas na frente do juiz..."*); por outro lado, considerava que a "promotora" (referindo-se à voluntária que a atendeu) não seria capaz de intimidar seus vizinhos. Queixou-se ainda do formalismo e dos procedimentos adotados em todos os lugares pelos quais passou, impedindo que se perceba a gravidade da situação. Fez referência a problema pessoal anterior relativo à separação judicial, reclamando da insistência de alguns advogados quanto à existência de provas técnicas: *Como vou provar que ajudei meu marido a construir a casa? Eles acham que alguém, num casamento, vai ficar juntando prova contra a pessoa com quem está casado, pra usar depois?"*

Quanto ao CIC, alega já ter passado por todos os serviços existentes no programa – e, apontando para o cartaz institucional com a relação desses serviços: *"Nenhum adiantou"*. Disse, com certa ironia, que, no CIC, devido ao seu problema atual, foi inclusive orientada a voltar a morar com o ex-marido, que a agredia fisicamente e de quem se separou há onze anos. Acha que a justiça no Brasil *"é que nem carro, só funciona com gasolina"*, ou seja, só pra quem tem dinheiro; por outro lado, afirmou: *"O pobre só tem a justiça pra resolver. Só Deus e a justiça"*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Tratamento aos Casos de Violência nos CIC de São Paulo

O Centro de Integração da Cidadania foi idealizado para oferecer justiça e segurança à população residente nos bairros periféricos dos centros urbanos. Objetivando ser um espaço de mediação de conflitos, busca intervir nos casos de violência. Seu funcionamento prevê, como já foi mencionado, a integração dos diversos órgãos responsáveis pela distribuição da justiça e a ação conjunta entre Estado e comunidade a fim de garantir a participação dos cidadãos na gestão da política pública.

O decreto de sua criação estabelece que seu objetivo é atuar na prevenção de conflitos interpessoais e de grupos e define ainda que serão prestados serviços de segurança pública nos postos. Além da normatização, o programa paulista recebeu investimentos federais da área de segurança pública, que contribuíram para fixar sua vocação na prevenção da violência.

Não obstante, os casos de ameaça, agressões, violências diversas, abandono material e intelectual de crianças são demandas freqüentes no cotidiano do CIC.

Constatou-se não haver uma rotina preparada para a identificação e o acolhimento das situações de violência iminente. Se uma vítima de situação violenta procurar um posto do CIC, seu encaminhamento dependerá do conteúdo introduzido em curtas frases que trocará na recepção com o atendente, o qual decodificará uma questão jurídica a ser encaminhada a um dos serviços disponíveis no posto. Assim, casos semelhantes podem ser canalizados para o atendimento policial, para a promotoria, para a orientação jurídica e até para o Juizado Especial Cível, dependendo de como o usuário iniciar a apresentação de seu problema.

Algumas situações podem ilustrar os mecanismos dessa triagem. Se uma mulher estiver envolvida num conflito com o marido e iniciar seu relato ao atendente afirmando o desejo de se divorciar, o caso não poderá ser atendido no CIC, ou haverá apenas uma orientação jurídica, sem que o processo judicial possa ser iniciado por ali. Se a pessoa iniciar

seu relato ao atendente, identificando o ex-cônjuge como oponente, e for mencionada a disputa sobre o pagamento da pensão alimentícia para os filhos, o caso poderá ir à promotoria, para que seja restabelecido o pagamento. Nesses casos, o tratamento se concentrará em torno da obrigação legal de pagar a pensão e dos valores adequados.

Contudo, se a situação de violência for declarada desde o início pela pessoa que procura o CIC, o mais comum é que ela seja encaminhada para o atendimento policial. Também é muito freqüente que a própria pessoa identifique a polícia como canal, pedindo para falar com o delegado.

A instituição policial é, entre as agências de controle clássicas disponíveis no CIC, a mais conhecida da população dos bairros periféricos. É com freqüência a instância mais acionada para a proteção de direitos violados e o acesso à justiça. O número 190, da Polícia Militar, foi muitas vezes citado entre os usuários como o primeiro recurso a ser buscado e, por vezes, é através do atendimento da viatura que se toma conhecimento do CIC.

Os policiais civis que atuam nos CIC são majoritariamente homens que, antes de estarem ali, serviam em distritos policiais comuns e, via de regra, não receberam treinamento especializado para lidar com as questões peculiares da violência doméstica – o tipo mais freqüente levado aos CIC. Daí decorre que o encaminhamento dado aos casos é menos especializado que aquele que se poderia talvez encontrar numa Delegacia de Defesa de Mulher. Contudo, pelas comparações possíveis com estudos que relatam o atendimento de casos de violência doméstica realizados em Distritos Policiais, o atendimento policial aos casos de violência realizados nos CIC não se diferencia daquele realizado numa delegacia comum.

A grande diferença do atendimento policial no CIC em relação ao recebido no Distrito Policial é que, neste último, o caso de violência doméstica ou interpessoal concorre com o atendimento de outros casos mais valorizados pela cultura organizacional da polícia, como o crime patrimonial e o tráfico de drogas. Ao passo que, no CIC, esses casos constituem a principal demanda.

Isso não significa que o acesso ao agente policial seja facilitado no CIC. Geralmente, os usuários, ao chegarem, são encaminhados à recepção onde é feita a triagem; são atendidos num balcão ou mesa, vendo-se obrigados a expor publicamente *"seu caso"*. Quando se trata de um conflito com potencial de violência, esse procedimento pode inibir a vítima, se estiver fragilizada. Tem-se, assim, de início, uma situação constrangedora: para conseguir o encaminhamento que deseja, o usuário pode precisar contar uma história que

comova e esteja dentro dos critérios que o atendente julgue adequados para o serviço procurado, precisando encontrar uma forma de driblar o sistema de senhas que limita o atendimento diário de casa serviço. Quando mais urgente o caso, mais será necessário sensibilizar o atendente da recepção para a urgência.

O atendimento policial adquire ainda uma importante peculiaridade no CIC, em razão de ser interditado o uso dos instrumentos típicos do trabalho de polícia judiciária, como o registro de boletins de ocorrência, a instauração de inquérito policial, as atividades de investigação criminal. Como a atividade típica de polícia é interditada, os policiais, preparados que foram para os procedimentos da investigação criminal, vêem-se numa situação de trabalho atípica, na qual não podem utilizar as técnicas que lhe são as mais familiares e evidentes. Contudo, os casos são complexos e se sucedem no seu cotidiano, e é preciso de alguma forma "resolvê-los". É dessa resolução que se espera um efeito preventivo de violência. Entretanto, as observações colhidas no levantamento de campo indicam a fragilidade dessa expectativa.

O exemplo que segue é ilustrativo do tipo de atendimento de casos envolvendo violência e das resoluções oferecidas. O caso ocorreu no atendimento policial do CIC Sul. Conforme já foi descrito no relatório sobre os serviços do CIC Sul, o espaço físico é exíguo e não permite privacidade aos usuários, que muitas vezes têm expectadores ou ficam expostos a quem passa pelos corredores ou entra no espaço da delegacia.

A usuária procurou o CIC Sul para relatar que o marido, com quem tem dois filhos e vive há cinco anos, a ameaça de morte: *"não me deixa em paz e nem aos meus filhos"*. Nas primeiras falas do policial já ficou estabelecido que ela não era legalmente casada. Esta preocupação em diferenciar o casamento da união civil estável foi compartilhada entre diversos agentes públicos no CIC.

O marido trabalha numa padaria, exercendo a função de copeiro, no período da tarde e em parte do período noturno.

A vítima explicou que gostaria de retornar à sua cidade de origem (no Nordeste do Brasil). O que a impossibilita de sair de São Paulo é o fato de a filha, com, aproximadamente, dois anos, ter problemas cardíacos, necessitando de cirurgia. Atualmente, a menina faz tratamento no Hospital das Clínicas, não havendo previsão de data para a realização da cirurgia, em função da grande fila de espera. Apesar da impossibilidade de retornar à cidade de origem, não quer continuar a viver com o companheiro "*Ele me bate muito"*, explicou. Quando embriagado, agride-a fisicamente e

impede que ela saia de casa. A vítima afirmou que já fez denuncia no Distrito Policial e não houve resolução. Chamou, duas vezes, a viatura policial: *"não o levaram porque estava muito embriagado"*. Os policiais aconselharam-na a vir ao CIC. *"Meus filhos já estão todos assustados; ele está me ameaçando de morte, eu já nem durmo à noite de medo; minha filha tem problemas cardíacos sérios e estou aguardando vaga para operação"*.

Como linha de atendimento e encaminhamento do caso, o policial adotou os seguintes procedimentos:

1- Tentou contatar, por telefone, o suposto agressor para intimá-lo a comparecer na delegacia do CIC. Não obteve êxito, pois o mesmo não se encontrava em casa.

2- Rascunhou uma intimação para que o acusado comparecesse na delegacia. A usuária questionou: *"eu é que vou entregar a intimação para ele?"*

3- Mediante essa indagação, orientou a vítima a solicitar a ajuda da proprietária do imóvel onde reside para a entrega da intimação, evitando, assim, que ela própria o fizesse.

4- O atendimento foi encerrado e a vítima saiu chorando, com aspecto desolado.

Este atendimento foi interrompido porque o policial ausentou-se da sala por um longo período. A usuária permaneceu no local, aguardado o reinício do atendimento que foi brevemente encerramento.

Oportunamente, em conversa com o policial a respeito desse caso, o pesquisador indagou como a mulher poderia retornar para casa tendo sido ameaçada de morte. O investigador respondeu:

> *"Elas contam uma história que 60% não dá para considerar, não dá para acreditar no que elas falam! O cara também enche o saco! Elas ficam instigando o cara, falam que ele é frouxo, que não é homem! Pedem para bater na cara! O homem tenta, vai levando, até que se enche, e dá porrada mesmo*".

Na seqüência, queixou-se da falta de estrutura de trabalho e da falta de viaturas. E afirmou que alguns casos são encaminhados para o Distrito Policial.

Tendo o pesquisador insistido, levantando a hipótese de encaminhamento do caso à Delegacia da Mulher ou ao Conselho Tutelar, obteve a seguinte explicação: *"esses órgãos não têm estrutura para atendimento também"*.

O procedimento de intimar a outra parte para "tentar uma conciliação" é o padrão e, na maior parte das vezes, o próprio denunciante deve levar a intimação. Embora exista a possibilidade de um dos investigadores realizar a intimação com a viatura, no CIC Sul, no período da coleta de dados, ela encontrava-se quebrada. Assim, a despeito das condições específicas do caso, que envolve violência e ameaça de morte, foi mantido o procedimento de enviar a intimação para ser entregue em mãos à outra parte.

A intimação nem sempre é cumprida. E é possível, como se viu acontecer, que ela seja refeita duas ou três vezes. Quando há viatura disponível, ocorre de realizar-se uma "condução coercitiva", que não tem, contudo, embasamento jurídico, já que não há procedimento investigatório instaurado.

Mesmo que a outra parte se apresente e um acordo seja tentado, a situação jurídica, seja do prisma cível ou criminal, não pode ser resolvida apenas com a atuação extrajudicial da polícia.

O caso concreto analisado destaca-se pelo relato de violação aos direitos dos filhos da vítima. Se no CIC Sul não é possível solucionar a questão criminal ou a separação do casal, poderiam ter sido adotadas medidas de proteção da infância, acionando-se o Ministério Público e o Poder Judiciário ali representados e atuantes. Entretanto, essa possibilidade não foi acionada no caso relatado e uma vítima de ameaça de morte foi dispensada sem que nenhuma medida de proteção da sua integridade e de seus filhos fosse encaminhada.

Outros casos semelhantes foram relatados no corpo do texto, demonstrando que não se tratou de um evento isolado. Na prática, a integração de serviços não ocorre, nem dentro do próprio CIC, nem com outros órgãos públicos, como o Conselho Tutelar e o abrigo para mulheres vítimas de violência.

A consciência da precariedade do atendimento e da ineficácia da sua atuação nesses casos é externada pelos policiais, os quais reiteradamente queixaram-se de não terem recebido preparo para desempenhar as funções que lhe são atribuídas, de não terem "estrutura" de trabalho e não serem convidados a participar das capacitações promovidas pela Secretaria de Justiça ou por sua própria corporação. Em sua visão, a iniciativa para a reorganização de seu processo de trabalho deve vir de seus superiores ou dos gestores do

CIC. Na visão dos usuários, os policiais deveriam se esforçar mais para oferecer um serviço melhor e mais eficiente na proteção dos direitos e da segurança das pessoas.

De ambos os lados, seja dos policiais, seja da população atendida, a avaliação sobre o serviço prestado pelo CIC nos casos de violência doméstica é negativa. A avaliação empreendida por essa pesquisa é a de haver imprecisão e incerteza quanto ao tipo de violência que o CIC se propõe a prevenir e quais os recursos necessários para que essa prevenção seja eficaz.

Conforme já havia sido abordado no *Módulo 1* deste relatório, o discurso da prevenção da violência, ao ser destituído de um conteúdo técnico, torna-se apenas retórico, não se materializando em investimentos humanos e em programas de atendimento. A retórica de que a simples presença do Estado tem um potencial de prevenir a violência encontra seu limite nos dramáticos casos de violência que batem às portas do CIC. Este, tal qual acontece com outros órgãos públicos, converte-se apenas em mais um espaço de negação da efetivação de direitos e promoção de cidadania, mais um serviço público reprodutor de violência.