

## **Centros Integrados de Cidadania: avaliação de uma política de prevenção da violência (2003-2005)**

*Eneida G. de Macedo Haddad  
Jacqueline Sinhoretto  
Frederico de Almeida  
Liana de Paula*

Esse artigo é uma síntese dos resultados da pesquisa realizada pelo Núcleo de Pesquisas do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim) sobre os Centros Integrados de Cidadania (CIC), com o financiamento da Senasp/MJ, por meio do Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal, no ano de 2005.

A pesquisa foi organizada em três temas, cada um deles com fontes específicas e métodos próprios de coleta e organização dos dados, constituindo três níveis diferenciados de análise: 1) o desenho das políticas de implantação dos três programas existentes, no Estado do Acre, no Estado de São Paulo e no município de Vitória, analisando os modelos de gestão e prestação de serviços, concentrando a observação sobre instituições estatais e gestores governamentais; 2) a participação da sociedade civil na gestão dos programas através dos conselhos, o que se realizou apenas em São Paulo, dado a inexistência da gestão participativa nos outros programas, tendo sido utilizado o método de observação direta das reuniões e entrevistas com conselheiros e ativistas ligados ao CIC; 3) descrição e análise dos serviços de justiça oferecidos no CIC, o que também, por razões práticas ligadas ao custeio, ocorreu apenas em São Paulo, tendo sido utilizados como fonte a observação direta dos atendimentos e audiências, as entrevistas com os operadores da justiça e funcionários e as entrevistas com os usuários dos serviços. O relatório completo foi publicado em Haddad *et al* (2006).

Os dados aqui relatados são todos referentes ao período de coleta e não necessariamente ainda correspondem à realidade atual de funcionamento dos programas, os quais estão sempre sujeitos a mudanças.

Cabe ainda uma observação sobre o lugar de fala dos autores da pesquisa. Mesmo tendo desenvolvido o estudo no âmbito de uma organização como o IBCCrim, que é claramente ativista de uma visão sobre o que deveria ser o CIC, a equipe de pesquisa foi coordenada por pesquisadores profissionais, os quais atuaram com independência e objetivos de produção de conhecimento.

### **I. O DESENHO DE UMA POLÍTICA FEDERAL E A IMPLANTAÇÃO LOCAL DOS CIC**

Os Centros de Integração da Cidadania – CIC foram idealizados por um

grupo de juristas paulistas preocupados com a reforma do sistema de justiça, no sentido da melhoria do acesso e da democratização de seus serviços, no contexto dos movimentos da redemocratização política, do associativismo dos operadores do direito e da redefinição do papel das instituições e do direito, no contexto de transição democrática do final dos anos 80, início dos 90.

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 importantes quanto a desburocratização do acesso e a integração daqueles serviços eram a participação da comunidade e a mudança da mentalidade dos operadores jurídicos. Para tanto, a aposta do projeto inicial estava na integração física e operacional dos serviços, no aprendizado do exercício da cidadania e nos investimentos em formas alternativas de resolução de conflitos (Ver Haddad et al, 2006; Sinhoretto, 2007a, 2007b).

Um ponto central do projeto original era o deslocamento do foco repressivo, que tradicionalmente marcava a ação do Estado em relação às classes populares, para uma ênfase na solução pacífica de conflitos cotidianos e na promoção dos direitos humanos. Daí o objetivo de ter-se o CIC como 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.

Em 1996, os CIC tornaram-se um programa da Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo, com a instalação da primeira unidade na periferia da zona leste da capital. Em 2001, com a ascensão de um Ministro da Justiça simpatizante da proposta e com ligações com o grupo de juristas idealizador do projeto, o CIC passou a integrar as ações de prevenção da violência previstas pelo Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), a ser implantado com recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), administrado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Apesar da origem dos recursos na Senasp, até 2002 as ações de prevenção do PNSP eram gerenciadas pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, voltado para a segurança de Estado e cujos cargos eram privativos de oficiais das Forças Armadas. Neste momento, o programa sofreu uma inflexão em seus objetivos institucionais: de um projeto de reforma da justiça, os CIC passaram a ser vistos como estrutura de apoio a ações de repressão à criminalidade e de intervenção do Estado em territórios vulneráveis ao domínio do crime organizado. Emblemática dessa inflexão foi a instalação de um CIC no município de Santo André, na Grande São Paulo, com foco na expansão de serviços de policiamento ostensivo e de polícia judiciária, e tendo como meta a redução dos índices de criminalidade.

Em 2003, com a mudança na gestão do governo federal, o programa CIC passou a ser gerenciado pelo Ministério da Justiça. Foi criado um grupo intersecretarial para sua gestão, com participação de representantes da Senasp (que continuava gestora dos recursos financeiros), da Secretaria de Reforma do Judiciário e da Secretaria Especial de Direitos Humanos, sob coordenação da Chefia de Gabinete do Ministério. Também a partir da coordenação do Gabinete, o Ministério da Justiça buscou identificar, junto a tribunais de justiça estaduais, a existência de experiências afins e sensibilizar seus dirigentes para a implantação de CIC.

Em paralelo, o Ministério fomentou um debate em São Paulo – com participação do grupo de juristas idealizadores do CIC e de outros operadores jurídicos, gestores, militantes da sociedade civil e pesquisadores – com o objetivo de estabelecer diretrizes políticas e metodológicas para a difusão e a fiscalização do programa nacionalmente. Apesar de o encontro ter resultado em um documento com diretrizes relativas aos princípios gerais do programa, aos seus serviços essenciais e aos mecanismos de integração, a pesquisa constatou que essas referências não foram, ao final, plenamente incorporadas como política governamental, embora tenham sido recebidas e discutidas pelo já citado grupo intersecretarial responsável pela coordenação dos CIC.

Independentemente dessas iniciativas, os projetos apresentados por estados e municípios continuaram tramitando pela Senasp. Entrevistados para a pesquisa, os gestores da secretaria manifestaram que sua maior preocupação, no momento da análise e da aprovação dos projetos, era garantir que os objetivos e metas propostos efetivamente correspondessem a ações de prevenção da violência. Essa preocupação representou um obstáculo à aprovação de projetos, uma vez que muitas das instituições proponentes não tinham clareza de metas e objetivos e, no que se refere à prevenção da violência, a ausência de conhecimentos e experiências acumulados resultava em projetos tecnicamente frágeis. Foi o caso, por exemplo, do projeto apresentado pelo estado do Acre em 2005, rejeitado pela Senasp por conta da ausência de um diagnóstico sobre a violência e de objetivos e metas para sua prevenção.

Em relação aos projetos aprovados, a preocupação manifestada pelos gestores da Senasp era a de fiscalização do cumprimento de metas e objetivos e do emprego dos recursos. Novamente, a ausência de informações precisas e conhecimentos acumulados sobre prevenção da violência tornava difícil esse controle, justificando o receio dos gestores de que os recursos do CIC poderiam ser empregados em ações diretas de repressão à criminalidade. Por esse motivo, muitos projetos estaduais financiados pela Senasp não tiveram seus convênios renovados. Foi o caso, por exemplo, do projeto de São Paulo, que não conseguiu demonstrar dados que indicassem resultados na prevenção da violência.

Outra característica do financiamento dos CIC locais, e que também afetou a relação do Ministério da Justiça com o estado de São Paulo, foi a opção daquele órgão em privilegiar ações que integrassem o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), estruturado a partir de convênios com as secretarias de segurança locais, e que deveria abranger ações de qualificação de pessoal, repressão e prevenção. No caso de São Paulo, a adesão estadual ao SUSP dava pouca ênfase a ações de prevenção da violência, e portanto a proposta paulista do CIC foi feita sem interligação com as ações constantes do convênio do estado com o SUSP. A Secretaria de Justiça de São Paulo contestou os critérios adotados pela Senasp para a rejeição de seu projeto de CIC, mas não apresentou uma proposta de integração com o SUSP no estado.

Para a gestora da Senasp responsável pela aprovação de projetos, o caso de São Paulo ilustrou a importância da articulação prévia entre as instituições e serviços integrados no projeto de CIC. O critério de aprovar apenas projetos que manifestem essa articulação prévia asseguraria, na visão da Senasp, a adesão e a oferta de serviços pelas instituições parceiras, além de permitir que o CIC pudesse servir de espaço de convergência de políticas e de debate dentro do estado sobre a sua intervenção nas questões ligadas à violência e à segurança. Nesse aspecto, 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.

Àquela gestora, a participação da sociedade civil aparecia também como 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 elogiasse a participação da sociedade, a gestora da Senasp entrevistada para a pesquisa afirmava, com base em sua experiência, que o desenho e a implantação efetiva do programa acabaria sempre sendo determinados pelo perfil de quem conduz a articulação entre as instituições parceiras e o detalhamento das ações a serem executadas. Nesse aspecto, citou o CIC de Vitória, Espírito Santo, como exemplo não só pelo detalhamento das ações propostas, como também pela capacidade de seus gestores de manter a articulação das instituições e serviços componentes do projeto, e de produzir informações sobre seu funcionamento.

Além de delinear o desenho da política pública dos CIC em nível federal, a pesquisa buscou comparar iniciativas locais (Acre, São Paulo e Vitória), de acordo com alguns critérios de análise: desenho institucional dos programas; instalações dos postos; serviços oferecidos; modelos de parceria; potencialidade e atuação na prevenção da violência e no incremento do acesso à justiça. Conforme se vê nos quadros 1 a 3, os programas existentes nos estados do Acre e São Paulo e na cidade de Vitória-ES são heterogêneos quanto aos seus objetivos,

serviços oferecidos e mecanismos de integração das instituições envolvidas com o projeto. Além disso, é importante frisar que nem todos os serviços listados são permanentes ou mesmo presentes em todas as unidades nos estados que contam com mais de uma instalação do projeto.

**Quadro 1: Centros Integrados de Cidadania: instituições responsáveis, objetivos e unidades instaladas (Brasil, 2005)**

	ACRE	SÃO PAULO	VITÓRIA-ES
Instituição responsável	Tribunal de Justiça	Secretaria Estadual de Justiça e Defesa da Cidadania	Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos
Objetivos	Acesso à justiça Expansão territorial dos serviços judiciários Acesso à documentação civil Prevenção da violência	Acesso à justiça Mediação de conflitos Organização e participação popular Acesso e qualidade dos serviços públicos Acesso à documentação civil Prevenção da violência	Acesso à justiça Promoção da cidadania Acesso e qualidade dos serviços públicos Acesso à documentação civil Prevenção da violência
Unidades instaladas	Rodrigues Alves Marechal Thaumaturgo Porto Walter Porto Acre Assis Brasil Epitaciolândia Brasiléia	Capital: Leste – Itaim Paulista Sul – Jardim São Luiz Oeste – Parada de Taipas Norte – Jova Rural Feição da Vila Francisco Morato Ferraz de Vasconcelos	Vitória

Fonte: Haddad et al. (2006).

Todos os programas têm entre seus objetivos principais a ampliação do acesso à justiça (Quadro 1), o que se reflete na prevalência de serviços relacionados às instituições de justiça nos programas pesquisados (Quadro 2), com destaque para o CIC do Acre – basicamente, um projeto de expansão e fixação territorial dos serviços judiciários do Tribunal de Justiça do estado, e que tem antecedentes no Projeto Cidadão, que de forma esporádica e itinerante, em esquema de mutirão, leva serviços judiciais, expedição de documentos e outros serviços a comunidades do interior do estado. No caso de Vitória, o objetivo de ampliação do acesso à justiça foi incluído posteriormente no projeto inicial, que previa apenas a concentração física e a qualidade dos serviços públicos, especialmente aqueles relacionados à documentação civil. Por sua vez, a ênfase do programa paulista na resolução pacífica de conflitos e na prevenção da violência faz com que não haja atividade de justiça criminal em suas unidades – mesmo a Polícia Civil é estimulada a mediar conflitos, estando vedadas as atividades de registro formal de ocorrências, investigação e repressão.

Nos CIC de São Paulo e de Vitória, a existência de serviços de mediação de conflitos mantidos pelas secretarias responsáveis pelos programas (Escritório de Mediação e Atendimento Intrafamiliar, respectivamente), e de PROCON vinculados aos respectivos governos, incrementa as potencialidades de enfrentamento do problema do acesso à justiça. A vinculação (física, inclusive) da unidade de Vitória à Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos também parece reforçar o objetivo de promoção da cidadania daquele programa, por meio da associação do CIC a outras iniciativas específicas daquela secretaria nas áreas de gênero, raça e infância, com destaque para programas de apoio a vítimas de discriminação e violência e a familiares de vítimas de homicídio, embora a atuação efetivamente integrada desses programas ocorra apenas eventualmente; o Ministério Público instalado nesse CIC também mantém projetos específicos na área de infância e família. Nos CIC do Acre foi possível constatar, além da atividade jurisdicional clássica, intensa atividade informal de orientação jurídica e administração alternativa de conflitos, tanto por parte dos funcionários permanentes, quanto por parte de juizes, promotores e defensores públicos presentes apenas nos dias de audiência.

Em todos os programas locais analisados, a atuação do CIC aparece de forma mais ou menos relacionada com a prevenção da violência, embora na maior parte dos casos essa conexão se dê em torno do discurso genérico de que a presença do Estado, o acesso a serviços públicos e a administração pacífica de conflitos têm o condão de prevenir a conflitualidade violenta; não há, em geral, iniciativas ou serviços específicos voltados à prevenção da violência, e é curioso notar que justamente em Vitória, onde o CIC convive com outros programas de educação em direitos e atendimento a vítimas de violência, a ênfase de seus gestores nesse potencial preventivo do programa é menor, justamente por seu caráter difuso e de difícil mensuração. Em todos os CIC pesquisados o acesso à documentação civil tem papel importante na organização dos programas; outros serviços extrajudiciais complementam os desenhos dos programas (Quadro 2).

**Quadro 2: Centros Integrados de Cidadania: serviços judiciais, extrajudiciais de resolução de conflitos e outros serviços extra-judiciais (Brasil, 2005)**

	ACRE	SÃO PAULO	VITÓRIA-ES
Serviços judiciais	Juizado Especial Cível (*) Juizado Especial Criminal (*) Varas cíveis (*) Varas criminais (*) Ministério Público Defensoria Pública (orientação jurídica e assistência judiciária)	Juizado Especial Cível Anexo da vara de família e de infância e juventude Juizado Especial Federal Polícia Militar Polícia Civil Ministério Público Orientação jurídica Liberdade Assistida (FEBEM)	Juizado Especial Cível Juizado Especial Criminal Juizado Especial Federal Previdenciário Tribunal Regional do Trabalho Polícia Civil Ministério Público Departamento de Assistência Jurídica (orientação jurídica e assistência judiciária) (*) Justiça Comunitária (posto móvel)

Serviços extrajudiciais de resolução de conflitos		Escritório de mediação (*) PROCON estadual (*)	Atendimento Intrafamiliar (*) PROCON municipal (*)
Serviços extrajudiciais	Expedição de documentação civil Cartórios extra-judiciais (registro civil, notas, protestos, pessoas jurídicas e imóveis) (*)	Expedição de documentação civil Companhia habitacional estadual Balcão de empregos Inclusão digital Empréstimo de livros (*)	Expedição de documentação civil Programas de direitos humanos (*) Cartório extrajudicial (registro civil) Serviços bancários Correios
(*) Serviços mantidos pela própria instituição responsável pelo programa CIC local.			
Fonte: Haddad et al. (2006).			

A pesquisa do IBCCRIM pôde constatar, ainda, que nem todos os mecanismos de integração dos serviços e instituições envolvidos, previstos nos desenhos básicos de cada programa, têm efetividade prática, sendo que a manutenção das parcerias se dá de formas diferentes, muitas vezes calcada nas relações cotidianas e na proximidade física entre os parceiros (Quadro 3). Nesse sentido, é importante frisar que a concepção arquitetônica do prédio do CIC de Vitória – onde também funciona a secretaria municipal responsável pelo programa – especialmente planejado para garantir a acessibilidade de portadores de deficiências e analfabetos, e o agrupamento de serviços funcionalmente conexos em setores identificados por cores, dá um caráter diferenciado à integração pelo espaço físico. As unidades mais recentes instaladas na Região Metropolitana de São Paulo também apresentam configuração espacial própria e serviços igualmente agrupados por setores, o que, contudo, restava prejudicado pela ausência de serviços importantes, constatada à época da pesquisa.

**Quadro 3: Centros Integrados de Cidadania: mecanismos de integração institucional e comunitária (Brasil, 2005)**

	ACRE	SÃO PAULO	VITÓRIA-ES
Integração institucional	Informal Atividade jurisdicional (partes processuais)	Formal Direção das unidades Treinamento/capacitação comuns (*) Conselho Estadual de Integração da Cidadania (*) Conselhos de parceiros	Formal Direção da unidade Treinamento/capacitação comuns Integração PROCON-Juizado Especial Cível Integração Departamento de Assistência Jurídica-Atendimento Intrafamiliar
Integração comunitária	Ausente	Conselho Local de Integração da Cidadania	Ausente
(*) Mecanismos previstos mas inexistentes.			
Fonte: Haddad et al. (2006).			

A integração do programa do Acre baseia-se na própria estrutura do Tribunal de Justiça, responsável pela coordenação e pelas atividades centrais do

CIC, incluindo os cartórios extrajudiciais. O envolvimento das demais instituições – Defensoria e Ministério Públicos – tem bases informais ao nível de suas cúpulas, mas decorre principalmente do tipo de serviço prestado pelo CIC, já que a atividade jurisdicional clássica do Estado vincula os membros daquelas instituições às suas respectivas funções no processo judicial: a acusação, a defesa, a fiscalização da lei, a decisão, etc. Há ainda parcerias informais com as prefeituras dos municípios onde estão instalados os CIC, que fornecem funcionários para os serviços de expedição de documentos, manutenção e limpeza. Um aspecto relevante da experiência acreana, constatado pela pesquisa, é que o papel dos funcionários dos CIC nas respectivas comunidades, bem como o entusiasmo e dedicação por parte dos membros das instituições envolvidas têm considerável importância na consolidação dessas parcerias informais.

O programa CIC de São Paulo é o que mais conta com instrumentos especificamente voltados para a integração de serviços e instituições em seu desenho institucional básico. Há um decreto estadual (nº 46.000/2001) que formaliza sua existência e seu desenho básico, e são celebrados convênios e termos de cooperação com as instituições parceiras da Secretaria de Justiça para atuação no âmbito do programa. Após a celebração das parcerias ao nível das cúpulas, contudo, não há atuação integrada das direções dessas instituições para a gestão permanente do programa, incluindo planejamento de metas, avaliação global de resultados e alocação de recursos, apesar da previsão de instalação de um Conselho Estadual de Integração da Cidadania, composto pelas instituições públicas e por entidades da sociedade civil; no outro extremo, o conselho de parceiros, previsto para funcionar em cada uma das unidades e composto pelos servidores de cada instituição nelas alocados, não tem autonomia para decidir sobre essas questões, além de não contar com a presença de diversos parceiros. Resta, desta forma, a gestão do programa como um todo pela Secretaria de Justiça, e a administração cotidiana das parcerias, em cada CIC, pela direção da unidade. Além desses aspectos, contudo, a pesquisa não observou canais de integração mais estreitos entre o funcionamento de cada um dos serviços, especialmente no que se refere ao encaminhamento e tratamento de demandas apresentadas. Treinamento e capacitação comuns aos parceiros, previstos inicialmente e ocorridos na inauguração da primeira unidade de São Paulo, contudo, não voltaram a acontecer. Por fim, como já foi dito, o programa de São Paulo é o único que contempla a existência de uma integração da comunidade local à gestão de cada unidade, por meio do Conselho Local de Integração da Cidadania que, contudo, não está instalado em todas as unidades.

A integração dos serviços e instituições que compõem o CIC de Vitória, como já dito, deve-se em grande parte ao espaço físico especialmente planejado para abrigá-los; só recentemente as parcerias entre as instituições envolvidas e a



Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos foram formalizadas por meio de contratos e convênios específicos, nos quais se repactuaram objetivos e responsabilidades. A direção da unidade, bem como o interesse dos parceiros em participar do programa têm papel importante na manutenção da coesão e da estabilidade dessa integração. Ressalvados esses aspectos, contudo, não se observou integração entre o funcionamento dos serviços existentes, com exceção das mantidas entre PROCON e Juizado Especial Cível, e entre Atendimento Intrafamiliar e Departamento de Assistência Jurídica, no que se refere ao encaminhamento de demandas e enfrentamento global dos problemas. A secretaria responsável pelo CIC de Vitória investe em planejamento estratégico, capacitação inicial e atualização – em temas como atendimento ao público, acessibilidade e cidadania – mas, embora essas iniciativas estejam voltadas para o programa como um todo e eventualmente abertas à participação de membros de outras instituições, elas de fato foram absorvidas pela equipe da própria secretaria.

No que se refere à prevenção da violência e ao aumento do acesso à justiça, a pesquisa constatou que a informalidade e o voluntarismo de certas modalidades de integração institucional, bem como a ausência ou ineficiência de mecanismos formais de coordenação e comunicação entre as instituições parceiras, ao nível de suas cúpulas, pode comprometer os objetivos de longo prazo de programas como o CIC; afinal, sem esses espaços permanentes de integração institucional, propostas complexas e ambiciosas de políticas públicas, que prevejam a integração de organizações com culturas, práticas e objetivos tão diversos, podem padecer por falta de planejamento, coordenação e avaliação conjunta de cada uma das atividades a serem desenvolvidas no interior dos programas. Além disso, a própria concepção e implantação da política no âmbito de uma única instituição responsável também comprometem a integração, na medida em que o projeto por ela apresentado é praticamente imposto às eventuais instituições parceiras que, efetivamente, têm a opção apenas de aderir ou não ao programa; isso faz com que tenha se observado, nos programas pesquisados, situações de inadequação do espaço físico destinado a certos serviços nas unidades de CIC, e mesmo de desconhecimento ou inadequação por parte de diversos servidores lotados no programa em relação aos seus objetivos e forma de ação. Outro dado que comprova e acentua essa falha dos programas pesquisados é a descontinuidade, no espaço e no tempo, da prestação de muitos serviços importantes para a garantia de direitos, sendo comum observarem-se serviços existentes em apenas algumas unidades, serviços prestados eventualmente e serviços que simplesmente deixaram de ser prestados.

A simples união de diversos serviços num único local, nos moldes de um *pólo* de serviços públicos de alta qualidade, como o Poupatempo de São Paulo ou o Shopping da Cidadania da Bahia, se por um lado apresenta a inegável vantagem

de facilitar a acessibilidade dos cidadãos e de representar ganhos quantitativos e qualitativos na oferta desses serviços, especialmente em regiões antes carentes deles, por outro lado pode limitar a integração a nada mais do que isso: o mero agrupamento de organizações e serviços extremamente diferenciados e, muitas vezes, funcionalmente desconexos. Daí a importância, além do planejamento comum ao nível da gestão do programa, de atividades de treinamento e capacitação permanentes e integradas para todos os servidores alocados nas unidades, independente de função ou instituição de origem. Outros resultados das pesquisas do IBCCRIM confirmam essas carências, ao demonstrarem as dificuldades do CIC em tratar certas demandas e cumprir seus objetivos, especialmente no que se refere ao acesso à justiça e à prevenção da violência: a ausência de serviços importantes, como a assistência judiciária integral, e não apenas de orientação, que impede que demandas sejam solucionadas exclusivamente pelo CIC, sendo encaminhadas a outros serviços; o apego à importância de pessoas “vocacionadas” para o sucesso dos programas, em detrimento de esforços de definição de um perfil profissional para seleção e treinamento; a extrema dependência do funcionamento do programa à personalidade e à capacidade de liderança e coordenação das direções das unidades; a resistência de concepções de justiça e de formas tradicionais de resolução de conflitos à introdução da mediação leiga ou comunitária; a incapacidade dos operadores de justiça em lidar com situações especiais como a violência contra a mulher, relações de família e a situação da vítima de crimes violentos; o espaço deixado para o abuso e o arbítrio por parte de operadores que são estimulados a deixar de lado suas atribuições clássicas, e a investir em uma atuação “informal”, etc.

## **2. PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO DOS CENTROS DE INTEGRAÇÃO DA CIDADANIA DE SÃO PAULO**

A participação da sociedade civil organizada na gestão dos Centros de Integração da Cidadania tem sido vista como fundamental para que as diretrizes propostas por essa política pública de fato se materializem. Assim, a regulamentação de conselhos de participação corresponde a um dos elementos primordiais do ideário que fundamentou a concepção dos CIC, isto é, a imprescindível integração entre os agentes governamentais e a comunidade destinatária do programa de modo a legitimar e fortalecer a organização e as atividades comunitárias, garantindo mecanismos eficazes de decisão conjunta, sugestão, acompanhamento e fiscalização dos serviços prestados.

A pesquisa sobre a participação da sociedade civil e o funcionamento dos conselhos concentrou-se na experiência paulista, por ser essa única a contar com conselhos formalmente instituídos e com reuniões periódicas.

O dispositivo legal de criação do programa paulista (Decreto Estadual

46.000/2001) regulamentou a implantação do Conselho Estadual de Integração da Cidadania - formado por representantes dos órgãos públicos parceiros e das entidades da sociedade civil, organizadas segundo sua atuação setorial - e de Conselhos Locais de Integração da Cidadania – CLIC, em todos os postos fixos das unidades do CIC<sup>21</sup>. Além da participação em conselhos, são também consideradas fundamentais atividades de formação permanente em cidadania voltadas ao público do CIC e o estímulo à participação popular<sup>22</sup>.

Em função do próprio desenho do programa, tal como idealizado e formalizado nas normas que o institucionalizaram no Estado de São Paulo, a pesquisa realizada de maio a novembro de 2005 buscou responder como ocorre a participação dos cidadãos na gestão do CIC, uma vez que essa política pública é pautada pela ação conjunta entre Estado e comunidade. Os dados coletados a partir de observações de reuniões do CLIC, encontros e outras atividades, além de entrevistas semi-dirigidas com representantes de entidades, lideranças locais e gestores, com o então coordenador do programa junto à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo, com usuários e com um dos idealizadores do programa que vem acompanhando os trabalhos desenvolvidos em algumas unidades de São Paulo, foram importantes para verificar se e como ocorre a participação da comunidade no funcionamento dos CIC.

Antes mesmo do início do levantamento empírico já se sabia que o Conselho Estadual não estava atuante e que os CLIC funcionavam em poucas unidades. Face à participação bastante tímida das comunidades locais, a proposta inicial foi alterada. Concluiu-se que não seria suficiente comparar os resultados colhidos em apenas duas unidades da cidade de São Paulo a fim de identificar os diferentes graus de envolvimento da comunidade na dinâmica dos CIC. Dessa forma, a observação foi ampliada para mais um posto, o que permitiu um maior aprofundamento no conhecimento da questão que envolve a esperada integração entre os representantes dos serviços públicos oferecidos e a comunidade local para os quais eles se destinam. Procedeu-se a coleta de dados em três unidades

21 Conforme Art. 7º do referido decreto. Outros artigos desse Decreto enfatizam o papel dos Conselhos no planejamento e na avaliação da política de implantação dos CIC: “Art.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; Art.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.” Observe-se que em 2002 foi editada a Resolução SJDC 67, regulamentando o funcionamento e a composição dos conselhos estadual e locais, confirmando o disposto no Decreto 46.000/2001.

22 O Art. 3º do Decreto 46.000/2001 arrola os princípios que deverão ser observados pela Coordenadoria responsável pelo programa em relação à participação da sociedade civil na gestão dos Centros de Integração da Cidadania: 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.

na cidade de São Paulo, inauguradas na fase inicial de implantação do programa, 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.

### CIC Leste

Quando foi realizada a pesquisa, as instalações e os serviços de limpeza do CIC Leste eram precários. Conforme a afirmação de uma liderança da comunidade, enquanto eram obtidos recursos para a construção de instalações modernas em outras unidades, não houve investimento no CIC Leste, que estava deteriorado. Daí, a reivindicação no sentido de mudar o CIC para outro local mais apropriado.

Os dados levantados numa tensa reunião ocorrida no posto do CIC Leste por solicitação de representantes da sociedade civil, com duração de mais de três horas, demonstraram a complexidade que envolve a materialização do CIC como espaço público a ser ocupado pela cidadania<sup>23</sup>. As falas de representantes do Governo do Estado e da Prefeitura Municipal presentes na reunião apontaram a disputa política para a conquista das organizações que atuam na comunidade. Na medida em que outros personagens foram se manifestando, ganharam destaque, de um lado, a competição pelo cargo de direção da unidade e a política adotada pela Secretaria da Justiça e, de outro, os limites de atuação das lideranças locais, como também a frágil participação da comunidade. A crítica se fez presente na fala de um dos idealizadores, representante do IBCCRIM, que vem acompanhando as constantes modificações do projeto que pretendia implantar um novo conceito de justiça.

Um conhecido líder comunitário, reportando-se aos primeiros anos de funcionamento do CIC Leste, ressaltou a burocratização como responsável pelo afastamento das pessoas. A diretora da unidade, exaltando a qualidade do trabalho por ela desenvolvido, mencionou que, apesar da falta de recursos, buscava superar as dificuldades com o auxílio da comunidade. Foi, contudo, contestada pelo mesmo líder comunitário, que desde o início da reunião havia **demonstrado descontentamento com a atual condução do CIC: “As coisas não**

<sup>23</sup> Participaram da reunião representantes do Governo do Estado e da Prefeitura Municipal, dois representantes da Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania (além da diretora da unidade, o coordenador do programa CIC), um representante do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais/IBCCRIM (um dos idealizadores do CIC) e representantes das seguintes organizações: Associação de Moradores Marechal Tito; Associação Comunitária Beneficente Conjunto Residencial Itajuibe; 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.

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

O coordenador do programa, incomodado com as intervenções, procurando defender a diretora e a forma como a unidade funcionava, imprimiu um tom de agressividade em sua fala: *"as lideranças sempre são convidadas a participar do CIC. Foram enviados 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."*

Visivelmente incomodado, o representante do IBCCRIM, tomou a palavra, colocando-se como um dos idealizadores do programa. Afirmou que participara de reuniões no CIC em que a comunidade estava presente, diferentemente do que vinha acontecendo. 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 que a filosofia inicial, fundada na integração de serviços, objetivava trabalhar a cidadania e não a mera prestação de serviços. *"A comunidade não precisa ser convidada para participar. Ela é o CIC! Inverter isso é inverter a filosofia do CIC"*, enfatizou.

Num outro momento, insistiu que *"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."*

Explicou que o CIC exerce várias funções e que desenvolve práticas impossíveis de serem implementadas em outro local; acrescentou, finalmente, que essa política pública deveria oferecer uma justiça informal, voltada ao atendimento das necessidades de uma população que não sabe como exercer os seus direitos.

A maioria dos líderes comunitários ficou em silêncio. As reivindicações foram expressas somente nos corredores e em conversas informais; embora não tivessem sido verbalizadas de forma clara, o subtexto evidenciou a busca pela participação da comunidade na gestão do CIC. As lideranças manifestaram descontentamento em relação aos rumos que o programa vinha tomando, especialmente a tendência à burocratização e a desatenção às necessidades da comunidade. A reunião foi encerrada sem que nenhuma deliberação tivesse sido encaminhada.

As reuniões do Conselho Local de Integração da Cidadania, ocorrendo geralmente à tarde, não contavam com a presença de muitas lideranças. Demonstrando dificuldade em conduzi-las – talvez pelo não cumprimento da pauta e, por vezes, devido à falta de clareza sobre seus itens – a diretora do CIC

Leste, nas duas reuniões observadas, insistiu na importância de ampliar o número de entidades participantes do CLIC. Os representantes presentes concordaram que seria necessário organizar jornadas<sup>24</sup> para tentar atraí-las novamente.

Nas reuniões do CLIC, 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 estar envolvidos em todo o processo. Verificou-se, também, grande preocupação em divulgar o CIC através de eventos que causem impacto junto ao grande público. As atividades são definidas em função das repercussões políticas e dos resultados quantitativos e não do significado que deveriam ter em função da missão institucional do órgão.

Em 12 de julho de 2005, na reunião realizada para o planejamento da comemoração dos nove anos do CIC Leste, ficou evidente que o evento estaria voltado para a promoção das administrações estadual e municipal, cujos chefes são “ambos do mesmo partido político”, como lembrou um dos presentes. Na lógica política das associações, parece aceitável que elas invistam na organização de comemorações para causar boa impressão aos administradores públicos. Afinados com essa visão de participação, os representantes das organizações, em geral, aceitam as propostas que lhe são trazidas pela Secretaria da Justiça. Um deles, embora tecesse críticas à coordenação do programa e à atuação do CLIC (“O arco da cidadania murchou. Gostaria de um CLIC mais atuante. Eu sou um grande fiscalizador e quero ajudar”), valorizou a visita do prefeito ao bairro como uma forma de conquistar visibilidade para os seus problemas. 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.

É marcante a disputa entre os representantes das organizações. 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 seu poder através da representação em organizações.

Duas outras observações merecem registro. A primeira refere-se ao fato de que a prática de realizar reuniões entre os funcionários dos órgãos ter sido instituída desde o início do programa, sem que, contudo, atenda às disposições normativas que o regulamentam. Constatou-se que, no CIC Leste, ao invés de

<sup>24</sup> As Jornadas da Cidadania 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.

os representantes dos órgãos públicos e os das associações populares tomarem parte do mesmo conselho, são realizadas reuniões separadas, apontando, pois, a ausência de integração entre os agentes governamentais e a comunidade destinatária do programa. A segunda corresponde à dificuldade em atender outro objetivo do programa, qual seja, desenvolver atividades de formação permanente em cidadania voltadas ao público do CIC e de estímulo à participação. Apesar dos esforços de alguns palestrantes num evento denominado “Bate-papo”, observou-se que o discurso por eles utilizados pareceu, o tempo todo, desconectado da realidade vivida pelo público, no caso, alunos da 8ª série de uma escola vizinha ao CIC. Não houve diálogo. Os jovens demonstravam estar ali obrigados. O silêncio dos presentes chegou a ser constrangedor. A expectativa de um momento marcado pelo diálogo sobre direitos e cidadania com um conteúdo social crítico não se concretizou. Compreende-se que os temas a serem apresentados devem não apenas contemplar os interesses e necessidades do público-alvo, mas ocorrer também um investimento em técnicas de comunicação, utilização de dinâmicas, audiovisuais, textos, que envolvam os participantes no debate, sobretudo quando o público for composto de pré-adolescentes, cuja vivência com o exercício da cidadania está ainda em construção. Para que isso seja possível, entretanto, os funcionários do CIC dedicados à organização de palestras devem possuir e utilizar conhecimentos de comunicação e educação.

De modo geral, pode-se afirmar 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 CIC Leste. 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

### **Francisco Morato**

Francisco Morato, localizada na Grande São Paulo, tem uma população de, aproximadamente, 160.000 habitantes. Segundo a Secretaria da Justiça, o CIC foi instalado para atuar na prevenção e no combate à criminalidade, uma vez que a cidade apresentava alta taxa de mortalidade por homicídio. O CIC está localizado na região central da cidade, na principal rua de comércio, às margens da linha do trem.

Na primeira visita a essa unidade, constatou-se que o CLIC ainda não tinha sido formado. Segundo a diretora, a população da cidade vê o CIC como o único local capaz de resolver qualquer problema, 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.

Sobre a participação popular e a possibilidade de organizar o Conselho Local de Integração da Cidadania, a diretora afirmou que enfrenta dificuldades. Segundo ela, as entidades estavam participando das reuniões, mas afastaram-se, influenciadas por um político local impedido de tirar proveito do CIC para eleger-se prefeito. *“Enquanto trabalhamos com entidades soltas, foi ótimo. Quando se tentou organizar o Conselho Local, não foi possível.”* Acrescentou que *“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.”*

Na segunda ida à unidade de Francisco Morato, em 10 de junho de 2005, ocorreu a capacitação de parceiros para a instalação de um posto de atendimento remoto do Juizado Especial Federal. Nesse evento, foi possível registrar o discurso do coordenador do programa aos parceiros a respeito da importância da integração entre eles e dos mesmos com a comunidade. Estavam presentes representantes de três entidades. Em seu discurso, o coordenador dos Centros de Integração da Cidadania fez um breve histórico do projeto, ressaltando não se tratar de mero agrupamento de serviços, mas sim da aproximação do Estado com a sociedade. Apontou dois momentos da integração – entre os serviços e destes com a comunidade – e destacou três “pilares” do projeto: serviço integrado com a comunidade, educação para a cidadania e gestão democrática com participação popular. Sobre os princípios do CIC, afirmou que o principal é a busca de soluções alternativas de conflitos, bem como sua prevenção. Destacou ainda a existência de um Conselho Local em cada unidade e os critérios para a escolha dos locais de implantação dos postos.

Nesse evento, ocorreu também a apresentação dos parceiros, tendo ficado evidente a falta de comunicação e de conhecimento entre eles. Foram também apresentadas as entidades envolvidas com a criação do CLIC de Francisco Morato, cuja instalação foi anunciada para agosto de 2005. Enfim, não foi constatada a participação da sociedade civil organizada no CIC de Francisco Morato, nem tampouco a busca de integração entre os agentes governamentais e a comunidade destinatária do programa.

### **CIC Sul**

Das atividades programadas que envolvem a comunidade foram observados alguns eventos – um encontro denominado “Bate-Papo”, um curso e



uma reunião do CLIC – e realizadas entrevistas com um líder comunitário e com o juiz titular da unidade.

Poucas pessoas se fizeram presentes no “Bate-Papo” sobre violência urbana promovida pela Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, diferentemente da frequência observada nas atividades de capoeira e música.

O curso, intitulado “Marketing Pessoal”, ministrado por uma mulher negra, de 40 anos aproximadamente, ex-funcionária da área de recursos humanos, que atua como voluntária no CIC, contou com a presença de dez mulheres. O objetivo era ensinar às 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.” 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”. Enfim, ao longo da exposição, foram sendo arroladas as atitudes que devem ser adotadas para se conseguir um emprego. Esta atividade demonstrou uma estratégia de acomodar as pessoas às exigências do mercado de trabalho, sem, contudo, promover uma discussão acerca da intensa e desleal competição no mercado de trabalho e sobre os direitos do cidadão.

Na reunião do CLIC, havia um pequeno número de presentes (7 mulheres e 3 homens), embora a diretora tenha informado que mensalmente são convocadas 40 entidades. Constatou-se ser a primeira vez que as entidades participavam. Após a abertura dos trabalhos, a diretora queixou-se da falta de recursos do CIC o que, segundo ela, impede a resolução de muitos problemas sociais, inclusive o recebimento de cestas básicas por pessoas sem recursos. Nenhum dos presentes atendeu ao seu pedido de ajuda. A diretora informou que o inexpressivo envolvimento das organizações estava impedindo a eleição para a formação do CLIC. Uma das participantes que iria inscrever sua entidade nas eleições, após ouvi-la explicar que o CIC presta serviço à comunidade e cabe ao Conselho Local de Integração da Cidadania avaliar esses serviços, reivindicou creche e moradia para sua comunidade. A diretora explicou que esses pedidos deveriam ser feitos na subprefeitura.

A diretora reclamou que o “Bate-Papo” não contava com a participação da comunidade. A sugestão de que ele fosse oferecido na sede das entidades foi por ela rebatida, 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 vier à reunião não*

recebe 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 tom de desdém em relação à população assistida. As entidades não representam as pessoas que atendem, a relação transparece uma tentativa de controle e de clientelismo baseado na administração dos recursos de assistência social. Compreendeu-se que o CIC Sul não tem uma agenda clara de trabalho e permite a discussão de assuntos de interesse das entidades assistenciais, não necessariamente integrados aos serviços oferecidos no CIC.

Uma discussão observada sobre a definição de papéis entre Estado e sociedade civil demonstrou o quão iniciais são os debates desse grupo. Se houvesse um trabalho consistente e duradouro entre os órgãos públicos e as entidades que participam do CLIC, esses papéis já estariam bastante definidos. A visão sobre o governo e sobre a população apareceu como tendencialmente negativa. Nas falas dos participantes, o governo apareceu como corrupto e o povo como leniente, desinteressado nas questões coletivas (“não vão às reuniões”, “não têm consciência ambiental”). Quando se tentou salvar a imagem do governo, a fala do gestor apareceu em tom corporativo: não se deveria criticar na presença dos seus representantes.

A parceria a custo zero foi a política apresentada pelo CIC. Em certo momento, uma discussão desencadeada sobre geração de renda através da reciclagem do lixo, reduziu-se a ter ou não dinheiro para repassar para as entidades. A diretora do CIC atribui toda a responsabilidade da organização de atividades e projetos às entidades (“vocês é que têm que fazer”) e elas aceitam essa relação (“não é para esperar sentado”). E o que recebem em troca? Os serviços. Porém a oferta e qualidade da prestação desses serviços não foram discutidos. Dessa forma, o CLIC se torna uma instância exclusivamente política, onde o diretor de um equipamento público busca aliança junto a lideranças de entidades assistenciais, em troca da oferta de serviços. A que então interessaria às lideranças estreitar essa aliança?

Resta ainda mencionar o contato e a entrevista com o juiz titular do CIC Sul e com um líder comunitário. Comparando-se as informações fornecidas pelo juiz e as colhidas no decorrer da reunião do CLIC foram constatados vários desencontros. Em primeiro lugar, o juiz informou que havia um constante trabalho de esclarecimento junto à comunidade com a finalidade de garantir a integração. Contudo, os participantes do CLIC não estavam integrados a nenhuma ação planejada. Num segundo registro, o juiz titular afirmou que fazia palestras na comunidade sobre os direitos das crianças e adolescentes, particularmente nos condomínios do CDHU, ao passo que, pela informações acima, a diretora do CIC não aderiu à idéia de que os palestrantes pudessem se deslocar às entidades. Não bastasse, segundo o juiz, quando o convite para a participação em eventos era feito boca à boca, o resultado

mostrava-se positivo. A coordenadora do CIC afirmou que encontrava 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. Finalmente, segundo o juiz, 6 mil pessoas das comunidades eram beneficiadas com 560 cestas básicas oferecidas pelo Rotary e pelo Lions. A coordenadora não sabia como fazer para conseguir uma cesta básica para um homem necessitado que havia chegado ao CIC naquela semana.

O líder comunitário entrevistado, participante antigo das lutas dos trabalhadores, durante muitos anos foi diretor do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo. Residia no Capão Redondo desde 1950, atuando junto à comunidade e na organização popular. Era presidente da Associação de Moradores e do CONSEG de Capão Redondo, integrante do Grupo do Meio Ambiente e do Conselho da Santa Casa de Misericórdia. Envolvia-se também com muitas atividades de saúde, segurança pública, cidadania e proferia muitas palestras em escolas da região, promovia festas e eventos na sede da Associação de Moradores, coordenava e administrava, no período noturno, um curso de alfabetização para adultos. Valorizou a instalação do CIC Sul, apontando os ganhos para a população, inclusive no controle dos homicídios. Segundo ele, com a derrocada da ditadura, a população voltou a participar da vida pública:

*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.*

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

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 estarem de fato embasando essa política pública.

### **CIC Oeste**

No CIC Oeste, não foi observada nenhuma atividade referente à participação da sociedade civil. Os poucos registros decorreram de conversa com uma estagiária que atua na orientação jurídica. Tendo militado em Pastoral, ela explicou que estava se fortalecendo teoricamente para retornar ao trabalho voluntário. Mostrou-se preocupada com a distância entre os agentes governamentais e a comunidade local. Percebeu-se que era uma pessoa muito preocupada com a necessidade de acesso à justiça da população local. Lamentou o fato do CIC Oeste não contar com os serviços da Promotoria e de defensores públicos<sup>25</sup>. Contou que voltava triste das reuniões da Secretaria da Justiça porque os gestores não tinham iniciativa para 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 aceitou a ideia, ressaltando os cuidados que deveriam ter para não manifestarem suas preferências. Com o afastamento desse diretor, 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”.

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

A entrevista realizada em setembro de 2005 com um dos idealizadores do projeto, 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 vinha sendo implementado, não fortalecia a

<sup>25</sup> A Defensoria Pública no Estado de São Paulo foi criada pela Lei Complementar 988, sancionada em 9 de janeiro de 2006.

comunidade, impedindo que ela tivesse liberdade de expressar o que pensa e o que quer. Referiu-se ao fato de o projeto inicial ter previsto a integração entre todos os prestadores de serviços entre si e deles com a comunidade. Todavia, sua fala concentrou-se na figura do juiz, o qual, se quisesse cumprir devidamente sua função, não poderia permanecer estranho aos problemas e particularidades da população por ele atendida. Em sua opinião, com a criação do Juizado Especial Cível – JEC, a possibilidade de integração ficou comprometida; ocorreu a formalização das relações, embora numa proposta de informalização da justiça. Para ele, os novos magistrados deveriam fazer estágio em unidades do CIC, considerando que a sua preparação é meramente técnica, já que a universidade não abriria espaço para que o operador da justiça tivesse 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 incentivaria 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.

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 do 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 tranquilamente, 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.*

Em outro momento da entrevista, afirmou:

*Olha, eu tinha uma imagem muito cruel de juizes. Porque a gente conhecia muito pouco do trabalho dos juizes 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 juizes e juizes. Existem juizes “seres humanos” e existem juizes “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.

Diferentemente do que ocorrera em outros períodos, nos postos do CIC que constituíram objeto dessa investigação, no momento da coleta de dados, não estavam sendo 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 produziam uma distância, isto é, não havia 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. O CIC não é canalizador das reivindicações da população, não atua em conjunto com os movimentos populares organizados existentes no local em que se instala. Conseqüentemente, as lideranças locais não fiscalizam e não participam na gestão da oferta e prestação de serviços. Enfim o CIC, como se apresentou a essa pesquisa, não estimula uma cultura de participação popular cidadã.

Nas periferias de São Paulo a participação popular é histórica. Possivelmente, a dificuldade de sua participação decorra da comunicação, da inserção e da relação do CIC 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 gestora do CIC: *“nossa proposta é essa: vocês se mobilizem e façam”*. Sob esse enfoque, como esperar a participação comunitária?

### **3. A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA NO CIC DE SÃO PAULO**

O terceiro módulo da pesquisa teve como principais objetivos avaliar a prestação dos serviços de Justiça 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 (juizes, promotores, procuradores do Estado, conciliadores, mediadores e delegados) na intervenção de conflitos. 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, na época da pesquisa, com Juizados Especiais Cíveis – JEC.<sup>26</sup> 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 1). É importante salientar que, durante esse período, a equipe procurou acompanhar os atendimentos de todos os serviços de justiça selecionados. 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.

**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	153	100	79	100	336	100
Orientação Jurídica	30	28,85	19	12,42	25	31,65	74	22,02
Poder Judiciário	60	57,69	76	49,67	48	60,76	184	54,76
Polícia	3	1,88	20	13,07	6	7,59	29	8,63
Mediação	11	10,58	-	-	-	-	11	3,28
Ministério Público	-	-	38	24,84	-	-	38	11,31

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

Como pode ser observado na Tabela 1, o Poder Judiciário (54%) foi o serviço que contabilizou o maior número de atendimentos observados, seguido da Orientação Jurídica (22%). O Ministério Público, terceiro com maior número do total de observações (11%), merece destaque por ter apresentado uma alta demanda

<sup>26</sup> Os outros postos do CIC que existiam em 2005 – a saber, a Casa da Cidadania (PEFI Imigrantes), na Zona Sul, e o CIC Norte (Jova Rural) – não foram visitados durante a coleta de dados. O Poder Judiciário não atuava na primeira e o segundo recebia 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 o CIC Feição da Vila, que estava sendo inaugurado. Atualmente, há 10 postos do CIC em funcionamento. São eles: CIC Leste (Encosta Norte), CIC Sul (Jardim São Luiz), CIC Oeste (Jaraguá), CIC Norte (Jova Rural), CIC Casa da Cidadania, CIC Feição da Vila, CIC Guarulhos Bairro dos Pimentas, CIC Ferraz de Vasconcelos, CIC Francisco Morato e CIC Campinas (ver [www.justica.sp.gov.br](http://www.justica.sp.gov.br)).

(24%) no único CIC onde seu serviço estava plenamente disponível, o CIC Sul.

O número de atendimentos feitos pela Polícia Civil também foi maior no CIC Sul em relação aos demais. Lá, embora o delegado não atendesse ao público, havia dois investigadores que se revezavam nessa função. Já no CIC Leste, onde houve o menor registro de procura por serviços da Polícia Civil (3% dos serviços ali oferecidos), havia dois investigadores. Durante o período de coleta de dados, o delegado designado estava prestando serviços, em caráter eventual, no distrito policial. 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.

No que se refere aos conflitos que levaram os usuários a buscar os serviços de justiça dos CIC, observa-se, na Tabela 2, que aqueles relacionados a consumo e prestação de serviço (32%) foram a maior demanda, seguidos dos conflitos familiares (30%).

Conflito	CIC							
	Leste		Sul		Oeste		Total	
	n. abs.	%	n. abs.	%	n. abs.	%	n. abs.	%
Total	104	100	139	100	75	100	318	100
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	13,86	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; IBCCrim Núcleo de Pesquisa.  
Conversão: (-) para fenômeno inexistente.

Porém, cada tipo conflito apontado acima apareceu de forma diferenciada em cada serviço de Justiça estudado, conforme trataremos a seguir.



## **Orientação Jurídica**

A Orientação Jurídica gratuita, serviço de fundamental importância para assegurar aos cidadãos menos favorecidos o acesso à justiça, não era oferecida pela Procuradoria de Assistência Judiciária do Estado de São Paulo – PAJ/SP – em nenhum dos CIC estudados.<sup>27</sup> No CIC Sul, ela era 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 era 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 garantia somente a presença de advogados dativos para as audiências no Poder Judiciário.

A maior demanda pelo serviço de Orientação Jurídica focou-se na resolução de conflitos de família (dissolução de união estável; violência doméstica; pensão alimentícia; guarda de filhos e reconhecimento de paternidade), totalizando 2/3 dos atendimentos observados deste serviço no CIC Oeste; 52%, no CIC Sul e 20%, no CIC Leste. Outra demanda importante correspondeu à busca de acesso a serviços públicos, principalmente a regularização de documentos (certidão de nascimento, casamento, atestados de óbito, para pessoas que residem tanto em São Paulo quanto em outros estados). No CIC Leste, essa demanda foi a motivação de 1/3 dos atendimentos observados e, no CIC Oeste, de 16%. Também nesses postos, houve demanda referente a questões imobiliárias, sendo 8% dos casos no CIC Oeste e 13% no CIC Leste. A regularização de documentos e as questões imobiliárias apareceram de forma pontual no CIC Sul, tendo tido maior destaque questões referentes a consumo e prestação de serviços (15%) e vizinhança (10%).

Muitas demandas trazidas ao serviço de Orientação Jurídica não foram resolvidas no CIC devido à impossibilidade de postulação de ações, tornando-se um grande entrave para a efetivação do acesso à justiça para a população usuária, a qual era encaminhada a outras entidades de assistência judiciária gratuita. Outra questão observada foi a inexperiência e a insuficiência de conhecimentos jurídicos por parte dos estagiários atuantes nos CIC Leste e Oeste. Já no CIC Sul, o fato dos advogados serem plantonistas dificultava uma interligação com os demais serviços desenvolvidos no CIC.

## **Poder Judiciário**

O Poder Judiciário, representado pelos Juizados Especiais Cíveis – JEC, foi o serviço de justiça mais procurado em todos os postos pesquisados, perfazendo um total de 57% dos casos observados no CIC Leste; 49%, no CIC Sul e 60%, no CIC Oeste (Ver Tabela 1). A maior demanda dos usuários por esse serviço referiu-se a questões de consumo e prestação de serviços, sendo 70%

<sup>27</sup> Em 2005, quando foi feita a coleta de dados, a assistência jurídica gratuita era efetuada, no Estado de São Paulo, pela PAJ. A Defensoria Pública no Estado de São Paulo foi criada pela Lei Complementar n. 988, sancionada em 09 de janeiro de 2006.

dos casos observados no JEC do CIC Leste; 47%, no CIC Sul e 39% no CIC Oeste. Outra demanda significativa foi referente a conflitos decorrentes de acidente de trânsito, sendo essa a motivação de 15% dos casos observados no CIC Leste; 19%, no CIC Sul e 41%, no CIC Oeste. Ambas as demandas (consumo/prestação de serviços e acidentes de trânsito) estiveram relacionadas a conflitos que envolviam o pagamento de dívida (contas atrasadas ou não pagas, concerto de automóvel). Demandas referentes a questões imobiliárias e vizinhança também foram observadas, porém, de forma menos acentuada.<sup>28</sup>

No CIC Sul, havia 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. Por essa razão, parte significativa dos conflitos ali tratados relacionou-se a questões familiares (22%), tais como fixação de pensão alimentícia, regularização de guarda, tutela e curatela.

### **Audiências de Conciliação**

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

O ritual de início dos trabalhos de audiências ocorria com o pregão dos envolvidos nos processos que compunham a pauta do dia. Os processos eram entregues a uma servidora que fazia uma primeira chamada dos presentes para conferência de documentação e eventual existência de acordos prévios. As partes aguardavam a chamada nos bancos, junto aos seus advogados, quando presentes. O número de audiências que efetivamente ocorria num dia dificilmente excedia sete ou oito. Quando havia uma pauta extensa de audiências de conciliação, o juiz repartia-a com o conciliador. Por conta dessa organização, as audiências de instrução eram agrupadas em alguns dias, ficando o restante da pauta liberada para as conciliações.

As audiências de conciliação judicial realizadas por funcionário do cartório tinham lugar, geralmente, em uma ante-sala contígua à do juiz. Em volta de uma mesa retangular sentavam-se as partes e o conciliador, dispendo de um computador. As audiências tinham 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 visava conseguir um acordo. Notou-se que, quando as partes manifestavam desinteresse ou mesmo resistência à aceitação de um acordo, o conciliador deslocava-se da posição de imparcialidade e colocava-se

<sup>28</sup> No CIC Leste, 8,32% dos casos observados no JEC referiu-se a questões imobiliárias, 3,17%, no CIC Sul e 8,70% no CIC Oeste. Já vizinhança foi mais presente nos CIC Sul (4,76%) e Oeste (8,70%).

como parte interessada no desfecho negociado. Para isso, mobilizava argumentos para convencer a parte resistente, sendo comum a antecipação do julgamento, comunicando que ela não ganharia a causa integralmente no caso de adjudicação. Fazia-se também menção à morosidade da justiça como um argumento para evidenciar a vantagem do acordo.

Foi comum observar que os dois funcionários responsáveis pelas conciliações encaminhavam ao juiz, no mesmo dia, casos em que as partes resistiam à composição. Nesses casos, o juiz tentava 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.

No juizado do CIC Sul, as audiências de conciliação e de instrução ocorriam nos mesmos dias sem critério de ordem para cada fase do procedimento. Todas as audiências de conciliação e instrução eram executadas pela juíza e não havia conciliadores trabalhando neste CIC.

O ritual para o início dos trabalhos de conciliação e audiência se dava com a chamada do dia, quando eram conferidos a presença, a documentação e os possíveis acordos pré-estabelecidos. Enquanto aguardavam a audiência, as pessoas se aglomeravam nos poucos bancos disponíveis. Quando entravam para a audiência de conciliação ou instrução, as partes não eram informadas sobre como ocorreria o procedimento. Era dado como certo e sabido que entendiam o funcionamento do Judiciário e que sabiam o que era esperado delas numa audiência de conciliação ou de instrução.

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

Nas conciliações, a juíza perguntava se havia possibilidade de acordo entre as partes. Quando houve uma negativa, não insistia, a não ser perguntando novamente se não havia nenhuma possibilidade. E, rapidamente, punha-se a digitar. Se houvesse uma proposta, permitia um diálogo espontâneo por alguns momentos. Não foi observada repressão incisiva à introdução de argumentos relativos ao mérito da causa, embora ela controlasse, com a limitação do tempo, a palavra.

Quando havia advogados, eles procuravam explicar às partes o que estava ocorrendo. Em caso contrário, verificou-se muita insegurança dos leigos no momento em que a juíza mencionava a apresentação de testemunhas na audiência de instrução. As pessoas procuravam se certificar se era necessário trazer testemunhas e o que poderia ser considerado como prova. A juíza não explicava 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 foi a tônica do desenrolar dos atos judiciais no CIC Sul. 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.

No CIC Oeste, as audiências de conciliação e as de instrução e julgamento eram preparadas por uma funcionária e realizadas em dias diferentes. O juiz não estava presente no CIC às sextas-feiras e, às segundas e quartas-feiras, havia 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, eram encaminhadas ao juiz, no mesmo dia, independentemente do resultado. Levadas ao juiz, as partes eram novamente orientadas antes da homologação do acordo. No caso de não ter ocorrido acordo, ele iniciava novamente o procedimento da conciliação. Dada a instituição dessa dinâmica, a intervenção do conciliador era breve. Entre os litigantes freqüentes, como empresas e advogados, verificava-se que as partes, já sabedoras do costume local, não se colocavam disponíveis para o acordo diante do conciliador, mas aceitavam elaborar o acordo diante do juiz.

O juiz adotava um tom marcadamente formal e objetivo na condução das audiências e no relacionamento com as partes e os funcionários. Estes, sempre aguardavam 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 número 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 Instrução e Julgamento

As audiências de instrução e julgamento no CIC Leste foram realizadas na sala do juiz, onde as mesas ficavam dispostas em “T”, sendo que a mesa do juiz estava num patamar superior. Os réus sentavam-se à sua esquerda e os autores à direita. O funcionário, equipado com computador e impressora, auxiliava o juiz antes, durante e depois de cada audiência. As audiências podiam 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 era 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 era feita no ato, em geral tomava 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 Leste 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, apontando para uma tendência à presença habitual de certos usuários – concessionárias de serviços públicos, principalmente, mas também empresas da economia local.

Nas audiências de instrução e julgamento do CIC Sul, primeiro era dada a palavra ao réu e o autor devia ouvir em silêncio. Nem sempre isso ocorreu e a juíza teve dificuldades em explicar que se tratava de um procedimento. Foram momentos tensos, porque os autores queriam se manifestar, mas ela fazia sinal para aguardarem. Ela ouvia 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 perguntavam quanto tempo demoraria para que conhecessem o resultado da sentença. A juíza costumava 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” foi outra fonte de problemas. Algumas pessoas assustavam-se quando a ouviam, pois não a compreendiam em seu sentido jurídico, mas num uso mais corrente, significando eliminação física das partes.

As audiências de instrução e julgamento no CIC Oeste também seguiam as formalidades de praxe dos atos judiciais: uma funcionária sentada à porta da sala inicialmente confirmava a presença das partes e advogados e pedia seus documentos; era ela também quem convocava as partes a entrarem na sala de audiência. Lá dentro, outra funcionária indicava os assentos das partes, redigia os termos, e operava o gravador que registrava os depoimentos das testemunhas.

Como já foi observado, o juiz tinha bastante apego ao formalismo processual, o que fazia com que fosse minucioso ao ouvir as testemunhas. Mas fazia também com que cultivasse uma rígida separação de papéis entre o julgador e o orientador jurídico. Nos casos em que as partes estavam desassistidas de advogado, quando os indivíduos interpunham perguntas ao juiz, ele costumava indicar o balcão do cartório e não responder as dúvidas. Mesmo no caso de insistência, ele se recusava a responder, por acreditar que o juiz não devia 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.

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.

### **Polícia**

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 antiquíssima da função policial no Brasil, que tem atravessado gerações de profissionais e perdurado, apesar das mudanças do perfil profissional da polícia<sup>29</sup>. 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.

<sup>29</sup> 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.

Contrastando com a grande procura que já teve em outros momentos, a Delegacia de Polícia do CIC Leste funcionava, na época da coleta de dados, de forma bastante precária. Durante o período em que foi feito o levantamento empírico, constatou-se que ela não atendia diariamente, havendo dois investigadores trabalhando em dias alternados. Além disso, quando aberta ao público, seu período de funcionamento era menor que o dos demais serviços existentes. Sobre essa questão, foi observado por uma das pessoas que trabalhavam ali que: *“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<sup>30</sup> mais próxima.

Outro caso referiu-se ao tratamento dispensado a uma mulher que estava sofrendo ameaça de morte pelo ex-companheiro, de quem estava separada havia três anos e com quem tinha 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 vítima: *“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: *“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”*.

Na Delegacia do CIC Sul, embora houvesse um delegado e dois investigadores, eram esses últimos que se revezavam 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 eram 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.

<sup>30</sup> O Poupatempo é um programa estadual de São Paulo 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.

A maioria dos casos atendidos pela Delegacia (57%) referiu-se a conflitos familiares, envolvendo a dissolução do núcleo conjugal. Em alguns casos, a dissolução estava em vias de acontecer e a polícia era buscada para ajudar a negociar a separação. Geralmente, os casos envolviam ameaça à pessoa e violência doméstica. Em outros, a dissolução já tinha ocorrido, mas a relação entre os ex-cônjuges ainda não tinha se estabilizado e a polícia era chamada a intervir quando um dos dois decidia iniciar um novo relacionamento. Era nesse momento que ocorriam ameaças à pessoa e ameaças envolvendo a guarda e o pagamento de pensão para os filhos. Mesmo que um novo relacionamento não estivesse em pauta, a polícia podia 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).

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 procuraram a polícia, por acreditarem ser uma instância de resolução mais eficaz. A polícia, por seu turno, atendeu 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. 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, acompanhado 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 fato de a situação envolver uma mulher grávida conferiu 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.

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 estavam 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 atingiu o núcleo do conflito e nem transformou a situação que levou à busca dos aparelhos estatais, já que no caso descrito, o conflito não foi mediado e o casal, muito provavelmente, pode ter vivenciado novos 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.

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 eram aceitos pelo policial, demonstrando a existência de conflitos de interpretação sobre o encaminhamento a ser dado aos casos, situações que não foram 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 consequência 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.

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 era tida como uma intervenção suficiente e o conflito foi devolvido à esfera privada para aí encontrar seu ajustamento<sup>31</sup>. Assim, assistiram-se casos de ameaça à vida serem resolvidos com um telefonema ao marido agressor ou ainda se fazendo recurso à intimidação do agressor diante da vítima.

Os casos de violência contra a mulher, com ameaça à vida, foram cotidianos no CIC Sul e não seria possível relatar todos os que foram observados. Não se falou em proteção, nem se cogitou 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 desdobraram em ações judiciais de proteção da integridade ou da vida das mulheres e crianças, como está previsto na legislação brasileira e é efetivado por políticas públicas destinadas a vítimas de violência.

O CIC Oeste contava com um investigador e um delegado de polícia.

<sup>31</sup> 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.

O trabalho deste era dedicado à tentativa de composição de conflitos, sendo que o investigador era responsável pela entrega de intimações e pela localização das partes envolvidas.

O delegado alternava 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, achava 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, chegava 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 atendia tinha causas sociais e que deveriam ser solucionados pelo Serviço Social. Porém, a polícia que era procurada. Muitas vezes, ele encaminhava ao Serviço Social porque – considerava – trabalhavam bem em parceria. Contou que veio transferido de outra unidade por motivo de saúde. Gostava muito de trabalhar no CIC porque ali era um trabalho mais voltado para a Polícia Comunitária.

Os casos atendidos foram bem variados e incluíam 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 era 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.

O atendimento da Polícia Civil no CIC Oeste não teve o mesmo conteúdo de orientação moral encontrado no CIC Sul, embora estivesse permeado pela visão conservadora dos problemas sociais que tinha 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.

### **Mediação**

O Escritório de Mediação funcionava somente no CIC Leste, totalizando 10% dos serviços ali observados (ver Tabela 1). 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.

O serviço era realizado por voluntários e juizes de paz escalados para atuar como mediadores<sup>32</sup> que trabalhavam em duplas. Seu trabalho tinha início com uma explicação às partes sobre o objetivo da mediação. Quando havia necessidade, os mediadores redigiam uma carta-convite a ser entregue à outra parte pela própria pessoa que iniciou a queixa. Era agendada uma data (no máximo após 15 dias) para que as partes comparecessem.

As duplas de mediadores trabalhavam de modo entrosado, sendo bons ouvintes e interlocutores, educados e respeitosos com as partes. Intervinham oportunamente, com bom senso e isenção. A habilidade dos mediadores possibilitava que as pessoas se descontraíssem e descrevessem 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, era 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.

### **Ministério Público**

O Ministério Público estava presente, durante o levantamento de dados, somente no CIC Sul, sendo responsável por grande parte do movimento de usuários nesse local.<sup>33</sup> Embora o atendimento ao público fosse a principal função da promotora dessa unidade (existia uma agenda diária, controlada por senha, com até dez atendimentos), em virtude de o Juizado atender processos de família, infância e juventude, ela atuava também nesses processos e nas audiências correspondentes. A grande maioria (86%) dos casos atendidos por ela foi relativa a problemas atinentes ao direito de família, tais como acordos de fixação de pensão alimentícia, regularização de guarda e curatela, sendo a promotoria mais procurada por mulheres. Os homens, quase todos, reivindicavam providências quanto ao impedimento de visitas regulares dos pais aos filhos. As providências da promotora foram 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

<sup>32</sup> Os mediadores foram capacitados por curso oferecido pela Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania, órgão responsável pelos CIC.

<sup>33</sup> No CIC Oeste, havia, em 2005, uma funcionária administrativa cedida pelo Ministério Público para realizar o serviço de fornecimento de segunda via de certidões de nascimento. Porém, o serviço foi fechado naquele mesmo ano.

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 moralização 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, vivia em união estável com outra pessoa – de forma generalizadora: *“Vocês não sabem namorar sem casar?”* E depois: *“Olha a sua situação agora”*.

A promotora, claramente, fazia 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 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 sobrepuseram-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.

A postura de 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 estavam prestes a perder a guarda de seus filhos para as avós tinham “*vida regular*” e por que não criavam seus filhos. Nesses casos, circulavam histórias de uso de drogas, desemprego e novos casamentos, as quais sempre eram analisadas pela promotora como justificativa para a perda da guarda. As avós, ao contrário, representariam a “*estabilidade*”, importante para a educação das crianças.

### **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 administração de conflitos, busca intervir nos casos de violência. Seu funcionamento prevê 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, em 2005, uma rotina preparada para a identificação e o acolhimento das situações de violência iminente. Se uma vítima de situação violenta procurasse um posto do CIC, seu encaminhamento dependeria do conteúdo introduzido em curtas frases que trocasse na recepção com o atendente, o qual decodificava uma questão jurídica a ser encaminhada a um dos serviços disponíveis no posto. Assim, casos semelhantes puderam 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 iniciava a apresentação de seu problema.

Algumas situações podem ilustrar os mecanismos dessa triagem. Se uma mulher estivesse envolvida num conflito com o marido e iniciasse seu relato ao atendente afirmando o desejo de se divorciar, o caso não poderia ser atendido no CIC, ou haveria apenas uma orientação jurídica, sem que o processo judicial pudesse ser iniciado por ali. Se a pessoa iniciasse seu relato ao atendente, identificando o ex-cônjuge como oponente, e fosse mencionada a disputa sobre o pagamento da pensão alimentícia para os filhos, o caso poderia ir à promotoria, para que fosse

restabelecido o pagamento. Nesses casos, o tratamento se concentrava em torno da obrigação legal de pagar a pensão e dos valores adequados.

Contudo, se a situação de violência fosse declarada desde o início pela pessoa que procurasse o CIC, o mais comum era que ela fosse encaminhada para o atendimento policial. Também foi muito freqüente que a própria pessoa identificasse 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 atuavam nos CIC eram 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 decorreu que o encaminhamento dado aos casos foi 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 diferenciou daquele realizado numa delegacia comum.

A grande diferença do atendimento policial no CIC em relação ao recebido no Distrito Policial foi 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 constituíram a principal demanda.

Isso não significa que o acesso ao agente policial fosse facilitado no CIC. Geralmente, os usuários, ao chegarem, eram encaminhados à recepção onde era feita a triagem; eram atendidos num balcão ou mesa, vendo-se obrigados a expor publicamente “seu caso”. Porém, quando se trata de um conflito com potencial de violência, esse procedimento pode inibir a vítima, se estiver fragilizada.

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 para os procedimentos da investigação criminal, viram-se numa situação de trabalho atípica, na qual não podiam utilizar as técnicas que lhe são as mais familiares e evidentes. Contudo,

os casos eram complexos e se sucediam no seu cotidiano, e era preciso de alguma forma “resolvê-los”. Era dessa resolução que se esperava um efeito preventivo de violência. Entretanto, as observações colhidas no levantamento de campo indicaram a fragilidade dessa expectativa.

A consciência da precariedade do atendimento e da ineficácia da sua atuação nesses casos foi 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 foi 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.

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.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A pesquisa revelou diferentes apropriações dos Centros Integrados de Cidadania como política pública, ao deixar evidentes as disputas sobre formas e conteúdos atribuídos aos diversos programas pesquisados. Nas três experiências é constatada ampliação da oferta de serviços de justiça e acesso aos direitos, por meios não judiciais, por uma atuação não ortodoxa dos serviços judiciais, ou ainda, como no caso do Acre, por uma atuação judicial clássica.

Essa ampliação, contudo, não corresponde a uma reforma das instituições judiciais, como se pretendia nos anos 90, quando o projeto começou a ser formulado, apenas a um aumento no número de postos de oferta dos serviços, onde se pratica tratamento semelhante àquele que se encontraria em outros postos de atendimento das instituições envolvidas no programa. A dimensão



de inovação, entretanto, é bastante presente nos discursos dos funcionários e gestores envolvidos. A proposta de construir um programa público em parceria com a sociedade civil, por meio de gestão participativa – implantada apenas na experiência pioneira de São Paulo – também apresentou muitos problemas de realização na prática, em vista de uma burocratização da gestão por parte do Estado e de um desestímulo à participação.

No que tange aos objetivos de prevenção da violência, contou-se não haver atuações específicas e qualificadas para cumpri-los. Há uma retórica generalizada que apresenta a oferta de serviços estatais, sejam eles quais forem, como suficiente para produzir efeitos de redução dos índices de violência, mesmo que esses serviços restrinjam-se à regularização de documentos e à administração de conflitos cíveis. Não há, por parte dos programas, qualquer avaliação sobre esses objetivos inespecíficos, nem qualquer forma de avaliação sistemática de seus resultados nessa área.

Finalizando, como resultado do trabalho analítico empreendido no contexto da pesquisa realizada, algumas sugestões foram feitas para o aperfeiçoamento da política de implantação dos Centros Integrados de Cidadania, seja por parte do financiador federal, seja pelos órgãos responsáveis pela sua gestão nos estados e municípios.

As propostas feitas à Senasp podem ser assim sintetizadas: definir mais claramente as diretrizes de implantação, estabelecendo objetivos específicos e conjunto mínimo de serviços imprescindíveis; divulgar suas diretrizes junto aos entes federados financiados por ela, cobrando seu cumprimento por meio de fiscalização e avaliação de resultados; 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; 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 Sistema Único de Segurança Pública/ SUSP.

Aos executores de programas propõe-se o investimento na definição de diretrizes claras e a definição de um conjunto mínimo de serviços imprescindíveis; o investimento em capacitação dos funcionários e técnicos quanto aos objetivos e princípios delineados; 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; 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; 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; 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; investir na produção e disseminação de conhecimentos específicos sobre os fenômenos violentos e sobre ações de prevenção adequadas à realidade local.

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ALMEIDA, Frederico de. Breves considerações sobre a integração de serviços de justiça. VI Seminário de Atendimento às Vítimas de Crimes Violentos – Violência, Vítima e Direitos Humanos, Belo Horizonte, Núcleo de Atendimento às Vítimas de Crimes Violentos, 2006.
- HADDAD, Eneida G. de Macedo; SINHORETTO, Jacqueline; ALMEIDA, Frederico de; PAULA, Liana de. Centros Integrados de Cidadania: desenho e implantação da política pública (2003-2005). São Paulo: IBCCrim, 2006.
- SINHORETTO, Jacqueline. Ir aonde o povo está. Etnografia de uma reforma da justiça. Tese de doutorado em Sociologia. Universidade de São Paulo, 2007a. Disponível em [www.teses.usp.br](http://www.teses.usp.br)
- SINHORETTO, Jacqueline. Reforma da justiça (estudo de caso), Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, v. 19, n. 2, novembro 2007b, pp. 157-177.