

PROJETOS JUDICIÁRIOS DE ACESSO À JUSTIÇA: ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SERVIÇOS LEGAIS

Alexandre Veronese

COURT-BASED ACCESS TO JUSTICE PROJECTS IN BRAZIL:
BETWEEN SOCIAL WORK AND LEGAL SERVICES

RESUMO

DENTRE OS 67 PROJETOS DE ACESSO À JUSTIÇA, LISTADOS NO MAPEAMENTO DE EXPERIÊNCIAS DE RESOLUÇÃO ALTERNATIVA DE CONFLITOS, REALIZADO PELO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA EM 2006, HAVIA O PROGRAMA "BALCÕES DE DIREITO", QUE REUNIA 23 EXPERIÊNCIAS. ELES HAVIAM SIDO AVALIADOS EM 2002 POR UM CONVÊNIO DO MINISTÉRIO E DO PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD) COM A ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL "VIVA RIO". ESTES PROJETOS FORAM ANALISADOS POR EQUIPES DE PESQUISA, INCLUINDO A OBSERVAÇÃO DE CAMPO. ESPECIALMENTE, CHAMAVA A ATENÇÃO A EXISTÊNCIA DE DOIS PROJETOS CONDUZIDOS POR TRIBUNAIS, QUE APARENTAVAM EXCEPCIONALIDADE EM UMA ÁREA TRADICIONALMENTE DOMINADA POR INICIATIVAS DA SOCIEDADE CIVIL. ESTE ARTIGO DESCREVE ESTES PROJETOS PARA ENTENDER A ASSUNÇÃO DA AGENDA DE OFERTA DE SERVIÇOS JURÍDICOS E SOCIAIS POR TRIBUNAIS NUM CONTEXTO DE CRISE DE LEGITIMIDADE DO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL. AINDA, DISCUTE AS QUESTÕES POLÍTICAS IMPLICADAS NESTE PROBLEMA EM RELAÇÃO À SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E A QUESTÃO DOS MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS. O TRABALHO CONCLUI QUE EXISTEM RELAÇÕES COMPLEXAS ENTRE ESTES PROJETOS E A SOCIEDADE CIVIL, QUE DECORREM DO AMBIENTE REFORMISTA NO QUAL ESTÁ ASSENTADO O PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO. ESTAS RELAÇÕES GERAM DUAS POSSIBILIDADES DE RELACIONAMENTO FUTURO: COOPERAÇÃO OU COMPETIÇÃO. ENTRETANTO, OS DADOS MAIS RECENTES SUGEREM QUE HÁ UM ACRÉSCIMO SENSÍVEL NAS EXPERIÊNCIAS ESTATAIS E UMA ESTAGNAÇÃO RELATIVA DAS EXPERIÊNCIAS DA SOCIEDADE CIVIL.

PALAVRAS-CHAVE

ACESSO À JUSTIÇA, SERVIÇOS JURÍDICOS, SERVIÇO SOCIAL, SOCIEDADE CIVIL, TRIBUNAIS DE JUSTIÇA.

ABSTRACT

AMONG THE SIXTY-SEVEN ACCESS TO JUSTICE PROJECTS LISTED IN A 2006 RESEARCH MAPPING OF ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION EXPERIENCES, PRODUCED BY THE BRAZILIAN MINISTRY OF JUSTICE, THERE WERE TWENTY-THREE EXPERIENCES OF THE "BALCÕES DE DIREITOS" (RIGHTS' COUNTER) PROGRAM. THEY WERE MAPPED IN 2002 IN A COLLABORATION CONDUCTED BY THE MINISTRY, THE UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP) AND A GRASS-ROOT ORGANIZATION NAMED "VIVA RIO". THE PROJECTS WERE ANALYSED BY RESEARCH TEAMS INCLUDING FIELD OBSERVATION. IT APPEARED THEN OF SPECIAL REGARD THE EXISTENCE OF TWO PROJECTS RAN BY STATE COURTS WHICH SEEMED PECULIAR IN AN ACTIVITY TRADITIONALLY DOMINATED BY CIVIL SOCIETY INITIATIVES. THE PAPER DESCRIBES THOSE PROJECTS TO FIGURE OUT THE AGENDA OF LEGAL AID AND SOCIAL SERVICES OFFERED BY COURTS IN A CONTEXT OF LEGITIMATION CRISIS OF THE BRAZILIAN JUDICIAL BRANCH. IT DISCUSSES THE POLITICAL IMPLICATIONS IN THIS PROBLEM CONCERNING THE CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS AND THE ALTERNATIVES DISPUTE RESOLUTIONS TRENDS. IT CONCLUDES THAT THE COMPLEX RELATIONS BETWEEN THESE PROJECTS AND THE CIVIL SOCIETY HAS ITS ROOTS IN THE REFORMIST AMBIENT IN WHICH IS GROUNDED THE BRAZILIAN JUDICIAL SYSTEM. THEY ORIGINATED TWO POSSIBILITIES OF RELATIONSHIPS: COOPERATION OR COMPETITION AMONG THEM. HOWEVER, RECENT DATA SUGGESTS THAT THERE IS A GROWING OF STATE-BASED INITIATIVES AND A RELATIVE STAGNATION OF CIVIL SOCIETY EXPERIENCES.

KEYWORDS

ACCESS TO JUSTICE, LEGAL SERVICES, SOCIAL WORK, CIVIL SOCIETY, STATE COURTS.

1. INTRODUÇÃO

As mudanças recentes nas configurações do sistema de justiça são inegáveis. Existem novos papéis institucionais que são desempenhados pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público (Sadek, 2000; Silva, 2001; Arantes, 2002) e até por órgãos estatais de institucionalização recente, como a Defensoria Pública, no Rio de Janeiro (Motta, 2005). O presente trabalho busca entender uma mudança específica, que é a absorção das agendas dos movimentos sociais da área de direito, rotulados como críticos ou alternativos, por parte de órgãos estatais, a partir da análise de projetos dos Tribunais de Justiça do Distrito Federal e Territórios e do Estado do Acre.

Nesta introdução é realizada uma apresentação das mudanças gerais, experimentadas no campo do direito, com ênfase nos novos papéis do Poder Judiciário. A partir desta apresentação é possível contextualizar os projetos que serão analisados. Ela também se constitui em uma base confiável para a enunciação da dúvida exposta na conclusão deste trabalho: as iniciativas dos tribunais podem, ao contrário do que apregoam, significar mais uma esterilização das iniciativas sociais do que a pretensão de emancipação social ao qual se propõem?

1.1 TRANSFORMAÇÕES CONTEMPORÂNEAS NOS TRIBUNAIS

As explicações produzidas pelos cientistas sociais sobre as mudanças atuais no papel político e social dos tribunais variam muito. Elas podem ser alocadas em dois grupos. O primeiro grupo tem como suas principais referências as grandes alterações políticas que os Estados vêm experimentando. Elas têm em comum, em maior ou menor grau, a localização do centro das mudanças nos Estados nacionais. Esta é a visão de Boaventura de Sousa Santos (1996) e de José Eduardo Faria (2001), que ressaltam a crise do Estado de Bem-Estar Social nos países centrais como o estopim das mudanças nos Judiciários. Esta crise seria sentida de modo distinto no caso dos países periféricos. Entretanto, ela teria os mesmos componentes principais, como a redução da intervenção do Estado no mundo econômico e a perda de garantias sociais. É a mudança no Estado que relaciona o ponto central da compreensão.

Já o segundo grupo de autores tem a sociedade como foco das mudanças. É o caso de Luiz Werneck Vianna (1999), que localiza o nascimento das alterações pela constituição de novas institucionalidades nas sociedades em mudanças. É a partir da emancipação de forças sociais, antes represadas, que as novas formas de ação e de organização judiciária vêm surgindo. A tensão é liberta por meio de indivíduos, coletivamente organizados, que se transformam em atores na construção de novas formas de ação política e jurídica. Desta forma, o movimento de redemocratização permitiu a ação de grupos de magistrados e de promotores para reinventar suas funções tradicionais. Esta perspectiva abre espaço para um diálogo da leitura interna do direito, além da visão sociológica tradicional, centrada nas análises externas. Ela é fortemente centrada na sociedade como elemento compreensivo.

A perspectiva teórica deste artigo é centrada na compreensão de que a sociedade constitui o ponto analítico central para o entendimento das mudanças do papel dos tribunais. É na relação entre estes e a sociedade que se encontra a compreensão do problema. Desta maneira, as leituras voltadas para as mudanças estatais introduzem um equívoco conceitual: apesar de os agentes do Estado serem atores sociais, o Estado em si é um espaço de disputa política. Ao focar excessivamente no Estado, há o risco de reduzir este aos seus atores, confundindo os dois elementos analíticos.

Este problema ocorre porque as teorias centradas no Estado tentam resolver um excesso de questões normativas. Elas são permeadas com propostas de intervenção política no funcionamento do seu objeto. Assim, acabam confundindo os problemas centrais, vistos como empecilhos à emancipação das forças sociais, com a luta para transformação do Estado. No mesmo sentido foi produzida uma análise por Paul Kahn (1999) de que os estudos sociojurídicos nos Estados Unidos colocaram-se em situação desfavorável quando pretenderam estabelecer como sua função precípua a resolução dos dilemas do sistema de justiça americano. A sua interpretação da trajetória destes estudos é de que os riscos derivados das promessas de transformação social, a partir de um ativismo dos professores de direito, são maiores do que sua potencial realização. Do saldo negativo desta equação saiu a maior parte dos ataques dirigidos contra os estudos críticos do direito. Um bom exemplo de ataque foi realizado por Richard Posner (2001), considerando que a inefetividade das promessas de transformação social a partir da militância acadêmica do direito invalida a construção analítica. Um fato perceptível deste debate teórico é que estudos econômicos sobre o direito aumentam, enquanto há estagnação ou diminuição dos trabalhos sociológicos e antropológicos.

Outra forma de ver este dilema teórico está na tensão entre os trabalhos cujas explicações estão baseadas na economia e na política, em contraste com as pesquisas que têm seu centro analítico nas mudanças culturais. Existem teorias que buscam o equacionamento dos dilemas do Estado em estudos culturais, que são fortes o bastante para localizar a relação cultural entre dois campos empíricos, como o Estado (no caso, os tribunais) e a sociedade (as organizações civis). Esta solução teórica é exemplificada pelo trabalho de Bryant Garth e Yves Dezalay (1996), que, a partir da teoria de Pierre Bourdieu, consegue demonstrar o movimento de abandono da jurisdição estatal pelas empresas e pelos grandes escritórios de advocacia. Outro exemplo é a pesquisa de Laura Nader (1999) que, derivada de estudos etnográficos, pondera sobre o paulatino avanço de uma ideologia da harmonia e do abandono gradual de uma cultura da litigiosidade. Ainda, o trabalho de Lauren Edelman e Mia Cahil (1998) evidencia que há uma transição, nos casos de informalização judiciária, de uma lógica jurídica liberal para uma ideologia jurídica da comunidade. A conclusão que pode ser extraída destes estudos para a análise das etapas posteriores deste texto é a existência de trabalhos com uma conclusão analítica similar,

em fenômenos semelhantes: o abandono da jurisdição estatal tradicional possui um forte componente cultural. Em síntese, a vantagem trazida pelo enfoque cultural é a compreensão de que são mudanças culturais que permitem as transformações sociais. Portanto, a modificação nas atividades estatais é derivada de ações sociais, produzidas por grupos organizados. O Estado é entendido como local de disputa e não como objeto analítico primário. A compreensão passa necessariamente pelos atores sociais, que são aqueles agentes dotados de ímpeto. O Estado não é alterado pela economia, nem pela política, senão indiretamente pela ação social, como bem demonstra Max Weber (SWEDBERG, 2005).

1.2 AS TRANSFORMAÇÕES CULTURAIS NO SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO

É inegável que a democratização social do Brasil está inserida em um contexto maior de mudanças sociais do que a luta pelo Estado. Tais alterações vêm sendo sentidas com profundidade no âmbito do sistema de justiça brasileiro e de suas interações com os diversos campos. Uma cultura democrática determina certos modos de relacionamento, entre os cidadãos e os agentes do Estado, que são bastante distintos dos existentes em regimes autoritários. Só deste modo pode ser entendido o problema das demandas por *accountability*, por exemplo. Ela também determina as novas relações que se formam entre os próprios cidadãos. Deste modo, as organizações da sociedade civil também tiveram que alterar suas agendas de atuação. O dado relevante do presente estudo é que as mudanças não ocorreram somente no campo das associações civis. Os próprios agentes do Estado vêm modificando as suas relações com os cidadãos. Há uma mudança no padrão de ação de alguns tribunais que vem sendo expandida para outros órgãos do Poder Judiciário, envolvendo a construção de novas identidades e de novos padrões. Como isto se coaduna com a tradição jurídica e organizacional do mundo jurídico brasileiro?

Existe um consenso de que o Brasil possui uma tradição jurídica inserida em uma perspectiva formalista. Ela seria o legado das variações do que se denomina “positivismo jurídico” (Grzegorzcyk, Michaut, Troper, 1992). Esta tradição jurídica tem um dos seus pontos de apoio na noção de “paz social” ou de “ordem social”. Neste sentido, na literatura jurídica é recorrente o tema da manutenção da ordem social como função privilegiada do direito. Outro ponto de apoio é a crença no monopólio jurídico do Estado, ou seja, de que somente a coerção estatal é legítima socialmente. O último ponto de apoio reside na visão de que o direito é apenas aquele legado pelas leis escritas. A consequência deste último aspecto é que o juiz é entendido como uma figura imparcial e passiva, ou seja, não criadora de direito: um ator social limitado. Este quadro de aspectos não é estritamente brasileiro. Ele é parte de um grande sistema de direito nomeado como tradição romano-germânica ou *civil law* (Merryman, 1985). O dado recente é que o direito brasileiro está experimentando diversas

mudanças na nossa própria tradição romano-germânica, combinada com algumas mudanças de caráter nacional.

No campo das transições gerais, os sistemas nacionais de justiça (os tribunais, demais órgãos e pessoas envolvidas) vêm sendo cada vez mais reconhecidos como parte integrante dos sistemas políticos, em dimensão ativa. Este movimento é entendido por alguns autores como judicialização da vida social e da política (Maciel & Koerner, 2002). Neste sentido, há uma crescente intervenção do Poder Judiciário na vida social e política. Esta intervenção se daria em áreas, das quais não cabia, anteriormente, análise judicial. É um aumento do espaço para ação das instâncias judiciais. Um exemplo é tornar o Judiciário ativo por meio da revisão de decisões políticas e administrativas. Há também a incidência de judicialização pela absorção, por parte do Legislativo e Executivo, da lógica e procedimentos típicos do processo judicial (Tate & Vallinder, 1995).

A primeira conseqüência desta alteração é que o papel do juiz como um elemento passivo e neutro vem se esvaindo continuamente. Ele é, cada vez mais, visto como uma parte integrante e indissociável do processo político e administrativo. O Poder Judiciário torna-se mais um campo de lutas políticas, mesmo como uma instância recursal. Tal configuração gera um transtorno aos tribunais, que têm sua ação social vista como parcial, quando sua autovisão é de neutralidade e imparcialidade. Este problema transparece na dimensão do discurso: quando os magistrados buscam legitimidade para suas ações a partir de justificativas técnicas e imparciais, recebem como réplica que também fazem parte do sistema político. Assim, nos termos da réplica, devem ser passíveis de responsabilização política. Este ponto – da perda da força do argumento da neutralidade técnica – traz um importante elemento. Ele libera culturalmente os tribunais não só para a ação em esferas nas quais eles não se imiscuíam – intervenção social direta –, mas, também, possibilita que aceitem novas formas de atuação jurisdicional, como a resolução alternativa dos conflitos.

A segunda mudança cultural geral está dirigida à legislação, que não é vista como principal fonte do direito. Não é somente o reconhecimento de outros corpos de normas que disputam o privilégio da eficácia. Mas, no caso da nossa tradição, isto significa uma revalorização da noção de contrato, em detrimento de relações estatutárias. É o reforço de uma perspectiva individual contra uma visão coletivista, que localizava o Estado como um agente necessário para a efetivação do interesse público ou do bem comum.

Por fim, há uma mudança em relação à noção de busca da “paz social” ou da “ordem social” como a principal função dos sistemas de justiça. Em um quadro de maximização da importância das relações interindividuais, impor-se-ia a noção de neutralidade do Estado como um árbitro das relações e um garantidor da ordem. Com a mudança para um ambiente onde o Estado é localizado como mais uma parte ativa, tal conceito de neutralidade torna-se cada vez mais difícil de ser mantido.

Alguns analistas replicariam que estas transições são normais, tendo em vista que o Brasil está sendo inserido nos contextos de internacionalização, democratização e liberalização. Eles poderiam mencionar que estes processos são sincrônicos e simétricos com as relações políticas e econômicas. Uma leitura cultural não discorda desta simetria, apenas não localiza as relações políticas e econômicas como indutores diretos das transformações. Elas são filtradas pela dimensão cultural.

O ponto central é que estão em curso profundas alterações na cultura jurídica brasileira. São estas mudanças culturais que determinam a possibilidade de funcionamento dos novos processos sociais relativamente ao sistema de justiça. Com esta conclusão teórica será possível compreender que as respostas dos tribunais, no sentido de absorver discursos que originalmente não são os seus, são uma forma de resistência cultural às inevitáveis mudanças do campo jurídico.

1.3 A RESOLUÇÃO ALTERNATIVA DE CONFLITOS

Antes de entender a reação às mudanças, exemplificadas pelos projetos analisados, deve-se compreender o que significa a própria resolução alternativa de conflitos. A partir da compreensão cultural desta nova forma de atuação, será possível identificar os indícios do movimento de transição do paradigma da jurisdição clássica para esta nova forma. Os modos de resolução alternativa de conflitos têm duas origens. A primeira é o estabelecimento de uma jurisdição comunitária por meio da conciliação e mediação dos conflitos, realizada entre partícipes do mesmo grupo social. A segunda é o crescimento da negociação internacional, por meio de arbitragem e mediação, entre os conflitos de empresas, especialmente no campo internacional (Garth & Dezalay, 1996).

No caso das jurisdições comunitárias, existe uma apropriação conceitual da superação de jurisdições baseadas nos conflitos para o encaminhamento em direção às jurisdições focadas na concórdia. Nos Estados Unidos, a construção de clínicas de mediação e conciliação de conflitos foi adotada tanto como uma forma de diminuir o volume processual dos tribunais quanto na pressuposição de que criariam esferas mais justas de resolução das disputas. Assim, Norbert Rouland formula a seguinte pergunta: “como, *a priori*, não simpatizar com os objetivos que as justiças alternativas dizem perseguir? Elas são portadoras da esperança de um direito mais humano, aquele de que procuram dotar-se as sociedades pós-industriais” (2003, p. 145).

Apesar da aceitação em abstrato deste tipo de resolução de disputas, foi somente a partir da década de 60 do século XX que ela se ampliou de forma notável. Ocorreu um debate a respeito da pertinência de sua adoção nos vários Estados americanos que foram paulatinamente adotando o modelo. A questão foi migrando para a definição de tipos de conflitos que poderiam ser conciliados, ou seja, para a sua funcionalidade em relação a algumas demandas específicas. Havia, também, uma clara delimitação territorial. Os conflitos deveriam estar adstritos ao local da disputa, como um bairro. A grande parte dos conflitos estava presente no campo familiar.

O caso dos divórcios no Estado da Califórnia sempre foi o maior exemplo de sucesso da conciliação extrajudicial.

Um dado relevante é que o sistema de assistência judiciária e estes espaços de conciliação e mediação, nos Estados Unidos, usualmente, estão ocupados por entidades da sociedade civil, mesmo quando contando com subvenções estatais dos condados, dos Estados ou da União. No caso da Europa, em especial do Reino Unido, o modelo de assistência jurídica é localizado no Estado nacional (JOHNSON JR., 1999). Esta informação coloca um problema interessante que é a ocupação do espaço de ação das entidades da sociedade civil, no Brasil, por organismos que não realizavam estas funções. Ou seja, significa encontrar uma função nova que vem sendo gerida pelos tribunais.

1.4 A BUSCA DE CASOS EMPÍRICOS: PROJETO CIDADÃO E PROJETO JUSTIÇA COMUNITÁRIA

O problema central deste trabalho é derivado da experiência de pesquisa campo que analisou três projetos de assistência jurídica no Brasil: o Projeto Cidadão (Acre), o Projeto Justiça Comunitária (Brasília) e a Casa da Cidadania (Rondônia). O último projeto foi analisado em Veronese (2002). No presente artigo somente serão examinados dados referentes aos projetos que têm como ponto de ligação o fato de serem mantidos e gerenciados por Tribunais Estaduais de Justiça (Acre e Distrito Federal e Territórios, respectivamente).

Os três projetos mencionados foram mapeados por uma pesquisa realizada por uma entidade da sociedade civil do Rio de Janeiro: o Viva Rio.¹ A pesquisa contou com fomento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) por intermediação do Ministério da Justiça. Nela foram analisados quatorze projetos de prestação de serviços jurídicos alternativos, que constavam do programa Balcão de Direitos, fomentado pelo Ministério. Há muitas diferenças entre os vários projetos. Existem projetos geridos por entidades da sociedade civil e por órgãos estatais. A surpresa foi a existência de dois projetos que são mantidos por Tribunais de Justiça Estaduais, que suscitaram o presente artigo.

Estes dois projetos, mantidos por tribunais, são muito diferentes entre si, mas possuem uma outra característica comum, que é a permeabilidade às novas referências institucionais para a solução dos conflitos e ao discurso de intervenção social. Esta agenda vem se desenvolvendo velozmente no Brasil. Enquanto em outros países ela vem avançando junto ao mundo corporativo, no caso brasileiro, os tribunais vêm investindo nesta modalidade de resolução de conflitos para dirimir a sua grande carga de trabalho processual. Um exemplo foi a realização do “Dia Nacional da Conciliação”, promovido pelo Conselho Nacional de Justiça, que tinha por objetivo difundir entre os tribunais a cultura da realização de acordos entre as partes para extinguir demandas judiciais, principalmente nos juizados especiais.²

Preliminarmente, foram selecionadas 23 experiências de assessoria jurídica popular ou de assistência jurídica. Deste conjunto, foram relacionados 14 projetos para

serem visitados e terem os seus dados levantados. Todos os projetos tinham alguma inspiração na experiência pioneira da organização da sociedade Viva Rio (“o Balcão de Direitos” original):

Quadro 1: Projetos analisados pelo mapeamento do Ministério da Justiça (2002)

| PROJETO | INSTITUIÇÃO | ESTADO | CRIAÇÃO | DEPENDÊNCIA |
|---|--|--------|---------|---------------------|
| BALCÃO DA CIDADANIA | CENTRO DE ORIENTAÇÃO E ENCAMINHAMENTO | RS | 1996 | ORGANIZAÇÃO SOCIAL |
| BALCÃO DE DIREITOS (CIDADANIA PARA TODOS) | ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA E BENEFICENTE VILA ANA MARIA | AL | 2000 | ORGANIZAÇÃO SOCIAL |
| BALCÃO DE DIREITOS (IMPERATRIZ) | PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ | MA | 2002 | ESTATAL (MUNICIPAL) |
| BALCÃO DE DIREITOS (OLINDA) | PREFEITURA MUNICIPAL DE OLINDA | PE | 2002 | ESTATAL (MUNICIPAL) |
| BALCÃO DE DIREITOS (PARÁ DE MINAS) | FUNDAÇÃO GÊNESIS | MG | 2001 | ORGANIZAÇÃO SOCIAL |
| BALCÃO DE DIREITOS (ROMPENDO O SILÊNCIO) | GRUPO DIGNIDADE | PR | 2001 | ORGANIZAÇÃO SOCIAL |
| BALCÃO DE DIREITOS (VIVA RIO) | VIVA RIO | RJ | 1996 | ORGANIZAÇÃO SOCIAL |
| CASA DA CIDADANIA | MINISTÉRIO PÚBLICO DE RONDÔNIA | RO | 1999 | ESTATAL (ESTADUAL) |
| ESCRITÓRIO POPULAR DE MEDIAÇÃO | FUNDAÇÃO DE AMPARO A PESQUISA E EXTENSÃO (FAPEX)/JUSPOPULI | BA | 2001 | ORGANIZAÇÃO SOCIAL |
| MUTIRÃO DA CIDADANIA / MENINOS DO ENGENHO | DIRETORIA DE JUSTIÇA, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS (DIREJ) | PE | 1999 | ESTATAL (ESTADUAL) |
| NÚCLEO DE ORIENTAÇÃO DE DIREITOS | PREFEITURA DE NITERÓI | RJ | 2002 | ESTATAL (MUNICIPAL) |
| PROJETO CIDADÃO | TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE | AC | 1995 | ESTATAL (ESTADUAL) |
| PROJETO JUSTIÇA COMUNITÁRIA | TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS | DF | 2000 | ESTATAL (ESTADUAL) |
| TRIBUNOS DA CIDADANIA | UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS | RS | 1998 | ESTATAL (FEDERAL) |

FONTE: VIVA RIO (OUT-DEZ 2002)

A pesquisa foi realizada com a formação de cinco equipes de campo, que visitaram todos os quatorze projetos listados acima. Houve uma equipe para o Norte, uma para o Norte/Nordeste, outra para o Sudeste, uma para o Sul, outra para o Norte/Centro-Oeste. O levantamento buscou os seguintes dados dos projetos: natureza da instituição promotora; locais de atuação; caráter do atendimento (fixo, itinerante ou misto); dados sobre a equipe (qualificação); natureza dos atendimentos (em relação ao local e em relação ao tipo: documentação e orientação jurídica); material produzido e divulgação; dados financeiros (fomentadores e captação de recursos); parcerias; e avaliação (Viva Rio, out.-dez. 2002). Um dos elementos mencionados na conclusão geral do mapeamento era a necessidade de investimentos na área de mediação de conflitos, principalmente em localidades com identificação potencial de violência.

Uma pesquisa posterior de mapeamento, sobre a resolução alternativa de conflitos foi empreendida por Jacqueline Sinhoreto, com fomento do Ministério da Justiça. Ela localizou a existência de sessenta e sete projetos em andamento no País. Os dados da pesquisa do Viva Rio indicavam um quase-equilíbrio entre organizações da sociedade civil e entidades estatais. Na pesquisa mais ampla, ficou clara a predominância de órgãos públicos neste quesito, inclusive com a maior participação dos tribunais no tema. Um dado relevante é que o projeto original, do Viva Rio, foi descontinuado em 2005 por falta de fomento. No mesmo ano, o levantamento realizado por Sinhoreto identificou que quase 50% dos projetos em andamento estavam assentados em entidades estatais (33 de 67). Destes projetos estatais, a maioria estava localizada em tribunais, ou seja, 20 dos 33 (Brasil: MJ, 2005, p. 24-25). A existência de projetos mantidos por órgãos estatais não é nova. A experiência dos Centros Integrados de Cidadania (CIC), criados no Estado de São Paulo, demonstra que o Poder Executivo dos Estados agiu para serviços jurídicos (Cunha, 2001).

O problema que marca este artigo é o estranhamento da equipe de campo ao visualizar servidores públicos, atuantes na área da jurisdição estatal clássica, como portadores de um discurso típico de organizações não-governamentais que geram este tipo de projeto.³ Assim, havia argumentos no sentido de que a jurisdição estatal não possuía mais eficácia para a resolução de uma grande variedade dos conflitos sociais cotidianos. O próprio mote do Projeto Justiça Comunitária, na época da visita, era exemplar: “justiça sem jurisdição”.

Na próxima parte serão descritos os dois projetos, destacando-se principalmente o discurso ativo e o papel de absorção da resolução alternativa de conflitos.

2. O PROJETO CIDADÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE

O Projeto Cidadão foi objeto de visita para coleta de dados por uma das várias equipes de campo, formadas pelo Projeto Balcão de Direito do Viva Rio. A coleta de

informações visava a realização de um mapeamento dos projetos de assistência jurídica que vinham recebendo recursos do Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de Direitos Humanos. Este repasse contava com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O relatório de atividades do Projeto Cidadão o descrevia da seguinte forma:

Seu principal objetivo é garantir a emissão gratuita de documentação à população de baixa renda, de forma rápida e desburocratizada. O Projeto Cidadão começou em 1995, quando o IBGE divulgou estatísticas que mostravam que 68% da população acreana não possuía nenhum tipo de registro legal. Para que esse trabalho seja desenvolvido, o Tribunal conta com a parceria de instituições e empresas como a TV Acre, Ministério do Trabalho, INSS, SENAC, Tribunal Regional Eleitoral, Secretaria Estadual do Trabalho e Assistência Social, Associação Brasileira de Mulheres de Carreira Jurídica. [...] Com o Projeto Cidadão, o Tribunal de Justiça do Estado do Acre vem conseguindo envolver setores da administração pública, sociedade civil e o próprio cidadão no desafio de democratizar os serviços públicos e fortalecer o exercício da cidadania (TJ-ACRE, 2002, item 10.1).

O Projeto Cidadão se caracterizava pela sua atuação estritamente itinerante. A informação dada por sua coordenação foi de que o Projeto dispunha, em 2000, de 109 núcleos. Em 2001, houve um aumento para 120. Em 2002, foram listados 144 núcleos. Na verdade, estes números não se referiam necessariamente aos núcleos como pontos de difusão dos serviços. Eles representavam todos os locais que o Projeto visitou no período de três anos. As idas às localidades eram muito irregulares, apesar de constar dos questionários que sua regularidade era mensal. Em termos cronológicos, havia regularidade nas visitas, mas não em termos geográficos. Havia visitas, mas não aos mesmos locais. Foi enfatizado que o Projeto se deslocava até áreas de extração de borracha, que são de difícil alcance acesso por uma estrutura de assistência social grande (pessoal, equipamentos e veículos), como a que era mobilizada nas viagens. De acordo com o seu coordenador-executivo:

A gente trabalha sob solicitação. Os critérios são: bairros mais populosos e com maior aglomeração do que outros bairros; que tenham população comprovadamente de baixa renda, logo, que sejam carentes [...]; que sejam comunidades sem muita infra-estrutura; que haja ausência do Estado. [...] O fato de o bairro ser violento, também conta como critério porque levamos palestras. Na época das queimadas, por exemplo, o Projeto vai para a área rural para trabalhar a questão da prevenção contra queimadas (Entrevista, 4 nov. 2002).

O questionário da pesquisa continha perguntas sobre as áreas de atendimento realizado pelo Projeto. Foi muito difícil caracterizá-lo na matriz pensada inicialmente pela equipe de pesquisa, pelo fato de o Projeto Cidadão ser uma feira de serviços gerais e não uma ação de serviços jurídicos no sentido tradicional. Assim, na metodologia do tribunal, os cortes de cabelo e a distribuição de preservativos eram contados como atendimentos individuais. De modo distinto, na metodologia da pesquisa não havia espaço para este tipo de contagem. A equipe de campo estabeleceu a opção de distinguir apenas os atendimentos jurídicos dos não-jurídicos, que eram agregados numa grande categoria indiferenciada.

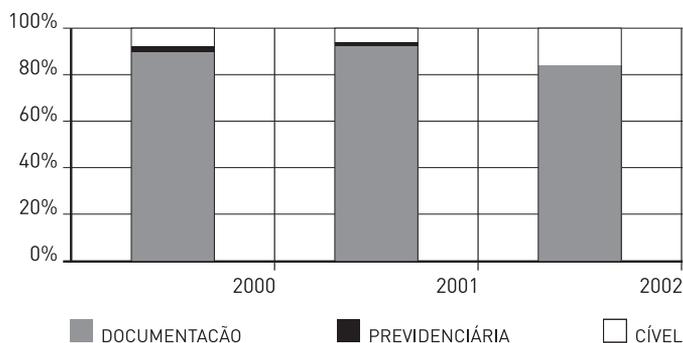
Quadro 2: Tipos de serviços por metodologia utilizada

| | 2000 | 2001 | 2002 | TOTAL | MÉDIA |
|--------------------------------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| METODOLOGIA DO TJ-AC | 149.978 | 167.870 | 137.726 | 455.574 | ± 152.000 |
| METODOLOGIA DO VIVA RIO | 27.116 | 32.595 | 25.069 | 84.780 | ± 28.000 |

FORNTE: VERONESE & NORONHA (2002A); VERONESE (2002).

O questionário dividia a atuação dos projetos em cinco grandes áreas (cível, criminal, trabalhista, previdenciária e documentação) e deixava em aberto uma outra categoria para distintas modalidades de atendimentos jurídicos, tais como racismo, direito à diferença, etc. Os atendimentos caracterizados como cíveis abrangiam as subáreas de família, sucessões, contratos, posse/propriedade e outros. Não havia espaço, inicialmente, para o cômputo de atendimentos de natureza não-jurídica.

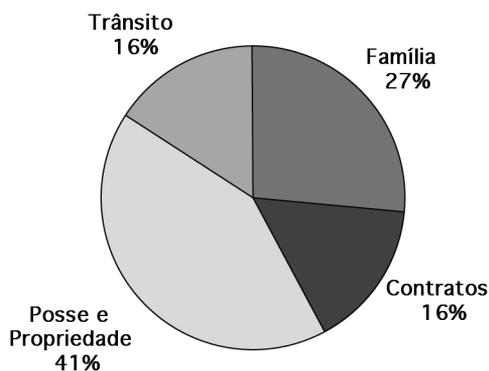
Figura 1: Tipos de atendimentos jurídicos do Projeto Cidadão (2000-2002)



FORNTE: VERONESE & NORONHA (2002A); VERONESE (2002).

Os atendimentos relativos à categoria “documentação” poderiam se apresentar em diversas formas. Eles podiam ser desde o primeiro registro de nascimento, ou óbito, de uma pessoa que nunca havia sido incluída nos registros públicos, até a retificação de uma documentação preexistente. De longe, esta modalidade configurava a maioria dos atendimentos jurídicos realizados pelo Projeto Cidadão. Em 2000, foram feitos 22.724 atendimentos desta natureza e, em 2001 e 2002, foram realizados, respectivamente, 28.420 e 19.427 atendimentos deste tipo. Os atendimentos de natureza previdenciária, como as aposentadorias dos trabalhadores rurais (no caso, extratores de borracha), totalizaram 406 em 2000. Em 2001 foram 216 e, em 2002, apenas 20. A sua frequência dependia muito da área visitada (rural, no caso). Os outros tipos de atendimentos da área cível podem ser visualizados, de forma agregada, em relação ao período analisado (2000 até 2002), na figura abaixo:

Figura 2: Tipos de atendimentos jurídicos cíveis (2000, 2001 e 2002)



FONTE: VERONESE & NORONHA (2002A).

O Projeto Cidadão realizou 1.968 atendimentos cíveis, em 2000, englobando as quatro categorias mencionadas na figura acima (família, contratos, posse/propriedade e trânsito). Já em 2001 e 2002, foram, respectivamente, 1.958 e 3.620 atendimentos. A ampla gama de atividades realizadas pelo Projeto pode ser compreendida, também, da opinião sobre sua expansão, externada pelo coordenador executivo:

O Projeto atua na área de meio ambiente, educação, segurança, assistência social, trabalho, saúde, previdência, direitos. Mas eu acho que ele poderia se potencializar um pouco mais na área da assistência à infância. Mas isto depende de recursos. Eu acho que o Projeto precisava atuar mais para a

infância. Porque nós trabalhamos muito com escolas. E vemos que há uma incidência de crianças sem ter o que fazer, nas ruas, com muita constância. Um número muito grande. Acho que a gente precisava atuar para este público. Eu acho que é um público muito sólido porque em todo o Projeto Cidadão encontramos umas quinhentas até mil crianças, diariamente. Deveríamos, até para, no futuro, termos um cidadão diferente do que temos hoje. Desde pequeno tomando consciência dos direitos que tem. A gente faz isso. Os pais vão ser atendidos e a gente realiza atividades educativas, culturais e de orientação com as crianças (Entrevista, 4 nov. 2002).

O coordenador executivo do Projeto Cidadão relatou que há uma enorme gama de voluntários envolvidos nas atividades. O Projeto funcionava com um pequeno núcleo de seis servidores e dois estagiários do Tribunal de Justiça do Estado do Acre. Destes servidores, metade era formada por bacharéis em direito e a outra metade possuía outro tipo de formação. De acordo com os dados coletados, seriam cento e doze voluntários recrutados, além do pessoal do Tribunal. Havia uma certeza de que os números eram imprecisos porque o Projeto não possuía um sistema de informática capaz de realizar o controle das pessoas que se engajavam nas atividades. Ressalte-se que, como os voluntários não eram remunerados, não se justificava um controle mais específico.

O próprio Projeto se inseria num contexto de ocupação dos espaços de assistência social, em sentido bastante amplo, no Estado do Acre. Na prática, o ponto mais forte era a capacidade de produzir unidade de atuação de órgãos estaduais e federais para ações localizadas. Era a capacidade de coordenação. Junto das entidades estatais, o Projeto aglutinava, também, diversas organizações da sociedade civil. Toda a argumentação de legitimação sobre a organização do Projeto Cidadão estava muito próxima daquela realizada pelas entidades fortes da sociedade civil, ou seja, que possuem condições de instar outras associações, buscando a formação de redes de ação social. De fato, as funções judiciais tradicionais, ou alternativas, ocupavam um espaço mínimo da ampla agenda do Projeto.

O que existia não era um discurso da resolução alternativa dos conflitos, mas um discurso da ação alternativa do tribunal como um elemento construtor de políticas sociais e da dissuasão (*deterrence*) dos conflitos pelo amparo social.

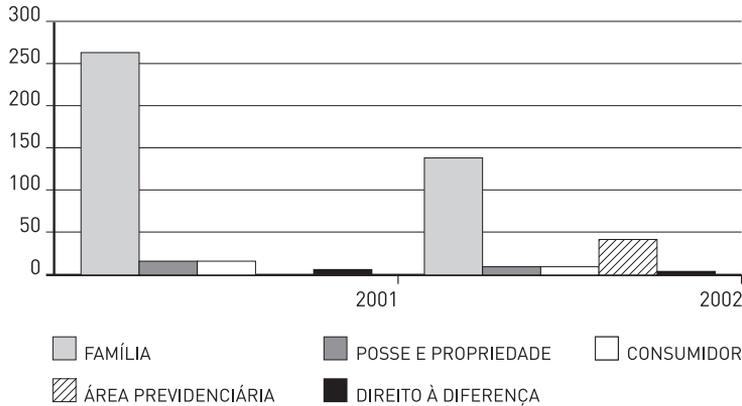
3. O PROJETO JUSTIÇA COMUNITÁRIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

O Projeto Justiça Comunitária, criado no ano de 2000, é ligado ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ele atendia basicamente as cidades-satélites do Distrito Federal. O objetivo do projeto consistia basicamente em treinar e

estimular os moradores voluntários (45 pessoas, denominados “agentes de cidadania”) a agirem em suas comunidades como mediadores de conflitos entre os vizinhos. Pela descrição inicial do Projeto, poder-se-ia concluir que ele somente possuía núcleos fixos. Na verdade, estes núcleos eram bases de operação, onde os agentes se encontravam com a equipe central do Tribunal de Justiça. Havia apenas um núcleo em 2000 e 2001. No ano de 2002 foi aberto um novo núcleo. Os núcleos eram sempre acolhidos em um dos prédios do Judiciário, situados na periferia do Distrito Federal. A utilização dos núcleos pelos agentes era diária. A equipe do Projeto Justiça Comunitária era basicamente formada por servidores públicos do Tribunal, excepcionados os estagiários da equipe, sendo dois em tempo integral e dois em tempo parcial. Estes últimos eram estudantes de direito da Universidade de Brasília (UnB), participantes de um grupo de pesquisa sobre mediação de conflitos. Eram dez servidores públicos, sendo quatro com formação jurídica e seis com outra formação (psicólogo, assistente social, etc.):

Quanto ao projeto, poder-se-ia descrevê-lo como uma iniciativa que busca a valorização das forças locais, integrando-as à dinâmica do Direito e seus instrumentos de resolução, o que já demonstra resultados muito positivos. O Projeto consiste, basicamente, na formação de agentes comunitários em duas das cidades satélite de Brasília, Taguatinga e Ceilândia, compostas principalmente por população de baixa renda, e com pouco ou nenhum acesso à informação sobre direitos. [...]. Destaca-se ainda a atuação em formação comunitária por si só, o que significa fornecer às forças locais instrumentos de transformação, através do conhecimento sobre direitos e mediação. Desta forma, o projeto se distancia significativamente de uma prática assistencialista, possibilitando, assim, o desenvolvimento comunitário e potencializando essas lideranças para que cumpram o seu papel político emancipatório. Esse é, talvez, um grande diferencial em relação a outros projetos comunitários, pois garante a permanência e constância da causa (Veronese & Noronha, 2002b).

Pelos cálculos realizados pela equipe do próprio Projeto, os custos deste eram divididos entre o Tribunal e o Ministério da Justiça na proporção de cerca de 15% para o primeiro, e cerca aproximadamente de 85% para o segundo. A equipe acreditava que outras fontes de receitas seriam encontradas num futuro próximo, possibilitando a diversificação dos recursos. O Projeto computou um número pequeno de atendimentos, se comparado com o Projeto anterior do Tribunal de Justiça do Acre. Foram 491 atendimentos, no total, no período compreendido entre 2001 e 2002. No ano de 2000, não ocorreram atendimentos, apenas a estruturação interna do Projeto. Eles se restringiram às seguintes áreas:

Figura 3: Tipos de atendimentos jurídicos (Projeto Justiça Comunitária: 2001 e 2002)

FONTE: VERONESE & NORONHA (2002B).

O atendimento relacionado pelo Projeto tinha a ver com a realização de uma mediação de conflitos com vistas à conciliação entre as duas partes sem que houvesse recurso ao sistema judiciário. Não era uma conciliação judicial prévia. Era uma conciliação extrajudicial. Para garantir o funcionamento da ação, eram utilizados moradores das comunidades, treinados pela equipe do Projeto (Brasil: MJ, 2006). Os temas variavam bastante, porém estavam relacionados principalmente à esfera familiar. A questão central dizia respeito ao modo como o conciliador era recebido pelas partes: como um vizinho? Ou como um vizinho dotado de autoridade pelo Tribunal? Assim, uma das perguntas realizadas versou sobre a relação entre o Projeto e o Tribunal de Justiça. A resposta recebida foi exemplar em demonstrar que tal relação, mesmo para os atendidos, no início, era estranha:

Entretanto, a própria figura do Tribunal muitas vezes dificulta algumas relações, na medida em que a imagem do Poder Judiciário também significa um poder coercitivo do Estado. Mas as práticas do projeto acabam por desmistificar essa imagem. A relação, inicialmente, era de desconfiança por setores do próprio Tribunal, por significar uma mudança significativa nas suas práticas tradicionais. A sistemática se repetiu: conforme os resultados vão surgindo, estes mesmos setores demonstram seu apoio (Veronese & Noronha, 2002b).

O Projeto apresentava algumas características próximas às experiências americanas. Mas o que basta reter deste Projeto, que se insere mais claramente na formação

de agentes de conciliação e mediação de conflitos legitimados pelo Tribunal de Justiça, é que ele tem o apoio de uma instituição estatal para a realização de atividades, que são muito distintas das funções dos tribunais. Vale destacar, principalmente, que, no caso da experiência americana, estas atividades eram desenvolvidas por entidades da sociedade civil (por exemplo, clínicas de conciliação social). No Brasil, cada vez mais estas atividades de conciliação extrajudicial vêm sendo absorvidas pelos próprios tribunais. Obviamente, para poder atender estas novas funções, os aparelhos judiciários buscam recursos em outras searas estatais (o Ministério da Justiça, por exemplo) para fomentar seu crescimento. O paradoxo é que a resolução alternativa de conflitos, que é marcada na experiência americana como uma tentativa de diminuir a presença dos tribunais na vida das pessoas, no Brasil está sendo desenvolvida principalmente por tribunais.

Na próxima parte será realizada uma análise sobre o problema da expansão da resolução alternativa de disputas e o deslocamento da assistência jurídica popular da vida social para a seara estatal.

4. O CRESCIMENTO DA RESOLUÇÃO ALTERNATIVA DE DISPUTAS E O DECRÉSCIMO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA TRADICIONAL

Há uma farta documentação concernente à crise dos projetos estatais de assistência judiciária no exterior. O caso do Reino Unido é particularmente elucidativo das atuais dificuldades de fomento (Regan, 1999). Estas análises mostram a crise dos sistemas americano e europeu. O sistema de assistência judiciária americano seria baseado na colaboração de entidades não-governamentais, com subsídios públicos e privados, cujos serviços seriam prestados por advogados contratados em tempo integral para litigar gratuitamente pelos desfavorecidos. No modelo europeu, esta tarefa seria atribuída ao Estado, que se encarregaria de montar um sistema de defesa dos desfavorecidos, principalmente com recursos públicos. Paralelamente, existia um debate latino-americano que ajudava a manifestar a incompreensão que esta questão ainda gera no próprio Brasil. A partir da década de 80, alguns autores, como José Geraldo de Sousa Jr. e Miguel Pressburger, começaram a se posicionar contra o que denominavam de uma atuação meramente assistencialista presente nas atividades de assistência judiciária (Sousa Jr., 1987, Pressburger, 1991). Para estes críticos, era importante que a assistência judiciária fosse renovada como assessoria jurídica popular. Na prática, podemos descrever três etapas que se iniciariam na assistência judiciária e terminariam na assessoria jurídica popular.

O primeiro modelo seria a assistência judiciária tradicional, incumbida do fornecimento de advogados para litigar gratuitamente pelos indivíduos desfavorecidos de recursos. A atuação seria meramente processual e se daria nos estritos limites daquele único processo judicial. Esta função específica do advogado encontraria amparo

nos termos da Lei 1.060 de 1950, que fixa a possibilidade da Ordem dos Advogados do Brasil de nomear a representação qualificada de um advogado dativo para aqueles que não possam custeá-lo.

A segunda modalidade seria a assistência jurídica, fornecendo não só advogados para o contencioso dos indivíduos desfavorecidos, mas incluindo também a prestação de informações relativas aos direitos e ajuda de natureza diversa, quando ligada ao campo jurídico. A maior parte dos escritórios modelos das Faculdades de Direito vem operando neste sentido há muito tempo (Junqueira, 1999).

O terceiro modelo seria a assessoria jurídica popular. Esta não seria somente a atuação para o fortalecimento dos indivíduos desfavorecidos de recursos em processos judiciais tradicionais, mas incluiria, da mesma forma, uma atuação positiva no sentido de fortalecer o grupo social ou a comunidade onde aquele indivíduo estivesse localizado. Um bom exemplo seria a atuação da organização Viva Rio (Balcão de Direitos) em favelas cariocas (Davis, 2001), dos grupos de defesa das mulheres da região urbana de Porto Alegre (Bonnetti, 2001) ou do estudo realizado sobre assistência jurídica popular em São Bernardo do Campo (Campilongo, 2000).

A maior parte dos projetos atuais se encontram na lógica do terceiro modelo. Ou seja, há um consenso entre os projetos jurídicos de que é importante agir no amparo social por outras formas que não apenas no apoio contencioso tradicional. A questão-chave é o fato de que instituições do Poder Judiciário estão se inserindo em ações sociais que eram tradicionalmente prestadas por escritórios-modelo de faculdades de direito e por organizações da sociedade civil.

5. CONCLUSÃO: CAPTURANDO UMA NOVA SEARA OU CONTINUANDO UMA TRADIÇÃO DE REGULAÇÃO

De acordo com Lauren B. Edelman e Mia Cahil (1998), em relação ao crescimento em importância do fenômeno da informalização da justiça, os estudiosos vêm se dividindo em duas correntes. A primeira delas congrega os que consideram que a ruptura relativa à jurisdição tradicional pode ocultar algo muito mais grave do que poderia parecer, em princípio: a perda de direitos estabelecidos por meio da lógica jurídica liberal. Já a segunda corrente agregaria aqueles que crêem que há a possibilidade de realização de um tipo mais humano de justiça, adequada às comunidades, visto que criada, também, com a participação delas.

Nesta primeira corrente de críticos, visualizamos uma proximidade estreita com os enfoques teóricos tradicionalmente jurídicos. O seu principal aspecto é a valorização positiva da lógica jurídica liberal como produtora de um consenso de direitos, que servem para a orientação da ação social. Neste sentido, há o pleno reconhecimento dos especialistas jurídicos como portadores de uma generalização de direitos fundamentais importantes. O problema da informalização das justiças alternativas

residiria na perda da importância do referencial normativo como principal mecanismo de decisão, que deve ser observada pelas partes. Assim, as partes estariam envolvidas em processos de resolução de conflitos que não teriam o direito estabelecido (geral) como princípio primeiro. A primazia caberia ao acordo interindividual, que poderia, inclusive, contraditar o direito geral. Considerando que a lógica jurídica liberal se estabeleceu a partir de um direito que postulava sua legitimidade única, fica fácil entender esta crítica e seu impacto cultural. Deste modo, haveria um risco de expansão de um pluralismo jurídico que poderia significar a ruptura de padrões mínimos de observância de condutas no cotidiano. O aspecto secundário das críticas estaria no escamoteamento das injustiças nos processos informais de resolução de conflitos. Um litigante pode ter maior força social para fazer valer o seu ponto de vista contra o outro. Como o mediador não possui nenhum poder coercitivo, ele estaria, no âmbito da relação, legitimando um acordo injusto de uma parte sobre a outra.

Os dois casos empíricos demonstram que a cultura das novas formas de resolução de conflitos foi absorvida pelos dois tribunais brasileiros. Ela veio acompanhada da retórica da responsabilidade social e da ação em prol da cidadania nas comunidades carentes que estão adstritas às jurisdições territoriais daquelas instituições. É sabido que os tribunais estão passando por graves crises políticas atualmente, no sentido exposto por Boaventura de Sousa Santos (1999). O que se pode extrair como conclusão? Existem duas possibilidades.

A primeira possibilidade é a de que os tribunais e os outros órgãos do sistema de justiça brasileiro estejam absorvendo uma agenda que não é propriamente sua. Desta maneira, seus agentes estariam buscando capturar uma nova seara jurisdicional. Em termos jurídicos, seria dizer que eles buscam “ampliar suas competências”. Como é impossível fazer isto sem se inserirem em outros campos, junto de outras instituições, os tribunais estão sendo obrigados a “realizar parcerias”. Desta forma, seus agentes atuam no sentido de reconhecer outros espaços de resolução dos conflitos. Na prática, isto significa que os dirigentes dos tribunais devem entender que é impossível que o papel tradicional seja mantido sem perdas. Conseqüentemente, há a necessidade de adaptação num contexto social de fortes mudanças na cultura jurídica.

A segunda possibilidade é a de que os tribunais estejam agindo desta forma, em defesa da sua jurisdição tradicional. Ao passo que os agentes dos tribunais investem na ampliação de sua proximidade com a população, eles podem ter um esclarecimento maior sobre as suas próprias funções. Assim, atuando para diminuir a distância entre os palácios e os casebres, a jurisdição tradicional fica bem mais fácil de ser aceita. O mesmo raciocínio pode ser aplicado para os demais serviços judiciais, como registro (cartórios, etc.). Juridicamente, seria parte de uma luta em “defesa das suas competências”, que vêm sendo ameaçadas cotidianamente pela atuação de outros

organismos. Como é impossível negar que há um afastamento da jurisdição tradicional, é melhor adaptar-se para continuar sendo o estuário dos serviços de resolução dos conflitos, cooptando-os a partir do aumento de legitimidade social a partir de outros espaços.

O tema do acesso à justiça em sentido amplo está intimamente relacionado ao estudo realizado para a produção deste artigo. O debate jurídico efetuado na redemocratização relacionava a necessidade de um novo ator no mundo jurídico com uma concepção emancipatória do direito. Desta forma, diversas iniciativas de assessoria jurídica popular foram empreendidas, entre as quais o projeto Balcão de Direitos do Viva Rio. Compreender que o acesso à justiça está relacionado com a forma de produção social de direitos é entender que as experiências das entidades não-governamentais são essenciais para a formação de um quadro jurídico com potencial de renovação da sociedade.

Por fim, é importante dimensionar um consenso: as mudanças culturais contemporâneas vêm permitindo a inserção social e política do Poder Judiciário de variadas formas. O que está em jogo é a busca por legitimidade social por parte destes tribunais. Ou seja, é a visão de que estas esferas devem demonstrar claramente suas funções e atrair simpatia para justificarem-se. Primeiramente, pode-se considerar que houve uma expansão da jurisdição e da exigência de direitos por parte da população. Posteriormente, pode-se inferir que a função social dos tribunais, referente ao sistema estatal (Legislativo e Executivo), e as relações cotidianas entre os indivíduos vêm mudando. Assim como a busca de legitimidade é intrínseca à manutenção das prerrogativas institucionalizadas – ou seja, das funções reconhecidas às instituições –, a busca de espaço social dos tribunais, no futuro, passará cada vez mais pela inserção em espaços ocupados, tradicionalmente, pelas organizações da sociedade civil. O que podemos concluir é que esta inserção pode ocorrer de duas formas. A primeira é colaborativa e pode aumentar as possibilidades de atuação das organizações da sociedade civil. A segunda é competitiva e pode significar, ao contrário, o aumento da disputa por espaços sociais. Neste sentido, as organizações mais frágeis tenderão a ser absorvidas pela atuação dos projetos sociais e jurídicos do Poder Judiciário. As entidades remanescentes colocarão em risco suas agendas independentes para se agregarem na luta por legitimidade social dos tribunais contemporâneos.

NOTAS

- 1 Cf. <<http://www.vivario.org.br>>.
- 2 Cf. <<http://www.conciliar.cnj.gov.br/conciliar/index.jsp>>.
- 3 Sadek & Cavalcanti (s.d.) também tiveram o mesmo estranhamento em relação ao projeto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANTES, Rogério B. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2002.
- BONETTI, Aline de L. Novas configurações: direitos humanos das mulheres, feminismo e participação política entre mulheres de grupos populares porto-alegrenses. In: NOVAES, Regina R.; KANT DE LIMA, Roberto. (Org.). *Antropologia e direitos humanos*. Niterói: EdUFF, 2001. p. 137-201. (Coleção Antropologia e ciência política, n. 30; Prêmio Associação Brasileira de Antropologia e Fundação Ford.)
- BRASIL: MJ (Ministério da Justiça). Acesso à justiça por sistemas alternativos de administração de conflitos: mapeamento nacional de programas públicos e não governamentais. Brasília: Ministério da Justiça, 2005. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/reforma/pdf/publicacoes/Relatório%20Sistemas%20alternativos.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2007.
- . Justiça comunitária: uma experiência. Brasília: Ministério da Justiça, 2006. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/reforma/pdf/publicacoes/justica_comunitaria.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2007.
- CAMPILONGO, Celso. Assistência jurídica e advocacia popular: serviços legais em São Bernardo do Campos. In: ———. *O direito na sociedade complexa*. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- CUNHA, Luciana Gross Siqueira. Acesso à justiça e assistência jurídica em São Paulo. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Acesso à justiça*. São Paulo: Konrad-Adenauer, 2001.
- DAVIS, Corrine M. Pequenas causas e assistência jurídica: usos, transformações e adaptações nas favelas. In: RIBEIRO, Paulo Jorge; STROZENBERG, Pedro. (Org.). *Balcão de direitos: resolução de conflitos em favelas do Rio de Janeiro – imagens e linguagens*. Rio de Janeiro: Mauad, 2001. p. 125-152.
- EDELMAN, Lauren B.; CAHIL, Mia. How law matters in disputing and dispute processing. In: GARTH, Bryant G.; SARAT, Austin (Ed.). *How does law matter?* Evanston, IL: Northwestern University Press, 1998. (Fundamental issues in law and society research, v. 3.)
- FARIA, José Eduardo. *El derecho en la economía globalizada*. Barcelona: Editorial Trotta, 2001.
- GARTH, Bryant G.; DEZALAY, Yves. *Dealing in virtue: international commercial arbitration and the construction of a transnational legal order*. Chicago: University of Chicago Press, 1996. (Language and legal discourse.)
- GRZEGORCZYK, Christophe; MICHAUT, François; TROPER, Michel (Dir.). *Le positivisme juridique*. Paris: LGDJ, 1992.
- JOHNSON JR., Earl. Justice and reform: a quarter century later. In: REGAN, Francis et al. (Org.) *The transformation of legal aid: comparative and historical studies*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Laranjas e maçãs: dois modelos de assistência jurídica. In: ———. *Através do espelho: ensaios de sociologia do direito*. Rio de Janeiro: Letra Capital; IDES, 1999.
- KAHN, Paul W. *The cultural study of law: reconstructing the legal scholarship*. Chicago: University of Chicago Press, 1999.
- MACIEL, Débora A.; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec), São Paulo, n. 57, p. 113-133, 2002.
- MERRYMAN, John Henry. *The civil law tradition: an introduction to the legal systems of Western Europe and Latin America*. 2. ed. Stanford: Stanford University Press, 1985.
- MOTTA, Luiz Eduardo Pereira da. *O acesso à justiça pela mão do Estado: a defensoria pública do Rio de Janeiro no contexto da judicialização*. 2005. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. (Orientador: Luiz Jorge Werneck Vianna.)
- NADER, Laura. *The life of the law: anthropological projects*. Berkeley: University of California Press, 1999.
- POSNER, Richard A. *Frontiers of legal theory*. Cambridge: Harvard University Press, 2001.
- PRESSBURGER, Miguel. *A construção do Estado de direito e as assessorias jurídicas populares*. Rio de Janeiro: AJUP/FASE, 1991. (Coleção seminário, n. 15.)

- REGAN, Francis et al. (Org.). *The transformation of legal aid: comparative and historical studies*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- ROULAND, Norbert. *Nos confins do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- SADEK, Maria Tereza (Org.). *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo: Idesp, 2000.
- ; CAVALCANTI, Rosângela Bastos. *Justiça comunitária*. São Paulo: Idesp, [s.d.]. Mimeografado.
- SILVA, Catia A. *Justiça em jogo: novas facetas da atuação dos promotores de justiça*. São Paulo: Edusp, 2001. (Biblioteca Edusp de direito, 8.)
- SOUSA JUNIOR, José Geraldo (Org.). *O direito achado na rua*. Brasília: Editora UnB, 1987.
- SOUZA SANTOS, Boaventura. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), ano 11, n. 31, p. 29-61, 1996.
- SWEDBERG, Richard. Economia e direito. In: ———. *Max Weber e a idéia de sociologia econômica*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005.
- TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press, 1995.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE. *Relatório de atividades*. Rio Branco, 2002. Mimeografado.
- VALLINDER, Torbjörn. When the courts go marching in. In: ———; TATE, C. Neal. *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press, 1995.
- VERONESE, Alexandre. Direito na fronteira ou fronteira do direito: experiências de projetos do Programa Nacional Balcões de Direito. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, v. 3, n. 6, 2002.
- ; NORONHA, Rodolfo. *Projeto Cidadão*. Rio de Janeiro: Viva Rio, 2002a. (Relatório de pesquisa.)
- . *Projeto Justiça Comunitária*. Rio de Janeiro: Viva Rio, 2002b. (Relatório de pesquisa.)
- VIVA RIO. *Relatório final: Balcões de Direito*. Rio de Janeiro, out.-dez. 2002. (Projeto BRA / 01 / 021 / VIVA RIO.)
- WERNECK VIANNA, Luiz et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

Alexandre Veronese

PROFESSOR ASSISTENTE DA FACULDADE DE DIREITO DA
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF, NITERÓI)
DOUTORANDO EM SOCIOLOGIA (IUPERJ)