

Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política
Mestrado em Ciência Política

ACESSO À JUSTIÇA E PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA
Reflexões a partir do projeto Justiça Comunitária

Moema Dutra Freire

Moema Dutra Freire

ACESSO À JUSTIÇA E PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA
Reflexões a partir do projeto Justiça Comunitária

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Ciência Política pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, sob a orientação do Prof. Paulo Du Pin Calmon.

Brasília – DF

2006

AGRADECIMENTOS

A toda a minha família e ao Leonardo, pelo incentivo nos momentos difíceis e pela alegre partilha de cada passo vitorioso.

Agradeço todo o apoio dos colegas do PNUD, da equipe e dos agentes do projeto Justiça Comunitária e, especialmente, a Gláucia Falsarelli e Catherine Slakmon, pela valiosa interlocução na formulação deste trabalho.

Sou sinceramente grata ao Prof. Paulo Calmon, por sua constante atenção, paciência e competência na orientação dessa dissertação e aos professores Arthur Maranhão, David Fleischer e Paulo Afonso, pelas preciosas sugestões que contribuíram para o aprimoramento deste trabalho.

A Deus, acima de tudo.

AGRADECIMENTOS

A toda a minha família e ao Leonardo, pelo incentivo nos momentos difíceis e pela alegre partilha de cada passo vitorioso.

Agradeço todo o apoio dos colegas do PNUD, da equipe e dos agentes do projeto Justiça Comunitária e, especialmente, a Gláucia Falsarelli e Catherine Slakmon, pela valiosa interlocução na formulação deste trabalho.

Sou sinceramente grata ao Prof. Paulo Calmon, por sua constante atenção, paciência e competência na orientação dessa dissertação e aos professores Arthur Maranhão, David Fleischer e Paulo Afonso, pelas preciosas sugestões que contribuíram para o aprimoramento deste trabalho.

A Deus, acima de tudo.

ABSTRACT

FREIRE, Moema. *Access to justice and violence prevention: reflections based on the Community Justice project [Acesso à Justiça e prevenção à violência: reflexões a partir do projeto Justiça Comunitária]*. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília.

This research analyses the Community Justice project, according to the neo-institutionalism approach, aiming at identifying how the project can influence the decrease of the justice system transaction costs and how it can stimulate the adoption of pacific dispute resolution practices in the communities where it is implemented.

This analysis is developed in two moments: first, an evaluation of the design *versus* the implementation process of the Community Justice project is elaborated, aiming at verifying if the actions foreseen in its design are being implemented accordingly. Second, a comparison between the project and the formal justice follows. This comparison has focus on the reduction of transactional costs and on the voluntary adoption of pacific dispute resolution mechanisms.

Based on the elements obtained from the analysis of the Community Justice project design and implementation and its contrast with the formal justice, some suggestions for the project improvement, as well as ideas for the design of an access to justice public policy with a major potential of impact in the violence prevention – through the decrease of transactional costs and the adoption of non-violent practices for dispute resolution -, are presented.

Key-words: access to justice, public policies, neo-institutionalism, violence prevention.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
	8
1. MARCO TEÓRICO	
1.1 Neo-institucionalismo	8
1.1.1 Histórico e principais características do arcabouço neo-institucionalista	8
1.1.2 Neo-institucionalismo em North: possibilidades de aplicação no estudo da prevenção à violência	15
1.2 Prevenção à violência	29
1.2.1 Violência, criminalidade e conflito: algumas considerações conceituais	30
1.2.2 Crescimento da violência no Brasil: a importância da prevenção	34
1.2.3 Administração pacífica de conflitos e prevenção à violência	38
	42
2. METODOLOGIA	
2.1 Problema de pesquisa	42
2.2 Objetivos	43
2.2.1 Objetivo Geral	43
2.2.2 Objetivos Específicos	43
2.3 Seleção de Unidades de Observação	45
2.4 Estratégia de Análise de Dados	45
2.4.1 Marco Lógico e indicadores	48
2.5 Abrangência	54
2.6 Fontes	54
3. ACESSO À JUSTIÇA	58
3.1. Acesso à justiça – definição conceitual: apenas admissão formal ou alcance de uma ordem jurídica justa?	62
3.2 Barreiras ao acesso à justiça	64
3.3 Políticas Públicas de acesso à justiça no Brasil	68
3.3.1 Resolução Alternativa de Conflitos: surgimento e perspectivas	77
3.4 Mediação de conflitos	59
	83
4. PROJETO JUSTIÇA COMUNITÁRIA	

4.1 O Programa Balcão de Direitos	83
4.2. Projeto Justiça Comunitária	88
4.2.1 Surgimento	88
4.2.2 Objetivos e Público Alvo	90
4.2.3 Funcionamento	91
5. ESTUDO DE CASO: UMA ANÁLISE DO PROJETO JUSTICA COMUNITÁRIA	100
5.1 Análise do processo de implementação do projeto Justiça Comunitária	100
5.1.2 Conscientização da população sobre direitos e deveres e mecanismos de solução de conflitos existentes	100
5.1.3 Processo de solução de conflitos	105
5.1.4 Criação de redes nas comunidades	115
5.2 Custos transacionais do ambiente social: uma análise da Justiça brasileira em contraste com o projeto Justiça Comunitária	120
CONCLUSÃO	141
BIBLIOGRAFIA	154
ANEXO I: Instrumento de Coleta de Dados – questionário aplicado pelos agentes comunitários nas comunidades atendidas	161
ANEXO II: Perfil sócio-econômico das comunidades atendidas	165
ANEXO III: Perfil sócio-econômico do público atendido	167
ANEXO IV: Programa Comunitário para a Paz - Zwelethemba	172

LISTA DE QUADROS, TABELAS E FIGURAS

QUADROS

Quadro 1 – Marco lógico do projeto Justiça Comunitária	50
Quadro 2 - Conscientização da população sobre direitos e deveres e mecanismos de solução de conflitos existentes: atividades e indicadores	100
Quadro 3 - Conscientização da população sobre direitos e deveres e mecanismos de solução de conflitos existentes: produtos e indicadores	103
Quadro 4 - Conclusão da análise do produto “população conscientizada sobre direitos e deveres e mecanismos de solução de conflitos existentes”	104
Quadro 5 - Processo de solução de conflitos: atividades e indicadores	105
Quadro 6 – Processo de solução de conflitos: produtos e indicadores	113
Quadro 7 - Conclusão da análise do produto “processo de solução de conflitos otimizado”	114
Quadro 8 – Criação de redes nas comunidades: atividades e indicadores	114
Quadro 9 – Criação de redes nas comunidades: produtos e indicadores	117
Quadro 10 – Conclusão da análise do produto “redes associativas criadas nas comunidades”	119
Quadro 11 – Custos de transação: Sistema de Justiça <i>versus</i> projeto Justiça Comunitária	136
Quadro 12 – Opção voluntária por mecanismos pacíficos de resolução de conflitos: elementos para reflexão	138

TABELAS

Tabela 1 – Balcões de Direitos: Convênios Celebrados X Natureza da Instituição Executora	87
Tabela 2 – Estimativa de gastos dos agentes comunitários, para cálculo da ajuda de custos a ser paga pelo projeto Justiça Comunitária	96
Tabela 3 - Formas de disseminação do projeto Justiça Comunitária: frequência das categorias emergentes	102
Tabela 4 - Mediações Finalizadas: Ceilândia	109
Tabela 5 - Mediações Finalizadas: Taguatinga	109
Tabela 6 - Atendimentos Realizados: Ceilândia	110
Tabela 7 - Atendimentos Finalizados: Ceilândia	110
Tabela 8 - Atendimentos Realizados: Taguatinga	111
Tabela 9 - Atendimentos Finalizados: Taguatinga	111
Tabela 10 - Conhecimento e uso dos serviços do projeto x mecanismos de solução de controvérsias preferidos	124
Tabela 11 - Justiça Comum de 1º Grau: Processos entrados e julgados (2000-2002)	126
Tabela 12 - Respostas à pergunta: Quanta confiança você tem no Poder Judiciário?	134
Tabela 13 - Conhecimento e uso dos serviços do projeto x imagem da Justiça	135
Tabela 14 - População total e perfil por gênero	165
Tabela 15 - População total por raça/etnicidade	165
Tabela 16 - Nível educacional	165
Tabela 17 – Emprego	166
Tabela 18 – Renda	166
Tabela 19 – Atendimento realizados, por sexo (Ceilândia)	167

Tabela 20 – Atendimentos realizados, por estado civil (Ceilândia)	167
Tabela 21– Atendimentos realizados, por renda individual (Ceilândia)	167
Tabela 22 – Atendimentos realizados, por renda familiar (Ceilândia)	168
Tabela 23 - Atendimentos realizados, por situação ocupacional (Ceilândia)	168
Tabela 24 - Atendimentos realizados, por idade (Ceilândia)	168
Tabela 25 - Atendimentos realizados, por grau de escolaridade (Ceilândia)	169
Tabela 26 – Atendimento realizados, por sexo (Taguatinga)	169
Tabela 27 – Atendimentos realizados, por estado civil (Taguatinga)	169
Tabela 28– Atendimentos realizados, por renda individual (Taguatinga)	170
Tabela 29 – Atendimentos realizados, por renda familiar (Taguatinga)	170
Tabela 30 - Atendimentos realizados, por situação ocupacional (Taguatinga)	170
Tabela 31 - Atendimentos realizados, por idade (Taguatinga)	171
Tabela 32 - Atendimentos realizados, por grau de escolaridade (Taguatinga)	171

FIGURAS

Figura 1 - Custos de transação: modelo simplificado de seus efeitos na decisão quanto ao cumprimento de regras formais	21
Figura 2 – Custos de transação e regras informais: modelo simplificado da opção por práticas de administração pacífica de conflitos	24
Figura 3 – Custos de transação percebidos x internalização de práticas de administração pacífica de conflitos	25
Figura 4 – Estrutura básica do Marco Lógico	48
Figura 5 – Estrutura simplificada da Justiça Federal e Estadual	62
Figura 6 – Barreiras ao acesso à Justiça x regras informais	68
Figura 7 – Organograma do projeto Justiça Comunitária	93
Figura 8 – Projeto Justiça comunitária: contribuição para a redução dos custos transacionais e para a resolução pacífica de conflitos nas comunidades atendidas	139

RESUMO

FREIRE, Moema. *Acesso à Justiça e prevenção à violência: reflexões a partir do projeto Justiça Comunitária*. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília.

Este trabalho realiza um estudo de caso do projeto Justiça Comunitária, à luz do neo-institucionalismo, buscando identificar como este pode influenciar a redução dos custos transacionais do sistema de justiça formal e favorecer a opção por práticas pacíficas de resolução de conflitos nas comunidades atendidas.

A análise desenvolve-se em dois momentos: primeiramente, é realizado um exame do desenho do projeto *versus* sua implementação prática, buscando identificar quais os mecanismos adotados pelo projeto para a promoção do acesso à justiça, bem como se estes estão sendo efetivamente implementados. Em seguida, faz-se um contraste entre os mecanismos adotados pelo projeto e aqueles presentes na justiça formal, refletindo-se quanto à sua relação com a redução dos custos transacionais e a opção por práticas de resolução pacífica de conflitos.

Com base nos elementos obtidos a partir da análise do desenho e implementação do projeto Justiça Comunitária e do seu contraste com a justiça formal, são apontadas então sugestões para o aperfeiçoamento do projeto, bem como para o desenho de uma política pública de acesso à justiça de maior impacto potencial no problema da violência, por meio da redução de custos transacionais e estímulo à adoção de práticas de resolução pacífica de conflitos.

Palavras-chave: acesso à Justiça, políticas públicas, neo-institucionalismo, prevenção à violência.

INTRODUÇÃO

O presente estudo surgiu da reflexão quanto às possibilidades de maior integração entre as áreas de justiça e segurança pública. Na área de justiça, um dos principais desafios é a promoção do acesso a uma ordem jurídica justa¹, ou seja, não apenas garantir aos cidadãos acesso universal às instituições de administração da justiça, mas também assegurar que as controvérsias apresentadas sejam resolvidas com eficiência e eficácia. Já na segurança pública, a prevenção à violência é um dos temas de maior preocupação.

Os temas “acesso à justiça” e “prevenção à violência”, entretanto, vêm sendo tratados separadamente na literatura. Contudo, alguns indícios estimulam reflexões sobre a sua inter-relação. Neste sentido, um estudo interessante a ser considerado é a obra de Lima (2002). Apesar de ter sua análise centrada apenas na grande São Paulo, este estudo defende que grande parte dos homicídios tem origem em pequenos conflitos gerados na própria comunidade. O autor demonstra em seu trabalho que os principais motivos dos homicídios na grande São Paulo são os conflitos sociais diversos, como brigas domésticas, em bares, ou entre vizinhos. Afirma, ainda, que os conflitos estão ligados a um cenário urbano fragmentado, perpassado por uma série de "ilegalismos", onde o Estado é incapaz de se legitimar como mediador eficaz de conflitos.

Lima (2002) estudou todos os boletins de ocorrência e inquéritos policiais de homicídios na cidade de São Paulo no ano de 1995, dividindo-os em mortes causadas em função da lógica comercial ou organizacional do tráfico (como as mortes por dívidas ou brigas por espaço), conflitos sociais diversos e latrocínios. O estudo concluiu que, no caso dos crimes de autoria conhecida, 92,4% dos homicídios estão relacionados aos conflitos sociais;

¹ Dentre os fatores limitantes do acesso à justiça podem ser mencionados, por exemplo, (i) fatores econômicos (elevadas custas judiciais); (ii) sociais (analfabetismo, desconhecimento do direito, etc); (iii) culturais (recusa de envolvimento com a Justiça, solução de conflitos por conta própria, etc); (iv) e de funcionamento do Poder Judiciário.

5,8% correspondem aos latrocínios (roubos seguidos de morte) e apenas 1,8% às drogas. Já nos crimes de autoria desconhecida, 55,9% estão ligados aos conflitos, 22,8% ao tráfico e 21,3% ao latrocínio.

A atuação no início do problema, por meio da correta administração dos conflitos sociais, pode evitar que estes alcancem proporções violentas. Essa reflexão sugere a importância do aspecto preventivo da justiça que, se corretamente administrado, pode trazer contribuições importantes para a prevenção à violência.

Outro ponto de grande relevância é a falta de credibilidade no sistema de justiça e o conseqüente sentimento de impunidade. Esses fatores podem contribuir para o desencadeamento da violência, pois estimulam os indivíduos a buscarem a resolução de seus litígios por conta própria. O fomento do acesso à justiça também é de grande importância para o desenho das políticas públicas de prevenção à violência, pois estas muitas vezes tomam por base as estatísticas criminais, em geral imprecisas.² Isso ressalta o problema da carência e baixa qualidade das informações e dados sobre criminalidade e violência no Brasil, dificultando o diagnóstico para o planejamento de políticas públicas de controle e prevenção da violência bem focalizadas, bem como seu monitoramento e avaliação adequados.

Adicionalmente, apesar de não ser possível desconsiderar a necessidade e a importância de investir-se no aprimoramento da eficiência do Poder Judiciário na administração dos conflitos, somente este movimento não é suficiente. A ênfase apenas da lógica punitiva da justiça pode reforçar a tendência do aumento crescente do encarceramento,

² As estatísticas criminais são, em sua maior parte, calculadas a partir das notificações realizadas nas delegacias. No entanto, na Pesquisa de Vitimização realizada no Brasil em 2002 (disponível no <http://www.ilanud.org.br>), identificou-se que apenas 27,1% das pessoas que foram vítimas nos últimos cinco anos de algum delito notificaram a polícia. Os principais fatores influentes na determinação desse índice, segunda a pesquisa, são a escolaridade, o tipo de crime e a confiança na polícia e nas instituições de Justiça.

contribuindo para ampliar um outro gargalo já existente: a falta de vagas e a precariedade de infra-estrutura do sistema prisional³.

Para favorecer o equilíbrio deste processo, poder-se-ia pensar na alternativa da administração da justiça ser realizada de forma a contribuir para a prevenção à violência, evitando que pequenos conflitos tomem proporções violentas e contribuindo para a criação de uma cultura de administração pacífica de conflitos. Apesar da maior parte das iniciativas de administração alternativa de conflitos estarem centradas na esfera cível, estas podem provocar um efeito - indireto - nos processos criminais, pois podem prevenir a transformação de pequenos conflitos em conseqüências de proporções violentas (evitando que estes provoquem, por exemplo, homicídios).

Nesse sentido, as iniciativas de administração alternativa de conflitos possuem características promissoras, como um esforço complementar aos movimentos de modernização processual e de estrutura que já compõem o processo de Reforma do Judiciário. Dessa forma, essa reflexão leva a pensar sobre a possibilidade de que o acesso à justiça seja uma área imprescindível a ser incluída como parte das políticas de prevenção à criminalidade.

Investigar a relação entre o acesso à justiça e a violência, no entanto, é uma tarefa complexa, pois a natureza multicausal desta última dificulta a análise isolada dos efeitos da ampliação do acesso à justiça. Considerando o tempo e os recursos disponíveis para esta pesquisa, optou-se então por realizar o estudo de caso de uma inovadora experiência de promoção do acesso à justiça - o projeto Justiça Comunitária - buscando investigar como este pode contribuir para a redução dos custos transacionais e para a resolução pacífica de conflitos nas comunidades atendidas.

³ Segundo estatísticas do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), a média mensal de inclusões e liberações, no 2º semestre de 2003, mostra que: enquanto 9.391 presos eram incluídos por mês no sistema, apenas 5.897 eram liberados. Isso significa um saldo de 3.494 presos a mais por mês ou de 41.928 presos a mais por ano, que se somam ao efetivo já acumulado nos estabelecimentos penais do país.

Não se pretende aqui, entretanto, afirmar que o acesso à justiça possui um potencial de impacto para prevenir a violência como um todo. É imprescindível lembrar que esta possui várias formas de manifestação e que nem todas podem ser influenciadas pela ampliação do acesso à justiça⁴.

Este estudo tem foco especial em conflitos manifestados no âmbito comunitário, como brigas entre vizinhos, assuntos de família, pequenos furtos, lesões corporais leves, etc. Mesmo nesses tipos de conflitos, como a violência é multicausal, apenas o estímulo à adoção de práticas de administração pacífica de conflitos não garante a não-manifestação da violência em todos os casos, mas pode ser um importante fator de influência dentre aqueles que atuam na prevenção de manifestações de violência.

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

O problema de pesquisa que orientou o desenvolvimento do presente estudo foi a seguinte questão: Como os mecanismos adotados pelo projeto Justiça Comunitária influenciam a redução dos custos transacionais do sistema de justiça e a resolução pacífica de conflitos nas comunidades atendidas?

Os mecanismos adotados pelo projeto correspondem à forma como este funciona, ou seja, quais as ações adotadas por este para a busca do seu resultado pretendido (ampliação do acesso à justiça) e como estas ações são implementadas na prática. Os custos transacionais do sistema de justiça correspondem a custos de mensuração (oriundos de regras mal formuladas ou desconhecimento das regras existentes) e custos de imposição (derivados de

⁴ Como exemplo, pode-se mencionar o crime organizado que, a princípio, por ser regido por outros fatores, não sofreria uma influência da internalização de práticas de readministração pacífica de conflitos.

problemas no funcionamento do sistema de justiça). Já a resolução pacífica de conflitos nas comunidades atendidas pode se dar pelo sistema de justiça formal e/ou por mecanismos de administração alternativa de conflitos. Nesse sentido, o projeto pode tanto oferecer opções alternativas legítimas como facilitar o acesso aos mecanismos formais, de maneira complementar.

Para este problema de pesquisa, apresenta-se a hipótese de que a adoção de mecanismos (i) acessíveis, (ii) com os quais a comunidade se identifique, (iii) que promovam a educação em direitos e que (iv) possibilitem a administração de pequenos conflitos de forma eficaz (rápida e satisfatória) contribui para a redução dos custos transacionais – custos de mensuração, ligados ao aumento do conhecimento sobre direitos e deveres e mecanismos de administração pacífica de conflitos existentes⁵ e custos de imposição, pelo estabelecimento de práticas de administração de conflitos eficientes e eficazes -, favorecendo a aceitação das instituições formais e a opção por mecanismos de resolução pacífica de conflitos (sejam esses formais ou informais, dependendo da natureza do conflito).

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

⁵ A questão das regras formais deficientes não foi aqui incluída pois esta não pode ser diretamente influenciada pelos mecanismos de resolução alternativa de conflitos.

Para investigar a pergunta proposta, esta pesquisa realizou um estudo de caso do projeto Justiça Comunitária, buscando:

(i) identificar como o resultado (outcome) de promoção do acesso à justiça foi operacionalizado pelo projeto, ou seja, quais os mecanismos adotados por este para a busca da ampliação do acesso à justiça. Este objetivo foi operacionalizado por meio da construção do marco lógico do projeto;

(ii) analisar se estes mecanismos estão sendo implementados efetivamente e, caso negativo, que dificuldades que surgiram ao longo da implementação dessas ações. Esta análise é importante para que se possa averiguar a correspondência entre o desenho do projeto e a sua efetiva implementação. Este objetivo foi concretizado por meio da análise das atividades e indicadores de produto propostos no marco lógico do projeto;

(iii) refletir como os mecanismos adotados pelo projeto contribuem para a redução de custos transacionais e para a administração pacífica de conflitos nas comunidades.

Este estudo se desenvolve em cinco partes. No primeiro capítulo é delimitado o marco teórico da dissertação, centrado no neo-institucionalismo em North (1990), além da apresentação de uma tentativa de aplicação deste arcabouço teórico na análise da prevenção à violência, com na redução de custos transacionais e opção voluntária pela resolução pacífica de conflitos. Neste capítulo, são apresentadas ainda algumas considerações sobre a prevenção à violência, a questão do conflito, bem como a delimitação de conceitos adotado neste estudo.

No capítulo 2, é apresentada a metodologia adotada neste estudo. Em seguida, desenvolve-se um capítulo sobre o acesso à justiça (Capítulo 3), incluindo-se aqui a delimitação do conceito de “acesso à justiça” adotado neste estudo, a descrição das principais barreiras ao acesso, um histórico das políticas públicas de acesso à justiça no Brasil – com foco nas iniciativas de resolução alternativa de conflitos – e uma sucinta explanação sobre mediação de conflitos.

No Capítulo 4, descreve-se o projeto Justiça Comunitária – objeto de análise desta pesquisa – incluindo detalhes sobre o seu surgimento e funcionamento e, no capítulo 5, desenvolve-se o estudo de caso do projeto supracitado.

Este estudo de caso divide-se em dois momentos: uma análise do desenho do projeto *versus* sua implementação e uma reflexão quanto à sua contribuição para a redução de custos transacionais e para a resolução pacífica de conflitos, feita a partir de um contraste com a justiça formal.

1. MARCO TEÓRICO

1.1 Neo-institucionalismo

1.1.1 Histórico e principais características do arcabouço neo-institucionalista

O estudo das instituições políticas é central à abordagem institucionalista tradicional, que tem foco na análise das estruturas políticas formais-legais. O elemento principal ao estudo das instituições políticas é o pressuposto de que as regras e procedimentos – ou seja, as instituições – influenciam o comportamento político (Rhodes, 1995). Dessa forma, os estudos que seguiam esta perspectiva estavam concentrados na descrição de constituições, sistemas legais e estruturas governamentais e na sua comparação ao longo do tempo e entre países (Lowndes, 2002).

O surgimento do comportamentalismo, que exerceu forte influência nos estudos de Ciência Política durante as décadas de 60 e 70, trouxe várias críticas à perspectiva institucionalista tradicional. Ao invés de aceitarem como pressupostos válidos as funções das instituições políticas, os comportamentalistas buscavam explicar como e porquê os indivíduos agiam de determinada maneira. O foco passa a ser o indivíduo, ao invés das instituições.

A mensagem clara era de que havia mais, muito mais na política do que os arranjos formais de representação, processo-decisório e implementação de políticas. (Lowndes, 2002, p. 90)

No final dos anos 80, o institucionalismo retoma sua força, mas já aperfeiçoado, em resposta a várias das críticas apresentadas à abordagem institucionalista tradicional. Assim, no chamado “neo-institucionalismo” as instituições são entendidas na perspectiva de um conceito ampliado: estas passam a ser percebidas não apenas como regras formais, mas sim como um padrão de comportamento estável, recorrente. Dessa forma, as convenções informais da vida política também passam a ter importância.

Nova atenção é dada à maneira como as instituições incorporam valores e relações de poder e aos obstáculos, bem como às

oportunidades, que confrontam o desenho institucional. Crucialmente, os neo-institucionalistas se preocupam não apenas com o impacto das instituições sobre os indivíduos, mas com a *interação* entre instituições e indivíduos. (Lowndes, 2002, p. 91)

Contudo, ao analisar-se a produção teórica geralmente caracterizada como “neo-institucionalista” percebe-se que algumas características variam entre distintas posições. Lowndes (2002) faz menção a artigos que distinguem diferentes vertentes do neo-institucionalismo, chegando a identificar sete diferentes variações desta abordagem. Entretanto, a autora destaca duas correntes principais do pensamento neo-institucionalista: o neo-institucionalismo normativo e o neo-institucionalismo da escolha racional.

Segundo Lowndes (2002), o neo-institucionalismo normativo destaca que as instituições políticas influenciam o comportamento dos atores ao moldarem seus valores, normas, interesses, identidades e crenças. Dessa forma, “normativo” se refere à preocupação com normas e valores como variáveis explicativas. Os autores dessa corrente defendem que regras e estruturas aparentemente neutras, na verdade, incorporam valores e relações de poder e determinam o comportamento “apropriado” em determinado contexto. Assim, as instituições “simplificam” a vida política ao garantir que alguns fatores sejam tomados como pré-definidos em determinadas decisões.

Já o neo-institucionalismo da escolha racional nega que fatores institucionais “produzam” comportamentos ou moldem preferências individuais – que são percebidas por esta corrente como determinadas endogenamente e relativamente estáveis. As instituições políticas têm influência no comportamento, mas ao afetarem a estrutura de uma situação na qual os indivíduos selecionam as estratégias para a busca de suas preferências. As instituições fornecem informações sobre o provável comportamento futuro dos outros atores e sobre os incentivos ou “desincentivos” ligados às diferentes possibilidades de ação. Dessa forma, as

instituições são construções humanas desenhadas propositalmente para resolver problemas de ação coletiva.

Até mesmo esta caracterização de diferentes perspectivas dentro da abordagem neo-institucionalista não é tão clara, pois alguns autores podem adotar elementos mais próximos a mais de uma perspectiva. No entanto, este caráter multi-teórico do neo-institucionalismo, ao invés de ser um empecilho, pode na realidade ser mesmo o seu maior trunfo, possibilitando uma maior flexibilidade e melhor adaptação ao estudo dos mais diversos objetos de análise.

No presente estudo, o neo-institucionalismo – mais especificamente alguns conceitos extraídos da obra de North (1990) – será adotado como referencial teórico de análise.

Instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as normas que regem a interação humana. O neo-institucionalismo define instituições como regras - formais (como as leis) ou informais (como os códigos de comportamento) - criadas pelos indivíduos para regularem a interação entre estes mesmos em uma sociedade, bem como os mecanismos de garantia de cumprimento dessas regras (Mantzavinos et al 2003, p. 07).

Tais instituições definem e limitam o grupo de escolhas disponíveis para os indivíduos, estruturando os incentivos de troca entre as pessoas, seja essa econômica, política ou social. O maior papel das instituições em uma sociedade é reduzir as incertezas existentes no ambiente, estabelecendo estruturas estáveis (mas não necessariamente eficientes⁶) que regulem a interação entre os indivíduos (North 1990, p. 06).

Quanto à forma como os indivíduos realizam as suas escolhas, North (1990) critica as abordagens baseadas em pressupostos comportamentalistas. Para o autor, a motivação dos atores é bem mais complicada (e suas preferências menos estáveis) do que presumido por

⁶ North (1990, p.63) enfatiza em seu trabalho as instituições que diminuem os custos de transação, mas admite também a existência de instituições que os aumentem (por exemplo, ao aumentarem os custos de informação, tornar os direitos de propriedade menos seguros, etc).

essas perspectivas. Na perspectiva neo-institucionalista, os indivíduos fazem escolhas baseados em modelos subjetivos, que variam entre os indivíduos, e em processamento de informações incompleto (North 1990, p.17).

Dessa forma, segundo a perspectiva neo-institucionalista, as incertezas existentes na interação humana são derivadas tanto da complexidade dos problemas a serem resolvidos (informações incompletas no que diz respeito ao comportamento de outros indivíduos no processo de interação) como do “*software*” de resolução de problemas que o indivíduo possui (processamento de informações limitado). A estrutura institucional derivada, ao estruturar a interação humana, limita as escolhas disponíveis para os atores, simplificando esse processo (North 1990, p.25).

Os custos da informação (derivados da assimetria de informações) e o problema da cooperação são a chave para o entendimento dos custos transacionais, que consistem em uma série de custos de mensuração dos atributos do que está sendo trocado e dos custos de proteger direitos e garantir o cumprimento de acordos⁷. Os custos de mensuração e de cumprimento são a fonte das instituições sociais, políticas e econômicas (North 1990, p. 27-32).

Para analisar o problema da cooperação, pode-se abordar a questão do cumprimento de contratos, ou seja, de um compromisso. Estes tendem a ser auto-impostos quando os benefícios de permanecer em um contrato excederem os custos. Um exemplo de situação onde os contratos são auto-impostos é quando as partes na troca têm um grande conhecimento umas sobre as outras e estão envolvidas em repetidas interações.

⁷ Como os atributos de um bem ou serviço ou todas as características do desempenho dos agentes não são conhecidos e a sua mensuração e monitoramento implicam em altos custos, surgem as questões de cumprimento. Como há sempre a possibilidade das regras – formais ou informais – serem violadas, um requisito essencial para o funcionamento das instituições é o custo implicado na violação das regras e a severidade da punição presumida.

Nessas condições, os custos de transação são muitos baixos, devido a uma densa rede social de interações. Normas de comportamento determinam as trocas e contratos formais não existem. Condições próximas a essas podem ser observadas em certa medida, por exemplo, em algumas pequenas comunidades, mas, ainda assim, é impossível que essas estejam integralmente presentes no mundo real⁸.

Em pequenos grupos fortemente unidos, instituições informais são em grande medida suficientes para estabilizar as expectativas e prover disciplina, porque os membros do grupo estão engajados em relacionamentos pessoais. Em sociedades primitivas, instituições informais por si só podem estabelecer ordem social e na maioria das vezes não há a necessidade de instituições adicionais, com um mecanismo de garantia de cumprimento providos por um terceiro estabelecido (Mantzavinos et al 2003, p. 07).

No outro extremo, em um mundo caracterizado por trocas impessoais e sem interações repetidas, são grandes os custos de mensuração e nenhuma forma de imposição é possível – os ganhos do desvio excedem os do comportamento cooperativo. Dessa forma, o dilema imposto pelas trocas impessoais sem a imposição efetiva de uma terceira parte é central para a perspectiva neo-institucionalista.

Esta reflexão conduz a um dos temas centrais na Ciência Política: as razões para a existência do Estado. Os Estados existem porque eles oferecem aos indivíduos soluções para os problemas de confiança e proteção contra agressões. O Estado emerge quando uma sociedade cresce e as relações entre os seus membros se tornam crescentemente impessoais. No caso de grandes grupos ou sociedades, a confiança se torna escassa uma vez que a disciplina da reciprocidade e a previsibilidade são relativamente baixas. Nessas situações, os

⁸ A teoria dos jogos demonstra que em condições muito simplificadas, ou seja, quando as partes possuem informação perfeita e o jogo dura indefinidamente no futuro e é jogado sempre entre as mesmas partes, soluções cooperativas de cumprimento espontâneo podem ser alcançadas. No entanto, essas condições simplificadas não são observadas no mundo real, no qual as trocas ocorrem entre múltiplos indivíduos, que não possuem informações completas uns sobre os outros. (North 1990, p. 57)

indivíduos percebem que a probabilidade de surgimento de indivíduos com comportamentos desviantes ou “carona” aumenta (Mantzavinos et al 2003, p.08). A prevenção de tais comportamentos, aumentando as possibilidades de cooperação, pode ser feita pelo Estado.

Há dois requisitos básicos para que as instituições garantam a cooperação. Primeiramente, é necessário formar um mecanismo de comunicação que forneça a informação necessária para que se saiba quando a punição é requerida. Ao tornarem disponíveis as informações relevantes sobre punições, as instituições fazem com que não seja mais necessário a um jogador conhecer todo o passado de seu parceiro, economizando informações. Em segundo lugar, como a punição é um bem público em que os benefícios são de toda a comunidade, mas os custos recaem apenas sobre um pequeno número de indivíduos, as instituições fornecem incentivos para que as punições sejam executadas quando necessário.

A criação de um ambiente institucional que induza compromissos credíveis, envolvendo regras formais e informais e seus respectivos mecanismos de cumprimento, torna possível a redução dos custos transacionais (North 1990, p. 58). Se a imposição por uma terceira parte é essencial, é importante definir o que ela significa. Idealmente, a imposição por uma terceira parte envolveria uma parte neutra, com a habilidade, sem custos, de mensurar os atributos de um contrato e garantir o cumprimento dos acordos de forma que a parte ofensora tenha sempre de compensar a parte ofendida em um nível que torne custosa a violação do contrato (North 1990, p.57).

No entanto, todas essas condições não são encontradas no mundo real (há custos para mensurar os atributos, a terceira parte é um agente com seus próprios interesses e percepção da realidade, etc). Dessa forma, a garantia de cumprimento possui altos custos: é frequentemente custoso até mesmo descobrir que um contrato foi violado, mensurar a violação e, mais ainda, impor penalidades ao transgressor.

A imposição por uma terceira parte significa o desenvolvimento do Estado na qualidade de uma força coerciva, capaz de monitorar os direitos de propriedade e garantir o cumprimento dos contratos efetivamente – mas até hoje não se sabe como criar tal entidade (North 1990, pp. 58-59). A criação de tal entidade que possa minimizar os custos de transação é altamente complexa, pois podem permanecer incertezas tanto devido à ambigüidade da legislação (custos de mensuração), quanto ao funcionamento dos sistemas de justiça e efetiva implementação das regras (custos de imposição).

Outro ponto importante da obra de North (1990) são as relações entre regras formais e informais. O fato das mesmas regras formais impostas em diferentes sociedades produzirem resultados divergentes demonstra que as regras informais são importantes por si mesmas (e não são apenas meros apêndices das regras formais).

As regras informais podem ser (i) extensões, elaborações e modificações das regras formais, (ii) normas de comportamento socialmente sancionadas e (iii) padrões de conduta internamente impostos. Essas são derivadas da informação transmitida socialmente e são parte da herança denominada cultura. Essas são, ainda, importantes fontes de continuidade na mudança social de longo prazo e da dependência da trajetória.

Nesse sentido, regras formais e informais estão interligadas, sendo que as regras informais apresentam maior estabilidade ao longo do tempo, pois estão ancoradas em traços culturais e, portanto, levam mais tempo para serem alteradas, não mudando imediatamente em reação a mudanças nas regras formais. Ao contrário, as regras formais podem ser rapidamente mudadas.

O resultado desse fato é uma tensão entre regras formais modificadas e regras informais antigas que persistem, produzindo resultados que têm importantes implicações para a forma como as economias mudam. Esse ponto é importante para o autor explicar porque modificações rápidas nas regras formais são, muitas vezes, difíceis de serem cumpridas pela

sociedade, quando as restrições informais ainda são úteis para resolver problemas de trocas econômicas, sociais e políticas entre os indivíduos.

A relação entre as regras formais e informais é também muito importante para o estudo das políticas públicas. Como as políticas envolvem mudanças nas regras formais, mas os seus resultados são produtos de mudanças tanto nas regras formais como informais, bem como nas características de garantia de cumprimento⁹, entender melhor essa relação é uma condição importante para aprimorar o desempenho dessas políticas.

1.1.2 Neo-institucionalismo em North: possibilidades de aplicação ao estudo da prevenção à violência

Antes de iniciar a reflexão quanto ao arcabouço neo-institucionalista e a sua aplicação ao estudo da prevenção à violência, faz-se necessário destacar duas questões - centrais aos estudos de Ciência Política - diretamente relacionadas ao foco de análise dessa perspectiva teórica e importantes para o tema deste estudo: o problema da cooperação entre os indivíduos e o surgimento do Estado, ou seja, qual o papel do Estado na regulação da vida em sociedade.

Ao analisar o trabalho de alguns teóricos da Ciência Política, percebe-se que essas são questões que já levantavam reflexões há alguns séculos e que continuam importantes na atualidade. Aqui podem ser feitos dois paralelos interessantes. Hobbes (1974) considera que, no início, todos os homens viviam no estado natural, sem estarem sujeitos a qualquer lei. Por isso, não havia segurança, pois a luta de uns contra os outros era constante. Para escapar a esse estado de guerra, os indivíduos estabeleceram então entre si um "contrato", pelo qual cediam todos os seus direitos a uma entidade suficientemente forte para protegê-los contra a violência, dando origem ao Estado.

⁹ Mantzavinos et al 2003, p. 11.

Já Locke (1963) tem uma concepção diferente da situação anterior à constituição do Estado, considerando que nesta prevalecia uma certa harmonia. Entretanto, nesse estado natural faltavam leis estabelecidas e aprovadas por todos e um poder capaz de fazer cumprir essas leis, podendo surgir conflitos. Assim, para evitar o estado de guerra e ampliar a liberdade já presente no estado de natureza, os indivíduos consentem em abrir mão de uma parte de seus direitos individuais, concedendo ao Estado a faculdade de julgar e punir.

Embora de formas diferentes, as idéias acima remetem ao papel do Estado no controle da violência. Por meio das leis e do sistema de justiça, o Estado regula a interação em sociedade, administrando eventuais conflitos. O que se pretende destacar neste estudo é que o sucesso do Estado em prevenir e controlar a violência (que remete ao principal pressuposto de alguns teóricos contratualistas para a sua criação, ou seja, a proteção da vida, evitando o estado de natureza hobbesiano ou o estado de guerra em Locke) depende em grande medida da forma como esses conflitos são administrados. Em outras palavras, a adequada administração de conflitos é papel fundamental do Estado na prevenção à violência.

A partir dos pontos destacados acima, pode-se passar então para a proposição de um modelo de análise baseado no arcabouço neo-institucionalista, no qual as leis e o sistema de justiça (instituições formais), imprescindíveis para o exercício do papel do Estado na prevenção à violência, desempenham um importante papel e influenciam o comportamento dos atores.

Apesar da obra de North (1990) estar centrada na esfera econômica, uma tentativa de aproximação ao tema deste estudo pode ser proposta. Na relação estudada, o arcabouço institucional seria composto pelas leis vigentes no país (constituição, código civil, criminal, etc., que correspondem às regras formais), as normas de relacionamento existentes na sociedade (regras informais) e os mecanismos formais (sistema de justiça) e informais

(pressões da sociedade ou mecanismos para-estatais de administração de conflitos) que atuam no cumprimento de ambas as regras.

O Estado é o ator-chave tanto na criação das regras formais (leis) como no estabelecimento de mecanismos formais que garantam o seu cumprimento (sistema de justiça). Já as regras informais fazem parte das tradições e cultura das comunidades.

Há dois problemas fundamentais subjacentes ao sistema legal de um país, que remetem às questões de custos transacionais: regras mal definidas (custos de mensuração) e regras mal implementadas (custos de imposição).

Regras mal definidas podem ser o resultado tanto da existência de um arcabouço legal deficiente, como do desconhecimento da população quanto a este arcabouço (deficiências no conhecimento de direitos e deveres¹⁰). Essas deficiências aumentam os custos de mensuração, ao tornarem ambíguas as regras que regem o comportamento em sociedade e dificultarem a mensuração do comportamento desviante¹¹.

Regras mal implementadas elevam os custos de imposição do sistema legal. A deficiência na implementação de regras é resultado principalmente de problemas no funcionamento da Justiça, pois esses representam um prejuízo à garantia de cumprimento das decisões judiciais¹².

¹⁰ O conhecimento dos direitos e deveres pode ser associado aos custos de mensuração, pois este conhecimento influencia as percepções e as decisões tomadas pelos indivíduos nas suas relações com outros na sociedade.

¹¹ O conhecimento de seus direitos e deveres e, conseqüentemente, dos direitos e deveres do outro, pode alterar a decisão de um indivíduo, influenciando o seu comportamento. É necessário lembrar aqui o conceito de racionalidade limitada. Alisson (1999) distingue os conceitos de racionalidade ampla e racionalidade limitada: racionalidade ampla pressupõe que o ator examina todas as alternativas disponíveis, hierarquizando-as consistentemente em função das conseqüências a elas ligadas e escolhendo aquela que represente a maior utilidade esperada; já a racionalidade limitada admite limitações de conhecimento e de habilidade do ator, pois, ao invés de considerar os atores que percebem erroneamente uma situação como irracionais, essa perspectiva aceita os valores, crenças e estereótipos como importantes e influentes na decisão tomada, independentemente da precisão da visão do ator. Deve-se lembrar, portanto, que as informações sobre direitos e deveres são percebidas assimetricamente pelos diferentes indivíduos e outros fatores (como crenças, valores) influenciam esta percepção. Contudo, este é um processo de influência mútua, pois a construção dessas crenças e valores é também influenciada pela internalização de regras sobre direitos e deveres nas comunidades.

¹² A falta de confiança na Justiça e o sentimento de impunidade, reflexos das deficiências de funcionamento desta, são um incentivo negativo ao cumprimento das decisões judiciais.

Pode-se perceber então que a questão dos custos transacionais aplicada a este tema - ou seja, regras mal definidas e regras mal implementadas - possui uma relação importante com o problema do acesso à justiça. O conceito de acesso à justiça adotado neste estudo¹³ refere-se não apenas à questão da entrada ou início de processos nos tribunais, mas sim à garantia de uma solução eficiente (rápida) e eficaz (satisfatória) às controvérsias. Dessa forma, algumas das principais barreiras ao acesso à justiça estão relacionadas a (i) leis deficientes, (ii) à falta de informações sobre as leis e mecanismos de administração de conflitos existentes e a (iii) problemas de funcionamento da Justiça. Ou seja, estão ligadas diretamente à questão dos custos transacionais.

Essas barreiras possuem um efeito importante: prejudicam a confiança da população no sistema de justiça, tanto pelo desconhecimento de como este funciona como pelo descrédito ou insatisfação quanto ao funcionamento desse sistema. Ao abordar-se o problema da confiança na Justiça no contexto do arcabouço neo-institucionalista, é importante fazer uma referência a Mantzavinos et al (2003), que analisam a formação de modelos mentais e aprendizado.

O conceito de modelo mental pode ser definido como a expectativa que a mente forma quanto ao ambiente externo, antes de obter um retorno deste. Quando o indivíduo faz as escolhas e toma suas ações, este está testando as soluções para os problemas, formadas segundo o seu modelo mental, no ambiente externo. Dependendo da resposta que receber do ambiente, seu modelo mental pode ser confirmado ou não (precisando ser ajustado). Dessa forma, o aprendizado é um processo complexo de modificação dos modelos mentais segundo o retorno obtido do ambiente externo, por tentativa e erro (Mantzavinos et al 2003, p. 04).

Quando os retornos do ambiente confirmam o mesmo modelo mental várias vezes, este se torna cristalizado, como uma crença, sendo mais resistente a mudanças abruptas. É

¹³ Vide Capítulo 3.

importante lembrar também que nada garante que o indivíduo perceberá corretamente os retornos do ambiente quanto ao sucesso ou falha do seu modelo. Esse processo depende de interpretações e, assim, fica sujeito a interferências.

A importância dessa reflexão para o tema deste estudo relaciona-se às regras e mecanismos informais de cumprimento presentes na comunidade. Estes também influenciam os custos de transação, pois podem tanto reforçar o cumprimento das leis vigentes como podem prejudicá-lo, quando há o predomínio de uma cultura que favoreça comportamentos violentos ou desviantes.

Aqui reaparece a importância da confiança na Justiça, formada a partir da percepção dos custos transacionais mencionados acima. Por sucessivos retornos negativos do ambiente quanto à resolução de controvérsias por meio do sistema de justiça, pode-se cristalizar esta falta de confiança, influenciando as escolhas que o indivíduo fará no futuro quanto à forma de resolver os seus conflitos.

Aqui é importante lembrar também o problema da cooperação, ou seja, o que levaria os indivíduos a optarem por soluções cooperativas. Os dilemas sociais são fruto da ausência de regras formais e informais que fomentem a cooperação. Para minimizar este dilema, o Estado cria regras e mecanismos de cumprimento formais para regular a interação em sociedade, prevenindo (e punindo) comportamentos desviantes. Neste sentido, pela escalada da criminalidade e violência, percebe-se que as instituições formais em vigor, que supostamente diminuiriam tais custos de transação, reduzindo as incertezas de uma sociedade “imperfeita” (que tende ao conflito), não estão cumprindo seu papel.

Mas será que este seria um problema apenas das instituições formais? Como mencionado por Mantzavinos et al (2003, p. 07), em pequenos grupos fortemente unidos, instituições informais são em grande medida suficientes para estabilizar as expectativas e prover disciplina, porque os membros do grupo estão engajados em relacionamentos pessoais.

Nesses grupos, instituições informais por si só podem estabelecer ordem social e na maioria das vezes não há a necessidade de instituições adicionais, com um mecanismo de garantia de cumprimento providos por um terceiro estabelecido. Por que então os comportamentos desviantes e violentos estão em escalada dentro das comunidades, fazendo com que grande parte dos homicídios tenha origem neste contexto¹⁴?

Para responder a esta pergunta, é necessário investigar porque regras e mecanismos informais desviantes das instituições formais – neste estudo, regras informais que valorizam a resolução de conflitos de forma violenta¹⁵ - poderiam estar surgindo e qual seria o caminho para reverter esse processo, ou seja, para que as instituições formais fossem internalizadas pelas comunidades, por meio da criação de regras informais que as reforcem (especialmente a opção por mecanismos de resolução pacífica de conflitos)¹⁶.

Aqui é importante retomar o conceito de custos de transação. A forma como esses custos são percebidos¹⁷ pelos indivíduos, pode influenciar as escolhas realizadas por eles. Acima se mencionou como Mantzavinos et al (2003) definem a questão da construção de modelos mentais e aprendizado, no nível individual. Passando para a esfera da sociedade, os autores mencionam que a contínua interação e comunicação entre indivíduos em um mesmo ambiente, enquanto estes buscam resolver os seus problemas, resulta na formação de modelos mentais compartilhados. Ou seja, dependendo dos retornos do ambiente os indivíduos formam

¹⁴ Vide Lima (2002).

¹⁵ Por exemplo, o recurso a justiceiros, gangues, chefes do tráfico e à justiça pelas próprias mãos para resolver pequenos conflitos nas comunidades.

¹⁶ É importante fazer a ressalva de que as instituições informais não são prejudiciais por princípio. No problema em questão, pretende-se investigar principalmente como reverter regras informais que valorizem a resolução de conflitos de forma violenta, ao invés de privilegiar o recurso ao sistema judicial ou adotar mecanismos informais pacíficos.

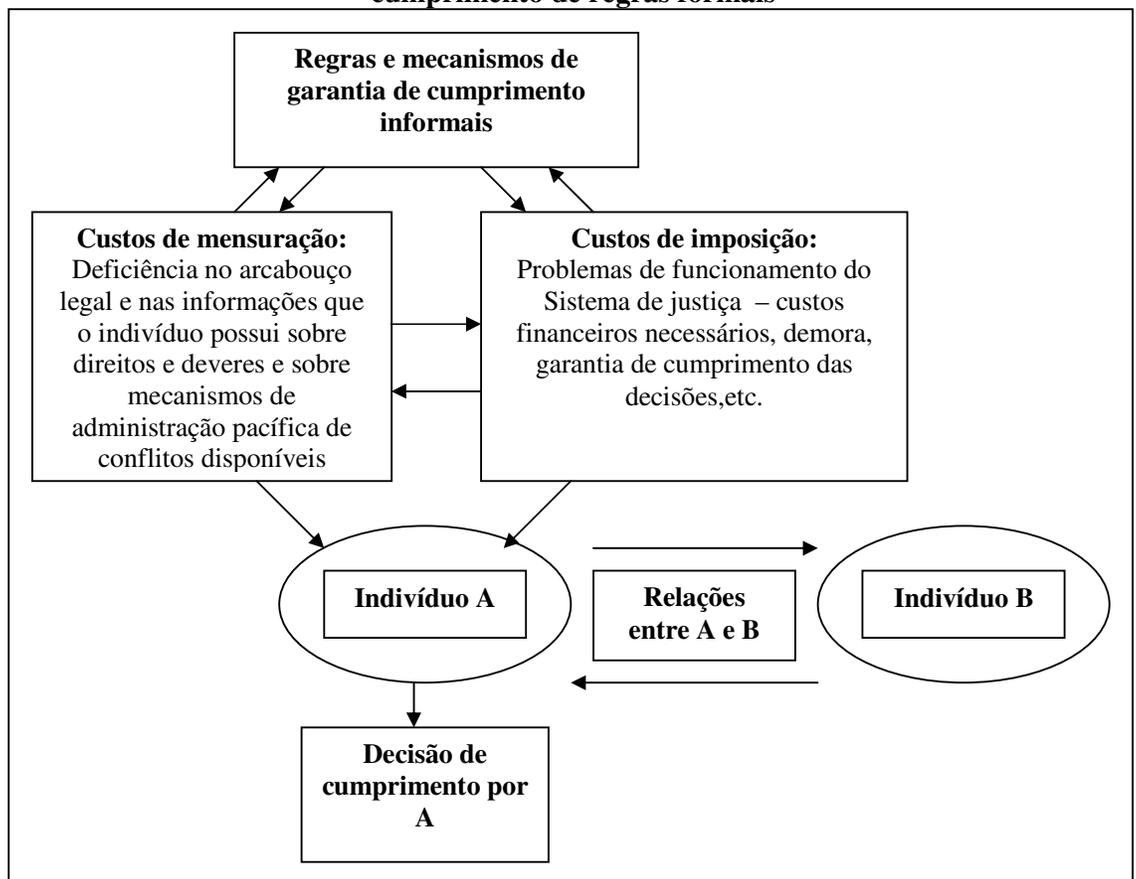
¹⁷ É importante considerar o elemento cognitivo associado aos comportamentos adotados: o neo-institucionalismo, acrescenta que, além da coação possível de ser gerada por regras ou obrigações, outro fator, mais importante, são as percepções/significados que podem motivar as ações dos indivíduos, ou seja, a conformidade com as instituições vigentes, neste caso, ocorre porque outros tipos de comportamento são tidos como inconcebíveis, ou seja, a ação deriva de uma concepção internalizada pelo cidadão.

seus modelos mentais e, a partir da interação com outros indivíduos, estes modelos influenciam a formação de modelos mentais comuns.

Este processo está diretamente relacionado à formação e alteração de instituições informais nas comunidades. No tema em questão, dependendo dos custos de transação percebidos, sistema de crenças (instituições informais) que favorecem ou prejudicam a aceitação das instituições formais (regras do Estado) e a opção por práticas pacíficas de resolução de conflitos são formados (vide figuras 1 e 2).

A figura 1 demonstra como os custos de mensuração e os custos de imposição percebidos por um indivíduo refletem na sua respectiva decisão de cumprimento das regras formais vigentes. As regras e mecanismos informais também influenciam na percepção desses custos e, conseqüentemente, nessa decisão de cumprimento.

Figura 1 - Custos de transação: modelo simplificado de seus efeitos na decisão quanto ao cumprimento de regras formais



Na relação entre dois indivíduos hipotéticos (A e B) o esquema simplificado acima se aplica também à formação da decisão de B. Nesse caso, a decisão pelo não-cumprimento das regras por A ou por B (ou por ambos), em um tema que diga respeito às relações entre eles, pode caracterizar o surgimento de um conflito entre estes. É necessário lembrar, ainda, que a percepção dos custos é diferenciada para cada indivíduo e dependerá tanto das informações captadas por cada um deles quanto ao sistema de justiça, como do grau de ação das regras e mecanismos informais sobre cada um destes.

Para o neo-institucionalismo, um requisito essencial para o funcionamento das instituições é o custo implicado na violação das regras. Neste caso, quando o indivíduo não conhece as regras formais vigentes ou quando não confia no sistema de justiça (certeza da impunidade), os incentivos para comportamentos desviantes são maiores do que os custos. Essas deficiências estão diretamente relacionadas ao papel do Estado e podem ser resultado da ausência de políticas de disseminação de direitos e deveres (educação em direitos), da promulgação de leis deficientes, que não “pegam”, ou da sua insuficiência em garantir o pleno funcionamento do sistema de justiça.

Quando se reflete sobre as mudanças necessárias para a redução dos custos de transação mencionados acima, logo se pensa em alterações nas instituições formais. Sim, elas são imprescindíveis, mas há também uma série de esforços complementares que podem ser feitos no âmbito das instituições informais e que muitas vezes não são considerados.

Pergunta-se então: como o Estado poderia estimular a criação de instituições informais que contribuam para diminuir essas deficiências, reduzindo custos de transação? As políticas públicas de acesso à justiça implementadas no âmbito comunitário podem ser a chave para esta questão. Nesse esforço, três pontos principais, a serem trabalhados neste estudo, podem ser identificados: a disseminação de direitos e deveres, o aumento da confiança

no sistema de justiça formal e a criação de mecanismos informais legítimos de resolução pacífica de conflitos.

As políticas públicas de acesso à justiça¹⁸ podem contar com várias dimensões: mudanças legislativas, processuais e administrativas – relativas à estrutura formal - e criação de mecanismos de resolução alternativa de conflitos. Até então, o processo de reforma do Judiciário tem se concentrado nas primeiras dimensões, mas este estudo pretende enfatizar a importância e complementaridade do último ponto (resolução alternativa de conflitos) tanto para o processo de reforma do Judiciário como para as políticas na área de prevenção à violência.

Quanto aos mecanismos de resolução alternativa de conflitos, este estudo enfatiza aqueles criados no âmbito comunitário, que podem oferecer contribuição especial à criação de regras informais que favoreçam comportamentos cooperativos e pacíficos e facilitem a aproximação da comunidade ao sistema de justiça formal, aumentando a confiança neste.

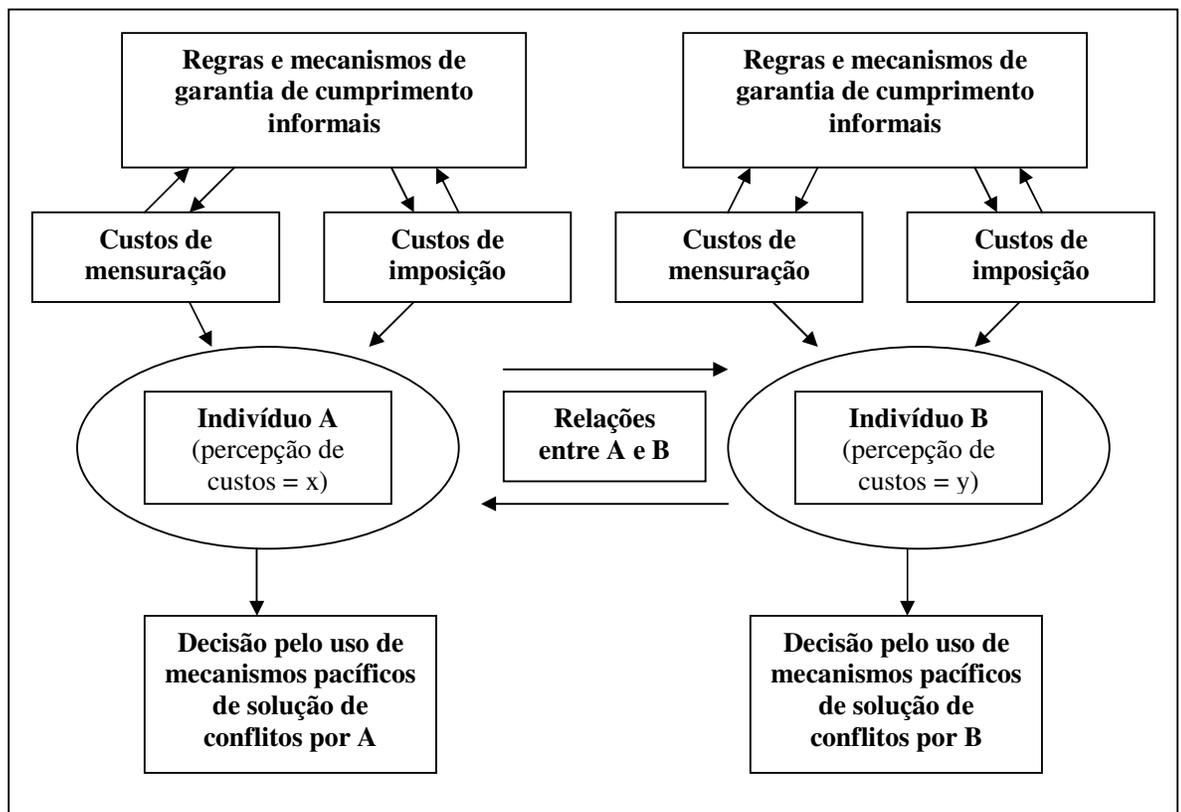
Nesse sentido, cabe mencionar as políticas públicas de acesso à justiça que visam a promoção da educação em direitos e deveres, bem como aquelas que estimulam o “empoderamento” da comunidade para construção conjunta das soluções aos litígios, por meio do estabelecimento de mecanismos alternativos de resolução pacífica de conflitos. Essas práticas que aproximam a Justiça da comunidade criam uma maior identidade dos cidadãos com o poder público, contribuindo para a maior aceitação e percepção de legitimidade das instituições formais e aumentando os custos de comportamentos desviantes.

A prática da mediação comunitária de conflitos pode também se revelar como um mecanismo de fortalecimento do tecido social, estimulando a criação de uma cultura de fortalecimento de valores cooperativos e pacíficos. Nesse contexto, mais uma vez, políticas públicas de acesso à justiça que ofereçam aos indivíduos a oportunidade de conhecerem os

¹⁸ Lembrando que o conceito de acesso à justiça utilizado neste estudo, a ser detalhado mais adiante, refere-se à garantia de resolução eficiente (rápida) e eficaz (satisfatória) dos conflitos e não apenas à mera entrada de demanda nos tribunais.

seus direitos e os mecanismos pelos quais estes podem reclamar a sua violação, podem reinseri-los no sentimento de comunidade e fortalecer os laços desta, incentivando-a a zelar pelo cumprimento das regras entre seus membros e, quando necessário, fazendo uso do sistema público de justiça para reparar a violência.

Figura 2 – Custos de transação e regras informais: modelo simplificado da opção por práticas de administração pacífica de conflitos



Em seguimento ao esquema simplificado apresentado na Figura 1, a Figura 2, acima, demonstra que, na hipótese do surgimento de um conflito entre A e B, os custos de transação percebidos por cada um (custos de mensuração e custos de imposição) vão influenciar na decisão de A e de B recorrerem (ou não) a um mecanismo de administração pacífica de conflitos para administrarem suas controvérsias.

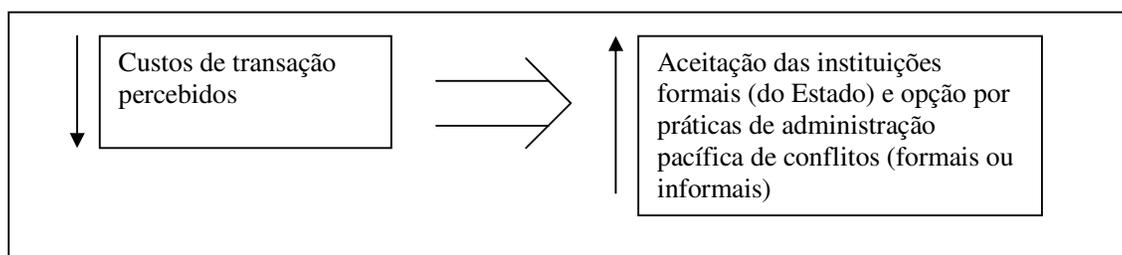
No caso de políticas públicas de acesso à justiça que estimulem o estabelecimento de mecanismos informais de resolução pacífica de conflitos nas comunidades, esta decisão de uso de mecanismos pacíficos pode tanto se referir à opção pelo recurso à Justiça como pela

busca dos mecanismos informais legitimamente estabelecidos. O importante é garantir que estes mecanismos sejam complementares.

A existência de regras informais favoráveis à administração pacífica de conflitos, por sua vez, influencia e é influenciada pelos custos de transação, pois a confiança na Justiça – em grande medida um reflexo dos custos de transação percebidos – favorece a criação de regras e mecanismos informais favoráveis a práticas de administração pacífica de controvérsias. E este grau de confiança na Justiça, ao mesmo tempo, é um produto das regras e mecanismos informais vigentes em dada comunidade.

Seguindo as idéias do modelo simplificado aqui apresentado, quanto menores os custos de transação percebidos, maior a possibilidade de aceitação das instituições formais e criação e/ou fortalecimento de regras informais que as reforcem. Este processo também favorece a adoção de práticas de administração pacífica de conflitos ao invés de recorrer-se a mecanismos para-estatais violentos.

Figura 3 – Custos de transação percebidos x aceitação das instituições formais e opção por práticas de administração pacífica de conflitos



Por fim, cabe mencionar o caráter de *path dependence* das mudanças institucionais mencionado por North (1990). O autor destaca que, em cada sociedade, as mudanças institucionais são lentas e incrementais, realizadas por meio de adaptações apenas nas margens. As margens afetadas serão aquelas onde os assuntos imediatos requerem soluções

rápidas. Dessa forma, os ajustes serão apenas marginais, construídos sob os arranjos institucionais existentes.

Essa característica manifesta-se no lento processo de mudança dos mecanismos de garantia do cumprimento das leis vigentes no Brasil (sistema de justiça) e nas políticas públicas de acesso à justiça formuladas visando minimizar as deficiências desta “garantia de cumprimento”. Observa-se que as primeiras políticas públicas de acesso à justiça concebidas – um exemplo seriam os juizados especiais – guardam uma estreita proximidade com o sistema de justiça tradicional, tendo como inovação apenas a tentativa de dotar o processo de maior celeridade. Essa política pública mencionada como exemplo foi formulada pelo próprio Poder Judiciário, que possui uma larga tradição de formalismo processualístico. Assim, essa tradição acaba sendo transferida aos juizados, limitando o impacto ocasionado por este na ampliação do acesso à justiça.

Posteriormente, surgem políticas que enfatizam a solução alternativa de conflitos, via mediação comunitária que, por terem uma característica de informalização da justiça e divergirem das instituições formalmente instituídas, enfrentam severas críticas, prejudicando a sua ampliação. Esse caráter de *path dependence* pode explicar algumas diferenças na formulação e implementação das políticas públicas de acesso à justiça, bem como eventuais divergências de efeitos alcançados na prevenção à violência.

Essas barreiras se refletem também no processo de reforma do Judiciário, cujas propostas acabam se concentrando no aumento da celeridade da prestação jurisdicional, sem abordar formas alternativas de solução de conflitos que diminuiriam o volume de demandas que adentram a Justiça. Dada a impossibilidade de expandir infinitamente a oferta de serviços jurídicos (cuja demanda tende a aumentar com a conscientização da população sobre seus direitos), ter-se-ia de buscar estimular a criação de mecanismos que possibilitassem solucionar de forma efetiva o maior número de demandas possíveis de serem administradas

de forma eficaz fora do processo judicial tradicional, evitando o imenso acúmulo de processos e a demora excessiva na prestação jurisdicional.

É extremamente relevante fortalecer a Justiça, mas este fortalecimento não deve ter seu foco principal na punição, pois, se o processo for conduzido dessa maneira, só se contribuirá para reforçar o problema de um outro gargalo já existente: a capacidade do sistema penal. Assim, pensar no acesso à justiça como mais um mecanismo de prevenção à violência na sociedade é fundamental.

Na consideração da possibilidade de aplicação do arcabouço neo-institucionalista à análise da prevenção à violência, faz-se importante mencionar alguns estudos¹⁹ que investigam a relação entre capital social ou o exercício da cidadania e crimes violentos. Os resultados alcançados por essas investigações estabelecem relações entre elementos ligados à confiança entre os membros da comunidade e valores compartilhados e a ocorrência de manifestações violentas. Alguns destes estudos argumentam, ainda, que parcela dos fenômenos de violência na América Latina explica-se pelas deficiências de confiança nas relações interpessoais e cidadãos-institucionais e pela debilidade de redes e controles sociais que incidem sobre os comportamentos individuais ou coletivos.

Serrato (2005) relaciona a ausência de capital social à violência urbana da seguinte forma:

Los problemas de violencia urbana están asociados con el crecimiento urbano desordenado que genera un deficiente capital social, axial como la desconfianza en las instituciones y una actitud complaciente con conductas contrarias a la ley producto de

¹⁹ Carrión, Fernando (1994): “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana”, en Concha Eastman, A. y Cobo, G. (editores), Ciudad y violencias en América Latina, PGU, Quito. Mario Lungo y Roxana Martel, Ciudadanía Social Y Violencia en las Ciudades Centroamericanas, en Experiencias Territoriales Nelia Tello, Carlos Garza, La cultura de la legalidad, antídoto de la inseguridad, Artigo publicado na Revista Este País, núm. 116, novembro de 2000, p. 34. Myriam Jimeno, Departamento de Antropología, Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia Cultura y Violencia. Antanas Mockus, Armonizar ley, moral y cultura . Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997 *Peñalosa, Enrique. Gobernabilidad Democrática para la Ciudad Latinoamericana. Un Nuevo Modelo para la Ciudad del Mundo en Desarrollo. Cláudio Santiago Dias Júnior. Capital social e violência: uma análise comparada em duas vilas de Belo Horizonte Universidade Federal de Minas Gerais.

economías con alto nivel de informalidad. Los ciudadanos desconocen las normas, no están dispuestos a cumplirlas porque consideran que provienen de organismos que no buscan el bienestar general, sino el aprovechamiento particular y no están suficientemente sensibilizados con los beneficios de su acatamiento. (Serrato, 2005, p. 5)

Lederman (2000) comparou 39 países desenvolvidos e em desenvolvimento, no período 1980-94, examinando a relação entre confiança entre os membros da comunidade, religiosidade e participação em organizações voluntárias e a taxa de homicídios intencionais. Este estudo trouxe como resultado principal a constatação de que o capital social, especialmente quando considerada a confiança entre os membros da comunidade²⁰, tem o efeito de reduzir a incidência de crimes violentos.

O autor definiu “capital social” como uma série de regras, normas, obrigações, reciprocidade e confiança implícitos nas relações sociais, estruturas sociais e arranjos institucionais da sociedade, que possibilitam que os membros da comunidade atinjam seus objetivos individuais e comunitários. O pressuposto considerado por Lederman é que o capital social diminui os custos de transação, favorecendo a administração pacífica de conflitos, ou seja: um ponto de partida bem próximo ao adotado neste estudo.

Sampson (1997) chega a resultados semelhantes, pois, ao realizar a análise de 343 áreas comunitárias de Chicago, conclui que a coesão social entre membros da comunidade – entendida como a confiança existente entre seus membros, combinada com o seu desejo de intervir em nome do bem comum - está ligada à redução da violência. O autor propõe que as diferentes habilidades das comunidades de perceber os valores comuns de seus membros e manter um controle social efetivo são a maior fonte de variações nas taxas de violência nas comunidades. Dessa forma, em contraste com ações formais ou externamente induzidas (por

²⁰ O autor não encontrou relações entre religiosidade e participação em organizações voluntárias e a taxa de homicídios intencionais.

exemplo, uma ação policial), Sampson tem como foco a eficácia de mecanismos informais pelos quais a própria comunidade atinge e mantém a ordem pública.

Uma explicação alternativa às apresentadas acima se refere ao argumento de que apenas ações voltadas à melhoria das condições sociais da população podem ter efeito na prevenção à violência. Como exemplo deste posicionamento, pode-se mencionar a obra de Molina e Gomes (1997), que demonstra inclinação à rejeição das formas de se lidar com criminalidade que não tenham cunho social e não interfiram em suas causas “estruturais”.

No entanto, apesar de essas serem, de fato, medidas fundamentais, o combate à criminalidade – fenômeno de natureza multicausal – deve ser realizado de maneira sistêmica, aliando medidas de cunho social a ações específicas de prevenção ao crime. As iniciativas de promoção do acesso à justiça podem, assim, ser analisadas dentre as ações específicas de prevenção à criminalidade, constituindo-se como um componente importante de políticas de prevenção ao crime de cunho não-social.

Nesse sentido, Oliveira (2002) estabelece a distinção entre *Políticas de Segurança Pública*, referentes às atividades tipicamente policiais, e as *Políticas públicas de Segurança*, expressão que engloba as diversas ações específicas, multi-setoriais, que causam impacto no problema da criminalidade e da violência. Repensar a política de prevenção à criminalidade em nosso território tornou-se uma necessidade premente e o fortalecimento das *Políticas públicas de Segurança*, com a incorporação de iniciativas oriundas de múltiplas áreas – como o acesso à justiça - talvez seja a melhor forma de responder a essa necessidade.

1.2 Prevenção à violência

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

principalmente – de prevenção, são prioritários para a qualidade de vida e o desenvolvimento do país.

Os parágrafos acima mencionam por diversas vezes a importância da prevenção à violência. Para dar seguimento à apresentação das reflexões deste estudo, faz-se necessário então traçar algumas considerações a respeito do tema.

1.2.1 Violência, criminalidade e conflito: algumas considerações conceituais

A violência é conceituada, na literatura, de muitas formas diferentes. Embora não seja exaustiva, dada a riqueza da produção teórica sobre o tema, será feita uma breve análise de diferentes conceitos de violência presentes na literatura, com o objetivo de apresentar a delimitação conceitual adotada neste estudo.

Michaud (1973, p. 05) define a violência como uma ação direta ou indireta, concentrada ou distribuída, destinada a prejudicar uma pessoa ou a destruí-la, seja em sua integridade física ou psíquica, seja em suas posses, seja em suas participações simbólicas. Já Velho (1996, p.10) considera a violência como o modo mais agudo de revelar o total desrespeito e desconsideração pelo outro, implicando não só o uso da força física, mas a possibilidade ou ameaça de usá-la. Esses dois conceitos apresentam elementos semelhantes, como a intencionalidade da ação e a violência em potencial, ou seja, a ameaça de uso da força física ou ação indireta. Destacam-se aqui as duas principais formas nas quais a violência pode se manifestar: física e psicológica.

Santos (1993, p.79 e 108) percebe o conceito sob a perspectiva de que o excesso de regulação não tem garantido o exercício do direito. Isso faz com que seja violado o princípio da credibilidade da lei, que é o elemento que permite o planejamento individual da vida privada e do investimento social de médio e longo prazo. Para o autor, essas condições conduzem a uma elevada taxa de incerteza do mundo social: a impotência individual em

ajustar-se ao mundo deriva justamente do reconhecimento de que a retribuição da sociedade, isto é, dos outros, independe da contribuição do indivíduo. De onde se segue a erosão das normas de convivência social, a tendência ao isolacionismo e ao retorno ao estado da natureza, e a anomia.

É nesse contexto que prevalecem os códigos privados de comportamento e a subcultura do crime, a coesão social se esfacela e não há um espaço público capaz de possibilitar o compartilhamento de valores comuns. Para o autor, a violência está ligada à ausência de cultura cívica e de cidadania compartilhada como padrão geral de convivência social.

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

Nesse sentido, o Estado ineficaz e ineficiente representaria no imaginário coletivo²¹ a ilegitimidade para administrar os conflitos interpessoais. As partes em conflito elegeriam um campo para-estatal na resolução de suas lutas interpessoais (muitas vezes com recurso à violência), renunciando, portanto, às regras universais e impessoais do Estado de direito. A Justiça, nessa perspectiva, ao não ser capaz de solucionar satisfatoriamente os conflitos no tecido social, abre uma brecha para a penetração de meios paralelos de resolução de conflitos.

²¹ Percebe-se aqui a semelhança com o conceito de modelos mentais compartilhados de Mantzavinos et al (2003).

Esta reflexão possibilita um paralelo com a questão da relação entre instituições formais e informais, abordada anteriormente. A deficiência do Estado na administração da justiça aumenta os custos transacionais e favorece a formação de instituições informais que podem privilegiar a resolução de conflitos de forma violenta, por meio de mecanismos parastatais (como justiceiros, gangues, chefes do tráfico, etc).

Passando ao conceito de Zaluar (1999),

Violência vem do latim *violentia* que remete a *vis* (força, vigor, emprego de força física ou os recursos do corpo para exercer sua força vital). Essa força torna-se violência quando ultrapassa um limite ou perturba acordos tácitos e regras que ordenam relações, adquirindo carga negativa ou maléfica. É, portanto, a percepção do limite e da perturbação (e do sofrimento que provoca) que vai caracterizar o ato como violento, percepção essa que varia cultural e historicamente" (Zaluar, 1999, p.28).

É necessário considerar, ainda, que a violência é uma representação, ou seja, depende de percepções culturais e históricas, que mudam ao longo do tempo. Nesse sentido, alguns comportamentos não percebidos como violentos, por exemplo, há algumas décadas, podem hoje não ser mais admitidos. O mesmo ocorre com percepções divergentes sobre o que é considerado ou não violento entre diferentes culturas.

Levando em consideração o problema proposto neste estudo, o conceito adotado será o de violência como a adoção de mecanismos não-pacíficos para a resolução de controvérsias, ou seja, a proliferação das relações agressivas na sociedade, podendo resultar em crimes violentos (por exemplo, homicídios, tentativa de homicídio e lesão corporal). “Reações agressivas”, por sua vez, são entendidas como comportamentos dirigidos contra outrem com a intenção de lhe provocar danos físicos ou mal estar psicológico. Serão consideradas, ainda, apenas ações intencionais, o que exclui, por exemplo, acontecimentos acidentais.

Para aprimorar esta delimitação conceitual, é necessário estabelecer-se ainda a distinção entre violência e criminalidade. Em contraste com o conceito de violência já

explanado, a criminalidade pode ser entendida como o comportamento que transgride a legislação vigente e, dessa forma, é legalmente classificado como “crime”. Nesse sentido, o conceito de crime está diretamente relacionado ao arcabouço legal vigente em determinado país, podendo sofrer alterações de acordo com as modificações legislativas realizadas.

No tema estudado, o conceito de criminalidade deve também ser considerado, pois parte das reflexões referem-se à conformação ou desvio das instituições formais (leis) vigentes. No entanto, mais importante do que a criminalidade é o conceito de violência, pois o que se pretende destacar é a importância da adoção voluntária de mecanismos de resolução pacífica de conflitos – sejam estes formais ou informais -, contribuindo para evitar a opção pela violência como forma de resolução de controvérsias.

Por fim, especialmente relevante para este estudo é o conceito de conflito. O conflito não deve ser percebido apenas de forma negativa, pois a existência de desacordos, divergências e, conseqüentemente, de conflitos, pode fazer parte de qualquer interação nas mais variadas esferas da vida humana²². Dessa forma, o problema central passa a ser a forma como estes conflitos são administrados.

As sociedades podem estabelecer as mais distintas formas de administração de seus conflitos, sendo o sistema de justiça o mecanismo estabelecido pelo Estado para este fim. Paralelamente ao sistema formal, podem existir uma série de mecanismos que incluem desde as iniciativas de mediação comunitária até a administração realizada por grupos do crime organizado. Contudo, nem todos os mecanismos estabelecidos contribuem sempre para a administração pacífica de conflitos.

O ponto principal então é como estimular a criação de uma cultura de administração pacífica de conflitos nas comunidades²³. Este processo pode contar com dois eixos complementares: o fortalecimento da justiça formal, aumentando a confiança da

²² Nesse sentido, vide Simmel (1969).

²³ Vide Elias (1994).

sociedade neste mecanismo estatal e a criação de mecanismos de administração alternativa de conflitos legítimos perante a comunidade, que funcionem dentro da legalidade e complementem o esforço de administração de conflitos realizado pela justiça formal. A reflexão sobre as possíveis formas de configuração deste segundo eixo está diretamente relacionada ao objeto deste estudo.

1.2.2 Crescimento da violência no Brasil: a importância da prevenção

Apesar de observada com maior intensidade em algumas áreas - principalmente na periferia das grandes cidades e regiões metropolitanas, onde esta atinge níveis epidêmicos - a violência atinge todos os grupos e classes sociais. Além das perdas humanas e materiais, o crescimento do crime e da violência contribui para a desintegração de famílias e comunidades, para a deterioração de centros urbanos e o abandono de áreas públicas, e dificulta o processo de desenvolvimento econômico e social e de consolidação da democracia.

Em adição às estatísticas sobre criminalidade, outros dados importantes a serem considerados estão em algumas tentativas de mensuração de custos da violência feitas no Brasil, que apontam para as altas somas despendidas em face das conseqüências causadas pela violência. Somente no município do Rio de Janeiro, segundo pesquisa do Banco Interamericano de Desenvolvimento (1998), o custo direto de atendimento às vítimas de violência e os custos econômicos por morte prematura e incapacidade, em 1995, foram de aproximadamente 916 milhões de dólares. Desse total, 91% correspondiam ao custo da produção perdida por morte prematura, 5,2% ao custo da produção perdida por incapacidades, e 3,7% ao custo direto do tratamento às vítimas.

Adorno (2002, p.87) destaca quatro tendências no cenário da violência urbana, que vêm sendo experimentadas no Brasil há cerca de duas décadas: (i) o crescimento da delinqüência urbana, em especial dos crimes contra o patrimônio (roubo, extorsão mediante

seqüestro) e de homicídios dolosos (voluntários); (ii) a emergência da criminalidade organizada, em particular em torno do tráfico internacional de drogas, que modifica os modelos e perfis convencionais da delinquência urbana e propõe problemas novos para o direito penal e para o funcionamento da justiça criminal; (iii) graves violações de direitos humanos que comprometem a consolidação da ordem política democrática; (iv) a explosão de conflitos nas relações intersubjetivas, mais propriamente conflitos de vizinhança ou de família que tendem a convergir para desfechos fatais.

No entanto, é relevante destacar que essas tendências, apesar de relacionadas entre si, possuem causas não necessariamente idênticas e, nesse contexto, a última tendência mencionada é a de maior interesse para este estudo²⁴.

O autor destaca ainda no contexto do crescimento da criminalidade urbana, a tendência de crescimento também da violência interpessoal, relacionada ao objeto deste estudo:

Embora o crescimento da criminalidade urbana seja matéria controvertida, as estatísticas oficiais de criminalidade, base sobre a qual se realizam diagnósticos, avaliações, análises e estudos científicos estão apontando no sentido de uma tendência mundial, desde os anos 50, para o crescimento dos crimes e da violência social e interpessoal (Adorno, 2002, p.87).

E acrescenta:

Finalmente haveria que se computarem as mortes violentas provocadas por tensões nas relações intersubjetivas e que nada parecem ter em comum com a criminalidade cotidiana. Trata-se de um infindável número de situações, em geral envolvendo conflitos entre pessoas conhecidas, cujo desfecho acaba, muitas vezes até acidental e inesperadamente, na morte de um dos contendores. Compreendem conflitos entre companheiros e suas companheiras, entre parentes, entre vizinhos, entre amigos, entre colegas de trabalho, entre conhecidos que freqüentam os mesmos espaços de lazer, entre pessoas que se cruzam diariamente nas vias públicas, entre patrões e empregados, entre comerciantes e seus clientes. Resultam, em não poucas circunstâncias, de desentendimentos variados acerca da posse ou propriedade de algum bem, acerca de

²⁴ Em São Paulo, em 46% dos homicídios, a vítima e autor se conheciam (parentesco, vizinhança ou amizade) (NEV/USP, 1996).

paixões não correspondidas, acerca de compromissos não saldados, acerca de reciprocidades rompidas, acerca de expectativas não preenchidas quanto ao desempenho convencional de papéis como os de pai, mãe, mulher, filho, estudante, trabalhador, provedor do lar, etc. No mais das vezes, revelam quanto o tecido social encontra-se sensível a tensões e confrontos que, no passado, não pareciam convergir tão abruptamente para um desfecho fatal. (Adorno, 2002, p.97)

Ainda quanto à dinâmica da violência, Peralva (2000) constata a manifestação de uma nova conflitualidade urbana que, por sua vez, contribui para a geração de um sentimento de medo e risco social, alimentando a dinâmica da violência (Peralva, 2000, p.84). Segundo ela, no caso brasileiro:

É sobretudo a ausência de mecanismos de regulação apropriados a um novo tipo de sociedade emergente que explica a importância dos fenômenos de violência mais maciços e mais espetaculares; quer sejam aqueles ligados à desorganização social nas periferias pobres paulistas, que engendraram uma sociabilidade conflitiva, tornada em forte medida mortífera em razão dos níveis de circulação de armas de fogo; quer sejam aqueles ligados, como no caso do Rio de Janeiro, a um narcotráfico militarizado, objeto, por parte da polícia, de uma repressão igualmente militarizada. (Peralva, 2000, p.85)

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

A conseqüência mais grave deste processo em cadeia é a descrença dos cidadãos nas instituições promotoras de justiça, em especial as

encarregadas de distribuir e aplicar sanções para os autores de crime e de violência. Cada vez mais descrentes na intervenção saneadora do poder público, os cidadãos buscam saídas. Aqueles que dispõem de recursos apelam, cada vez mais, para o mercado de segurança privada, um segmento que vem crescendo há, pelo menos, duas décadas. Em contrapartida, a grande maioria da população urbana depende de guardas privados não profissionalizados, apóia-se perversamente na "proteção" oferecida por traficantes locais, ou procura resolver suas pendências e conflitos por conta própria. Tanto num como noutro caso, seus resultados contribuem ainda mais para enfraquecer a busca de soluções proporcionada pelas leis e pelo funcionamento do sistema de justiça criminal. (Adorno, 2002, p.99)

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

As reflexões dos autores acima ressaltam o problema da crise de confiança no sistema de justiça e de seus efeitos na busca de saídas para este problema por parte da população. Essas saídas, cada vez mais, passam a ser o recurso a mecanismos para-estatais (segurança privada, traficantes, etc) ou mesmo a resolução de conflitos por conta própria, muitas vezes com recurso à violência.

A partir dessas constatações, ressalta-se a importância das ações de fortalecimento e ampliação do acesso à justiça como um dos elementos para a prevenção à violência. A busca de uma política pública multidisciplinar de prevenção é imprescindível. Esta deve contar com várias facetas e intervenções planejadas sistemicamente, incluindo ações na área de justiça, de

forma que a sociedade e os poderes públicos tornem-se parceiros em todas as etapas do processo.

Um interessante levantamento dos avanços da criminologia brasileira nas últimas décadas, bem como uma exposição panorâmica desta como ciência social é realizado na obra de Molina e Gomes (1997). Ao definirem o conceito criminológico de prevenção, os autores o decompõe em prevenção primária, secundária e terciária. A prevenção primária agiria nas causas do conflito criminal, para neutralizá-lo antes que ele se manifeste. A prevenção secundária corresponderia às ações de médio e curto prazo que agem sobre os grupos mais propensos a sofrer ou protagonizar a criminalidade. Por fim, a prevenção terciária estaria relacionada aos programas de prevenção à reincidência.

O efeito preventivo do acesso à justiça pode atuar no âmbito desses três eixos. Possui um caráter de prevenção primária e terciária, pois, ao ser fortalecida a confiança da população nos mecanismos de solução de controvérsias existentes, pode reduzir-se a probabilidade de que pequenas controvérsias fiquem sem solução, transformando-se em conflitos violentos; ao mesmo tempo, o aumento da confiança na Justiça pode também evitar a reincidência de criminosos. Adicionalmente, ao serem focalizadas nos grupos mais vulneráveis, as políticas públicas de acesso à justiça estarão investidas também de um caráter de prevenção secundária.

1.2.3 Administração pacífica de conflitos e prevenção à violência

A Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar realizada em 1988²⁵ revelou importantes dados sobre o acesso ao sistema de justiça no Brasil: 55,2% dos entrevistados que haviam se envolvido em diferentes conflitos (trabalhista, criminal, conjugal, desocupação de imóvel, pensão alimentícia, conflito de vizinhança, conflitos por posse de terra, cobrança de

²⁵ IBGE (1990).

dívida, herança), não recorreram à Justiça. Entre estes, o motivo preponderantemente alegado foi: "resolveu por conta própria". 42,69% das razões alegadas para não interpor ação judicial se classificam nessa ordem de motivos. É importante destacar ainda que 23,77% dos entrevistados revelaram não confiar nos serviços jurídicos e judiciais.

Esses dados, até então inéditos no Brasil, refletem a baixa confiabilidade nas instituições públicas e, em particular, na Justiça. A Justiça não é vista, pelos cidadãos, como instrumento adequado de superação da conflituosidade social. Esses são indicativos, de um lado, da ineficiência e inadequação do Poder Judiciário, em sua conformação atual, na resolução dos conflitos sociais e, de outro, da importância que assumem os mecanismos alternativos de resolução de disputas nesse contexto.

Contudo, como já mencionado, esses mecanismos alternativos podem tanto significar a administração dos conflitos por vias pacíficas, refletindo a forte organização de uma sociedade civil que estimula a auto-composição e consolida relações de cidadania, quanto podem ser o reflexo do uso da violência no ajustamento de disputas, uma realidade que tem conhecido especial dramatização nos anos recentes em face do crescimento da violência urbana²⁶, significando assim a negação da ordem democrática e cidadã.

Ao estudar o campo da administração de conflitos, Santos (1996) utilizou a noção de "pirâmide de litigiosidade" como forma de representar a situação em que apenas uma parte dos conflitos judicializáveis efetivamente ingressa nas instâncias oficiais de resolução. A base dessa pirâmide é composta por todos os confrontos de interesses, sejam individuais ou coletivos, envolvendo violações de direitos, disputas interpessoais ou com a participação de grupos sociais, empresas e da administração pública.

Apenas uma parte dos conflitos é absorvida e administrada pelo sistema oficial, podendo ou não se converter em processo judicial. Esta corresponde ao topo da pirâmide, que

²⁶ Vide Caldeira (2000) e Adorno (1995).

é geralmente estreita, sobretudo em países como o Brasil, em que não são poucos os problemas de acesso da população à justiça formal. Assim, as situações sociais não canalizadas para as vias formais de resolução tendem, em parte, a ser absorvidas por mecanismos alternativos de administração de conflitos; e, em parte, a serem administradas de forma privada, onde o recurso à violência pode ter lugar.

Justifica-se assim a necessidade de buscar-se tanto incrementar as vias de acesso à justiça formal como fortalecer os mecanismos alternativos de resolução de conflitos como estratégia para reduzir o uso da violência na resolução de disputas.

Ainda segundo Santos (1996), não apenas o sistema de justiça formal coexiste com os mecanismos informais de administração de conflitos, como estes são preferidos pelos cidadãos, por serem mais baratos, mais rápidos, mais compreensíveis e oferecerem soluções consideradas mais adequadas às peculiaridades dos litigantes e suas expectativas de resolução. De acordo com o autor, na vida cotidiana, apenas quando os meios informais fracassam na dissolução da controvérsia é buscada a intervenção do sistema formal. Assim, nessa leitura, mecanismos alternativos de solução de conflitos e acesso à justiça oficial devem ser compreendidos como formas de administração de conflitos complementares entre si.

Um importante elemento ao estudar-se a administração pacífica de conflitos é o conceito de cultura de paz. Na Declaração e Programa de Ação sobre Cultura de Paz, aprovados pela Assembléia Geral²⁷ das Nações Unidas, o conceito de paz é defendido não apenas como a ausência de conflitos, mas também como um processo positivo, dinâmico e participativo em que se promova o diálogo e se solucionem os conflitos dentro de um espírito de entendimento e cooperação mútuos. Dessa forma, a promoção de mecanismos alternativos de solução de conflitos, principalmente a mediação, tem relação direta com os esforços para a construção de uma cultura de paz e entendimento.

²⁷ O texto completo pode ser visualizado em <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r53.htm>

Dessa forma, o acesso a um sistema de justiça que garanta o cumprimento de direitos e promova a equidade é elemento fundamental para a paz social em qualquer nação. Na busca do fortalecimento das funções sociais do sistema de justiça, a implantação de mecanismos alternativos de resolução de conflitos constitui um importante caminho para a oferta de soluções pacíficas e justas aos conflitos vivenciados pelos cidadãos e de fortalecimento e manutenção da coesão social.

2. METODOLOGIA

2.1 Problema de pesquisa

O problema de pesquisa que orientou o desenvolvimento do presente estudo foi a seguinte questão: Como os mecanismos adotados pelo projeto Justiça Comunitária influenciam a redução dos custos transacionais do sistema de justiça e a resolução pacífica de conflitos nas comunidades atendidas?

Os mecanismos adotados pelo projeto correspondem à forma como este funciona, ou seja, quais as ações adotadas por este para a busca do seu resultado pretendido (ampliação do acesso à justiça) e como estas ações são implementadas na prática. Os custos transacionais do sistema de justiça correspondem a custos de mensuração (oriundos de regras mal formuladas ou desconhecimento das regras existentes) e custos de imposição (derivados de problemas no funcionamento do sistema de justiça). Já a resolução pacífica de conflitos nas comunidades atendidas pode se dar pelo sistema de justiça formal e/ou por mecanismos de administração alternativa de conflitos. Nesse sentido, o projeto pode tanto oferecer opções alternativas legítimas como facilitar o acesso aos mecanismos formais, de maneira complementar.

Para este problema de pesquisa, apresenta-se a hipótese de que a adoção de mecanismos (i) acessíveis, (ii) com os quais a comunidade se identifique, (iii) que promovam a educação em direitos e que (iv) possibilitem a administração de pequenos conflitos de forma eficaz (rápida e satisfatória) contribui para a redução dos custos transacionais – custos de mensuração, ligados ao aumento do conhecimento sobre direitos e deveres e mecanismos de administração pacífica de conflitos existentes²⁸ e custos de imposição, pelo estabelecimento de práticas de administração de conflitos eficientes e eficazes -, favorecendo a aceitação das

²⁸ A questão das regras formais deficientes não foi aqui incluída pois esta não pode ser diretamente influenciada pelos mecanismos de resolução alternativa de conflitos.

instituições formais e a opção por mecanismos de resolução pacífica de conflitos (sejam esses formais ou informais, dependendo da natureza do conflito).

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

2.2 Objetivos

2.2.1 Objetivo Geral

Este estudo busca identificar e apresentar sugestões de aperfeiçoamento do projeto Justiça Comunitária, com foco na otimização de sua implementação e aumento do seu potencial de contribuição para a resolução pacífica de conflitos nas comunidades atendidas. A partir da análise deste projeto, procurou-se destacar alguns elementos relevantes para a composição de uma política pública de acesso à justiça que tenha impacto na redução dos custos transacionais do sistema de justiça, contribuindo para a opção voluntária por mecanismos de administração pacífica de controvérsias e tendo influência na prevenção à violência.

2.2.2 Objetivos Específicos

Esta pesquisa realizou um estudo de caso do projeto Justiça Comunitária, buscando:

(i) identificar como o resultado (outcome) de promoção do acesso à justiça foi operacionalizado pelo projeto, ou seja, quais os mecanismos adotados por este para a busca da ampliação do acesso à justiça. Este objetivo foi operacionalizado por meio da construção do marco lógico do projeto;

(ii) analisar se estes mecanismos estão sendo implementados efetivamente e, caso negativo, que dificuldades que surgiram ao longo da implementação dessas ações. Esta análise é importante para que se possa averiguar a correspondência entre o desenho do projeto e a sua efetiva implementação. Este objetivo foi concretizado por meio da análise das atividades e indicadores de produto propostos no marco lógico do projeto;

(iii) refletir como os mecanismos adotados pelo projeto contribuem para a redução de custos transacionais e para a administração pacífica de conflitos nas comunidades.

Quanto ao último ponto, como a redução dos custos transacionais do sistema de justiça formal envolve múltiplos elementos (da reforma do arcabouço legislativo à estrutura e processo do Poder Judiciário) além daqueles relacionados a mecanismos de resolução alternativa de conflitos, este estudo concentrou sua análise apenas em examinar como os elementos presentes no projeto se relacionam aos fatores que geram custos transacionais, podendo representar uma contribuição para a redução destes nas comunidades atendidas. Essa análise foi elaborada de acordo com o arcabouço teórico neo-institucionalista, bem como por meio de uma reflexão realizada a partir de uma comparação entre os mecanismos de acesso à justiça adotados pelo projeto Justiça comunitária e aqueles presentes na justiça formal.

Já a opção voluntária por práticas de administração pacífica de conflitos nas comunidades é um processo de longo prazo, difícil de ser mensurado com precisão. Dessa forma, foi realizada aqui apenas uma reflexão quanto ao potencial que o projeto apresenta para contribuir para este processo, a partir de dados preliminares obtidos a partir de questionários aplicados junto às comunidades atendidas pelo projeto.

2.3 Seleção de Unidades de Observação

A escolha do projeto Justiça Comunitária como unidade de observação justifica-se, primeiramente, por seu caráter inovador: essa é uma experiência de justiça comunitária promovida pelo Poder Judiciário, normalmente avesso a este tipo de prática. Além deste fator, um outro elemento, facilitador da pesquisa de campo, é o fato do projeto estar localizado no Distrito Federal. Por fim, o alcance do objetivo buscado pela iniciativa estudada exige a participação de diferentes entes governamentais e não-governamentais, o que exige um grande esforço de integração e coordenação para a sua implementação. Este é um fator extremamente interessante, podendo influenciar os resultados alcançados pelo projeto.

2.4 Estratégia de Análise de dados

Será realizado um estudo de caso do projeto Justiça Comunitária, seguindo a metodologia proposta por Yin (2005).

Yin (2005) inicia sua obra sobre planejamento e métodos para estudo de caso, lembrando que esse é um método geralmente criticado com o estereótipo de que este é dotado de precisão (ou seja, quantificação), objetividade e rigor insuficientes. O autor procura argumentar que estudos de caso podem perfeitamente ser utilizados para fins de pesquisa e demonstra como estes devem ser devidamente planejados e realizados.

Uma outra preocupação comum com relação aos estudos de caso é o argumento de que estes fornecem pouca base para se impor uma generalização científica. Yin (2005, pp. 29-30) defende que os estudos de caso, da mesma forma que os experimentos, são generalizáveis a proposições teóricas, e não a populações ou universos. Nesse sentido, o estudo de caso não representa uma “amostragem” e, ao fazer isso, seu objetivo é expandir e generalizar teorias (generalização analítica) e não enumerar frequências (generalização estatística).

Os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo “como” e “por quê”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se concentra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real (Yin 2005, p. 19): ou seja, condições encontradas no objeto deste estudo.

Para analisar como os mecanismos de promoção do acesso à justiça adotados pelo projeto Justiça Comunitária influenciam os custos transacionais do sistema de justiça e a adoção de práticas de administração pacífica de conflitos nas comunidades atendidas, foi estruturado, primeiramente, o marco lógico do projeto.

Este exercício permite identificar quais são os mecanismos previstos no desenho do projeto e verificar se estes vêm sendo implementados conforme planejado. Ele permite analisar as estratégias, procedimentos ou arranjos (inclusive institucionais) adotados na implementação de uma política, programa ou projeto, com a finalidade de identificar os pontos onde podem ser obtidos ganhos de eficiência e eficácia. Possibilita, ainda, identificar as oportunidades e dificuldades ocorridas durante a realização das atividades previstas, colaborando para uma eventual correção de rumos e conseqüente aprimoramento da política, programa ou projeto.

Em seguida, foi realizado um contraste com os mecanismos disponíveis no processo judicial tradicional. Essa análise buscou examinar se os mecanismos selecionados pelo projeto para operacionalizar a busca do resultado de ampliação do acesso à justiça são mais favoráveis à redução de custos transacionais e à opção por mecanismos pacíficos de resolução de conflitos do que aqueles presentes no processo judicial tradicional.

Dada a dificuldade de obtenção de dados nessa área e as restrições metodológicas de comparação de dois universos tão distintos (a Justiça como um todo e o projeto Justiça

comunitária) esta segunda parte da análise não pretende ser conclusiva, mas sim contribuir apenas como uma reflexão para o debate do tema.

Esta comparação foi realizada em torno de seis elementos principais:

- (i) promoção do conhecimento de direitos e deveres e de como acessar a Justiça;
- (ii) duração do processo;
- (iii) custos financeiros necessários para que o indivíduo tenha acesso ao mecanismo de resolução de controvérsias;
- (iv) mecanismos de garantia de cumprimento das soluções adotadas;
- (v) satisfação dos beneficiários quanto ao processo e solução adotada;
- (vi) imagem da Justiça.

O primeiro elemento está relacionado aos custos de mensuração. Os elementos de número dois a cinco referem-se ao funcionamento do mecanismo de administração de conflitos (sistema formal ou informal), relacionando-se aos custos de imposição. O elemento de número cinco, juntamente com o sexto elemento, pode oferecer alguns *insights* para a reflexão quanto à opção voluntária por mecanismos de resolução pacífica de conflitos (formais ou informais).

Dentre as informações usadas nesta reflexão, estão informações preliminares de questionários aplicados pelos próprios agentes comunitários no período de agosto/setembro de 2005, em caráter voluntário, com vistas a obter dados de base para uma futura avaliação de impacto do projeto²⁹.

A associação dessas duas análises, ou seja, o exame do desenho do projeto *versus* sua implementação efetiva e a análise comparada mostrou-se fundamental tanto para (i) possibilitar a formulação de sugestões para o aperfeiçoamento do desenho do projeto e (ii) para sugerir elementos importantes para uma política pública de acesso à justiça com maior

²⁹ Para maiores informações sobre os questionários, vide a seção de “fontes” no capítulo referente à metodologia desta dissertação, bem como o Anexo I deste estudo.

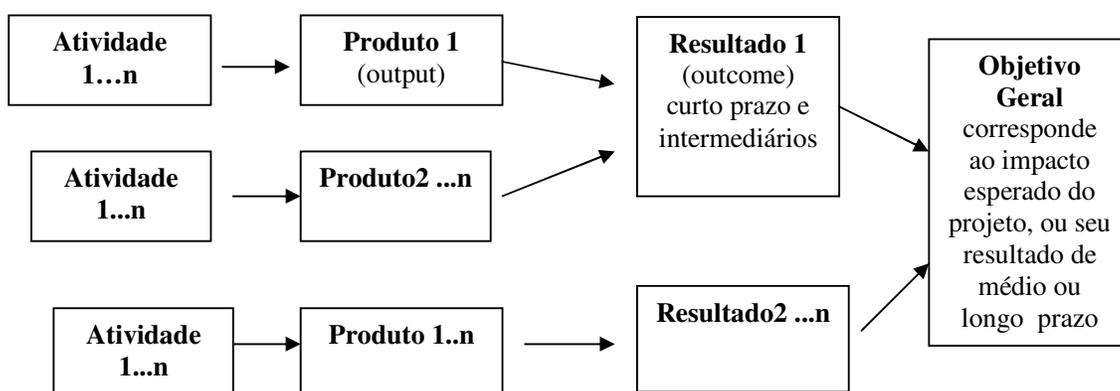
efeito potencial na redução de custos transacionais do sistema de justiça e na resolução pacífica de conflitos.

2.4.1 Marco Lógico e indicadores

O marco lógico do projeto foi elaborado a partir de documentos que descrevem a estratégia de implementação do projeto, redigidos pela sua própria equipe gestora. Este exercício permite identificar os objetivos, resultados, produtos e atividades previstos para o projeto no momento de sua formulação e contrastá-los com a implementação que vem ocorrendo na prática.

Existem várias concepções de marco lógico, mas uma forma simplificada, que será adotada neste estudo, é uma adaptação elaborada a partir da metodologia atualmente adotada pelo escritório do Brasil do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)³⁰. Seus principais elementos principais são:

Figura 4 – Estrutura básica do Marco Lógico



Seguindo a lógica deste modelo, a plena realização das atividades leva ao alcance dos produtos (outputs) esperados. A realização dos produtos leva à consecução dos resultados

³⁰ Os documentos de projetos onde este modelo pode ser visualizado estão disponíveis no site do PNUD Brasil: <http://www.pnud.org.br>, acessado em 20 de abril de 2005.

(outcomes) previstos e o alcance destes resultados, por sua vez, pode proporcionar os impactos esperados (ou seja, o alcance do objetivo geral previsto). Além dos elementos acima, são também parte deste modelo determinados indicadores (que permitem mensurar o alcance de cada uma das etapas previstas no programa). Não se pode ainda deixar de considerar, no alcance dos resultados e impactos, a influência de fatores externos, intervenientes no programa, que podem ter contribuído ou prejudicado a consecução dos produtos, resultados e objetivos previstos.

Em complementação à noção de Marco Lógico, é especialmente relevante destacar aqui alguns elementos relacionados à Teoria do Programa. Weiss (1998, p.55) destaca que um programa é a teoria e, uma avaliação, o seu teste. Dessa forma, para realizar uma avaliação, o avaliador precisa entender as premissas teóricas nas quais o programa é baseado. Mas isso não significa que a teoria tem de ser certa: ela é apenas uma série de hipóteses sob as quais o programa foi construído. Sobretudo, ela é uma explicação das ligações causais que conectam os insumos (inputs) aos produtos esperados (outputs), e assim por diante (resultados, impactos).

A teoria do programa identifica os recursos, atividades, os resultados e impactos esperados e as suposições causais que ligam uns aos outros. Apesar de neste estudo não estar sendo realizada uma avaliação propriamente dita, o conceito de teoria do programa mostra-se relevante para a análise do desenho do projeto *versus* sua implementação.

Abaixo se transcreve o marco lógico do projeto, segundo proposto pela metodologia dessa pesquisa:

Quadro 1 – Marco lógico do projeto Justiça Comunitária

Objetivo Geral (impacto)	Resultado (outcome)	Produtos (outputs)	Atividades
<p>Contribuição para a redução dos custos transacionais do sistema de justiça alcançada</p>	<p>Acesso à justiça ampliado</p>	<p>População conscientizada sobre direitos e deveres e mecanismos de solução de conflitos existentes</p> <p><i>Indicadores:</i> (i) existência de atividades de educação/informação sobre direitos e deveres e sobre mecanismos de solução de conflitos existentes;</p>	<p>- disseminar o projeto Justiça comunitária junto à população-alvo; - capacitar agentes em temas jurídicos; - prestar orientação jurídica à comunidade; - informar a população quanto aos mecanismos de administração pacífica de conflitos existentes.</p> <p><i>Indicadores:</i> (i) conteúdos inseridos no programa de capacitação dos agentes; (ii) número de sessões de capacitação realizadas; (iii) existência e utilização de mecanismos para disseminação do projeto Justiça Comunitária junto à população-alvo.</p>
		<p>Processo de solução de conflitos otimizado</p> <p><i>Indicadores:</i> (i) duração do processo; (ii) gastos financeiros necessários para que o beneficiário usufrua do mecanismo de administração de conflitos (transporte, emissão de documentos, etc); (iii) cumprimento dos acordos estabelecidos; (iv) sustentabilidade do projeto (existência de estratégia de auto-sustentabilidade, capacidade de expansão para atendimento a maior número de demandas).</p>	<p>- estabelecer equipe multidisciplinar para orientação aos agentes comunitários; - realizar capacitação dos agentes em mediação de conflitos; - facilitação de conflitos pelos agentes, com apoio da equipe multidisciplinar; - estabelecer mecanismos visando garantir o cumprimento dos acordos estabelecidos durante o processo de facilitação; - conceber e implementar mecanismos visando a sustentabilidade financeira e institucional do projeto.</p> <p><i>Indicadores:</i> (i) composição da equipe multidisciplinar; (ii) agentes capacitados em mediação de conflitos (iii) número de atendimentos realizados pelos agentes; (iv) existência de mecanismo (formais/informais) para garantia de cumprimento dos acordos estabelecidos; (v) existência de orçamento e estrutura próprios.</p>
		<p>Redes associativas criadas na comunidade</p> <p><i>Indicadores:</i> (i) demandas coletivas solucionadas a partir da própria organização comunitária; (ii) Confiança nos agentes comunitários; (iii) implementação integrada de atividades com outros programas sociais.</p>	<p>- identificar, a partir dos atendimentos realizados, conflitos comuns presentes na comunidade; - elaborar estratégia para resolução desses conflitos de forma coletiva; - articular as atividades desenvolvidas pelo projeto com outros programas sociais presentes na comunidade.</p> <p><i>Indicadores:</i> (i) existência e implementação de estratégia para identificação e resolução conjunta de conflitos comuns presentes na comunidade; (ii) existência de articulação com outros programas sociais presentes na comunidade.</p>

O projeto busca fortalecer os cidadãos para que possam resolver seus conflitos pacificamente e, quando necessários, serem capazes de procurar o sistema de resolução de conflitos tradicional. Para fins do marco lógico, esses objetivos podem ser transcritos na forma do resultado “acesso à justiça ampliado”, ou seja, os cidadãos passam a contar com mecanismos alternativos de administração de seus conflitos e/ou com maior facilidade de acesso ao sistema de justiça formal, por meio de assistência jurídica gratuita.

Passando aos produtos previstos, o projeto possui três pilares principais, que visam o alcance do resultado pretendido (ampliação do acesso à justiça):

1. Orientação Jurídica, prestada pelos agentes comunitários e pela equipe multidisciplinar do projeto à comunidade. Produto correspondente: População conscientizada sobre direitos e deveres e mecanismos de solução de conflitos existentes;

2. Formação em mediação: os agentes comunitários são orientados em como incentivar o diálogo entre pessoas em conflito, atuando como um terceiro imparcial. Produto correspondente: Processo de solução de conflitos otimizado. Esta otimização envolve não apenas a resolução imediata do conflito, mas também a garantia de cumprimento dos acordos estabelecidos. Esta garantia de cumprimento, por sua vez, está diretamente relacionada ao grau de estabilidade do projeto: a percepção da estabilidade do mecanismo de solução de controvérsias é essencial para a confiança neste dos cidadãos que o utilizam;

3. Mobilização e desenvolvimento social: O trabalho dos agentes é realizado de forma a restabelecer os laços de amizade e cordialidade, fortalecendo e conferindo autodeterminação às comunidades, por meio da criação de redes. Produto correspondente: redes associativas criadas na comunidade.

O resultado “ampliação do acesso à justiça” poderia ter sido operacionalizado pelo projeto das mais diversas formas. Contudo, os mecanismos adotados em seu desenho (orientação jurídica, mediação e criação de redes nas comunidades) parecem atender o

conceito de “acesso à justiça” adotado neste estudo, que privilegiam não só o acesso ao mecanismo de administração de conflitos, mas a eficiência e eficácia deste.

O eixo de orientação jurídica favorece o acesso aos mecanismos formais de garantia de cumprimento, bem como realiza a educação em direitos nas comunidades. O eixo de mediação favorece a eficiência e eficácia na administração da justiça, por meio de um mecanismo alternativo. A formação de redes nas comunidades possibilita a identificação de conflitos coletivos, favorecendo a sua resolução.

Este último eixo estimula ainda a identificação da comunidade com o projeto, aumentando a sua legitimidade como alternativa para administração de conflitos. Por fim, este terceiro pilar do projeto favorece a resolução duradoura dos conflitos, ao buscar a articulação com outros programas governamentais que possam ajudar a sanar causas estruturais associadas a determinadas controvérsias (“raízes” dos conflitos). Contudo, é necessário analisar se este desenho vem sendo efetivamente implementado na prática.

A ampliação do acesso à justiça pelo projeto, por sua vez, ao (i) aumentar o conhecimento sobre as regras formais existentes (influência nos custos de mensuração) e (ii) facilitar o acesso ao sistema de justiça e oferecer um mecanismo informal que favoreça o cumprimento das regras formais (influência nos custos de imposição), pode contribuir para a redução dos custos de transação. Esta relação é demonstrada no modelo lógica acima, com o estabelecimento da “contribuição para a redução dos custos transacionais do sistema de justiça alcançada” como um dos impactos esperados pelo projeto.

Como já mencionado, o desenho do modelo acima se baseia no pressuposto da relação causal entre produtos, resultado e impacto, ou seja, a concretização dos produtos estabelecidos se refletirá na ampliação do acesso à justiça, traduzindo-se essa ampliação, por sua vez, na contribuição para a redução dos custos transacionais do sistema de justiça.

Como, seguindo o arcabouço teórico aqui adotado, a redução dos custos de transação possui relação direta com a melhor aceitação das regras do Estado mediante o sistema de justiça (regras formais) e com a opção pela resolução pacífica de conflitos, o alcance do impacto previsto neste modelo lógico corresponde, dessa forma, ao sucesso do projeto como ferramenta de prevenção à violência.

A primeira etapa do estudo de caso examina a correspondência entre os mecanismos adotados no desenho do projeto e a sua implementação prática. Como estes mecanismos correspondem aos produtos e atividades do projeto, a análise será realizada com base nos indicadores propostos no marco lógico acima descrito.

A adequada implementação dos produtos leva ao alcance do resultado pretendido. Dessa forma, a análise da implementação do projeto possibilitará aferir se os requisitos para a realização do resultado esperado estão sendo alcançados ou não e quais os fatores que favorecem ou dificultam esse caminho.

Como já explanado, na segunda etapa da análise será realizada uma reflexão quanto ao impacto pretendido (contribuição para a redução de custos transacionais) e quanto à adoção de práticas de resolução pacífica de conflitos. Enquanto a contribuição para a redução de custos transacionais pode ser considerada um impacto de médio prazo, a adoção de práticas de resolução pacífica de conflitos é esperada como um impacto a longo prazo, pois esta envolve a criação e fortalecimento de regras informais³¹ favoráveis a estas práticas. Dada a recente implementação do projeto, a acurada análise dos impactos de médio e longo prazo fica prejudicada, tendo sido realizadas então aqui apenas algumas reflexões com bases em evidências preliminares que já puderam ser colhidas.

³¹ Para maiores detalhes sobre este tema, é interessante retomar os conceitos de modelos mentais, aprendizado e regras informais apresentados no marco teórico deste estudo.

2.5 Abrangência

O estudo foi limitado a experiências implementadas no Brasil, mais especificamente, no Distrito Federal, e no âmbito do poder público. O corte temporal exato está relacionado ao início de implementação da ação selecionada, estando circunscrito no intervalo 2000-2005.

2.6 Fontes

Neste estudo, foram utilizadas tanto fontes primárias como secundárias. Dentre as fontes secundárias, encontram-se: dados estatísticos relacionados ao sistema de justiça e à experiência estudada³²; documentos constitutivos do projeto Justiça Comunitária (documentos de planejamento do projeto e termo de adesão dos agentes comunitários) e o relatório da avaliação qualitativa realizada pela equipe do projeto³³; estudos acadêmicos, relatórios de organismos internacionais, livros, artigos e periódicos sobre acesso à justiça e violência; e referências disponíveis na Internet³⁴.

Uma fonte importante por meio da qual foram obtidos grande parte dos dados analisados no estudo de caso do projeto foi a pesquisa qualitativa do projeto Justiça Comunitária (2003), realizada pela sua própria equipe gestora. No momento da realização dessa pesquisa, as informações contidas no banco de dados do projeto indicavam que, 836

³² Especialmente Ministério da Justiça. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Estudo Diagnóstico: Defensoria Pública no Brasil*. Brasília, 2004.; Ministério da Justiça. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Sistemas Alternativos de Solução e Administração de Conflitos: mapeamento de programas públicos e não-governamentais*. Brasília, 2005.; Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. *Diagnóstico do Poder Judiciário*. Brasília, 2004; Informações estatísticas do projeto Justiça Comunitária disponíveis na página do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios: <http://www.tjdf.gov.br>.

³³ Projeto Justiça Comunitária. *Pesquisa Qualitativa no Projeto Justiça Comunitária*. Mimeo. 2003

³⁴ Maiores detalhes sobre as fontes secundárias utilizadas estão disponibilizadas na bibliografia deste estudo.

pessoas haviam sido atendidas: 742 em Ceilândia (de maio de 2001 a dezembro de 2002) e 94 em Taguatinga (de outubro de 2002 a setembro de 2003)³⁵.

Desse total, a pesquisa contemplou, aleatoriamente, 20% (170 pessoas) das duas cidades, e 66 pessoas (8%) foram entrevistadas efetivamente (55 em Ceilândia e 11 em Taguatinga). A escolha por este critério concentrou-se no fato da pesquisa ter contado com apenas três pesquisadoras, a investigarem todo o universo de atendimentos realizados.

Apesar das limitações relacionadas ao pequeno número de entrevistados da pesquisa e ao fato desta ter sido conduzida pela própria equipe do projeto (o que poderia ocasionar vieses de interpretação), esta apresenta indícios interessantes, que não poderiam ser desconsiderados neste estudo de caso. Por isso, optou-se pela utilização de informações obtidas a partir do relatório final dessa pesquisa para fomentar as reflexões realizadas no presente estudo.

Essa pesquisa qualitativa foi conduzida por meio de entrevistas semi-estruturadas, gravadas para posterior análise. As perguntas iniciais adotadas pelas pesquisadoras durante o processo de entrevistas foram: *Como soube do projeto Justiça Comunitária (divulgação na comunidade)?; Por que procurou o projeto?; Como foi o atendimento do agente?; O que aconteceu depois do atendimento?; O que significa Justiça?; O que significa cidadania?; Voltaria a procurar o projeto?*

Nos anexos I e II foram disponibilizados dados detalhados relativos ao perfil sócio-econômico das comunidades beneficiadas (Ceilândia e Taguatinga), bem como dos atendimentos realizados pelo projeto. Os dados relativos a Ceilândia e Taguatinga têm como fonte a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios realizada pela Secretaria de Planejamento do Distrito Federal, em 2004. As informações relativas aos atendimentos

³⁵ O atendimento em Ceilândia ficou paralisado durante o ano de 2003, devido à suspensão da Bolsa-Auxílio.

realizados fazem parte do banco de dados do projeto Justiça Comunitária³⁶ e são obtidas a partir dos registros dos casos resolvidos pelos agentes.

As fontes primárias utilizadas neste estudo foram: visitas de campo aos Centros Comunitários de Ceilândia e Taguatinga para observação de sessões de capacitação e de atuações dos agentes comunitários; entrevistas não-estruturadas a agentes comunitários e gestores do projeto Justiça Comunitária e programa Balcão de Direitos³⁷; análise preliminar de questionários³⁸ aplicados nas comunidades beneficiárias do projeto.

Quanto à última fonte mencionada, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em parceria com a rede canadense de acadêmicos IdeasWork, viabilizou a aplicação de questionários nas comunidades atendidas pelo projeto para coleta de dados que servirão de base para uma futura avaliação da experiência. Os questionários foram aplicados aleatoriamente, em toda a área coberta por esta iniciativa. A equipe do projeto Justiça Comunitária disponibilizou os originais dos 367 questionários já respondidos, dos quais alguns dados foram analisados preliminarmente nesta pesquisa.

A aplicação dos questionários, prevista para ser concluída no final de dezembro de 2005, era composta de um total de 4.950 respondentes, ou seja, 1% da população das comunidades atendidas. Infelizmente, dada as limitações de tempo para conclusão deste estudo, não foi possível aguardar o término da aplicação dos questionários para então proceder à análise dos dados, optando-se pela reflexão a partir dos resultados parciais (367 questionários foram efetivamente analisados).

Esses resultados, por serem preliminares, apresentam algumas restrições, principalmente no que se refere à proporção (cerca de 0,07%) entre a amostra estudada (367

³⁶ Essas informações estão disponíveis na página do TJDF: <http://www.tjdf.gov.br>.

³⁷ As entrevistas foram realizadas após o exame de grande parte da documentação relativa ao projeto Justiça Comunitária e programa Balcão de Direitos. Assim, as perguntas foram orientadas principalmente a suprir lacunas não encontradas na documentação e confirmar ou esclarecer pontos importantes obtidos a partir dos documentos.

³⁸ Vide Anexo I.

respondentes) e o universo total (cerca de 500.000 moradores de Taguatinga e Ceilândia). Contudo, os questionários foram adequadamente distribuídos entre as diferentes sub-regiões atendidas pelo projeto e aplicados de forma aleatória. Dessa forma, optou-se por apresentar alguns indícios obtidos a partir do tratamento desses dados. No entanto, esses são apresentados em caráter não-conclusivo, apenas para alimentar a reflexão realizada neste estudo.

3. ACESSO À JUSTIÇA

O acesso à justiça é um direito humano e um caminho para a redução da pobreza, por meio da promoção da equidade econômica e social³⁹. Onde não há amplo acesso a uma justiça efetiva e de qualidade, a democracia está em risco e o desenvolvimento não é possível⁴⁰. Assim, a ampliação do acesso à justiça no país é uma contribuição certa na ampliação do espaço público do exercício da cidadania, na promoção e defesa da coesão social de grupos e segmentos populacionais e no fortalecimento da democracia.

Antes de iniciar-se a reflexão quanto ao problema do acesso à justiça, torna-se necessário, primeiramente, uma breve descrição da estrutura e funcionamento do Poder Judiciário.

A base legal de toda a organização do Poder Judiciário no Brasil é a Constituição Federal, cabendo à Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Leis complementares n° 35/79 e n° 37/79) o estabelecimento das normas relativas ao exercício da função dos magistrados em todo o país. O sistema Judiciário brasileiro é composto pelas seguintes instituições:

- (i) Poder Judiciário;
- (ii) Ministério Público;
- (iii) Advocacia pública;
- (iv) Defensoria Pública;

³⁹ Sobre a relação entre acesso à justiça, redução da pobreza e promoção do desenvolvimento vide CHOUDREE, Rajesh. *Poverty and Access to Justice: an overview*. UNDP. Oslo Governance Centre. Publicado via Internet em www.undp.org/governance/cd/documents/25.pdf, acessado em 05 de janeiro de 2006.; e IKAWA, Daniela. *O programa do PNUD para o acesso à justiça – uma aproximação descritiva*. Publica via Internet em <http://www.conectasur.org/files/PNUD.pdf>, acessado em 05 de janeiro de 2006. Já Pinheiro (2001) enfatiza a relação entre a estrutura e funcionamento do Poder Judiciário e o crescimento econômico de um país, destacando a relação entre um quadro institucional adequado e o estímulo aos investimentos e operação eficiente dos mercados.

⁴⁰ Essa perspectiva que considera o acesso à justiça como fundamental ao desenvolvimento faz parte do novo paradigma de desenvolvimento humano, consolidado na década de 90, que - ao contrário da concepção teórica das décadas anteriores, que associa desenvolvimento a crescimento econômico – privilegia o desenvolvimento como uma ampliação das escolhas disponíveis para os seres humanos, incorporando outras dimensões além da econômica. Para informações sobre este tema vide UNDP. *Human Development Report 1990: Concept and measurement of human development*. New York: United Nations Development Programme, 1990.

(v) Advocacia.

Ao lado do sistema Judiciário, o Ministério da Justiça, no âmbito do Poder Executivo, tem a competência de instituir e direcionar a política judiciária nacional.

O **Poder Judiciário** brasileiro é autônomo e independente (Constituição Federal, art. 2º), e tem por função a administração da justiça e a garantia da observância do princípio da legalidade, exercendo a atividade judicante quando provocado. Este é organizado pelo artigo 92 e seguintes da Constituição Federal, que dispõem sobre a composição e competência dos seus diversos órgãos, sobre as garantias da magistratura, sobre sua autonomia administrativa e financeira, e discorre, de maneira geral, sobre o Estatuto da Magistratura.

A estrutura do Poder Judiciário presente na Constituição Federal prevê os seguintes órgãos:

- Supremo Tribunal Federal (CF, art. 101 e segs.): possui como competência principal assegurar a guarda da Constituição. Possui também outras competências, elencadas no art. 102 da Constituição Federal.

- Superior Tribunal de Justiça (CF, art.104 e segs.): possui competência para tratar de assuntos envolvendo leis federais e outras elencadas no art.105 da Constituição Federal.

- Justiça Federal: tem competência para tratar de causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas e outras elencadas no art. 109 da Constituição Federal. Compõe-se de juízes federais na 1ª instância e de Tribunais Regionais Federais, na 2ª instância. Integram ainda a Justiça Federal os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, para julgar causas federais de menor complexidade ou crimes de menor potencial ofensivo.

- Justiça Trabalhista: possui competência para julgar dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, nos termos do art.114 da Constituição Federal.

Compõe-se de juízes do trabalho na 1ª instância, de Tribunais Regionais de Trabalho na 2ª instância e do Tribunal Superior do Trabalho.

Justiça Eleitoral: tem competência para julgar questões eleitorais, nos termos de lei complementar prevista pelo art. 121 da Constituição Federal. Compõe-se de Juntas Eleitorais e Juízes Eleitorais na 1ª instância, de Tribunais Regionais Eleitorais na 2ª instância e do Tribunal Superior Eleitoral.

- Justiça Militar Federal: tem competência para processar e julgar os crimes militares definidos em lei, nos termos do art.124 da Constituição Federal. Compõe-se de Juízes Militares na 1ª instância, de Tribunais Militares na 2ª instância e do Superior Tribunal Militar.

- Justiça Estadual: possui competência para os demais feitos, de qualquer natureza, desde que não afete a competência constitucional de outros órgãos supracitados. Pode criar a Justiça militar estadual para julgar os policiais militares e bombeiros militares nos crimes militares definidos em lei, nos termos do art.125 da Constituição Federal.

Compõe-se dos juízes estaduais na 1ª instância e de Tribunais de Justiça e Tribunais de Alçada (onde houver) na 2ª instância. Integram ainda a Justiça Estadual os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, para julgar causas estaduais de menor complexidade ou crimes de menor potencial ofensivo.

O **Ministério Público** é instituição fiscalizadora da aplicação da lei, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do art. 127 da Constituição Federal.

- Ministério Público da União: atuação na Justiça Federal e na Justiça Especial, bem como nos Tribunais Superiores, composto pelo Ministério Público Federal, do Trabalho, Militar, do Distrito Federal e dos Territórios. É chefiado pelo Procurador-Geral da República.

- Ministério Público dos Estados: atuação nas Justiças estaduais. É chefiado pelos Procuradores-Gerais de Justiça.

A **Advocacia Pública** é a instituição de representação judicial e extrajudicial dos entes públicos.

- Advocacia-Geral da União: instituição que, direta ou indiretamente, através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. É chefiada pelo Advogado-Geral da União.

- Procuradorias de Estado e do Distrito Federal: instituição que exerce a representação judicial e a consultoria jurídica nas respectivas unidades federadas. É chefiada pelos Procuradores-Gerais de Estado.

A **Defensoria Pública** é a instituição que exerce a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados.

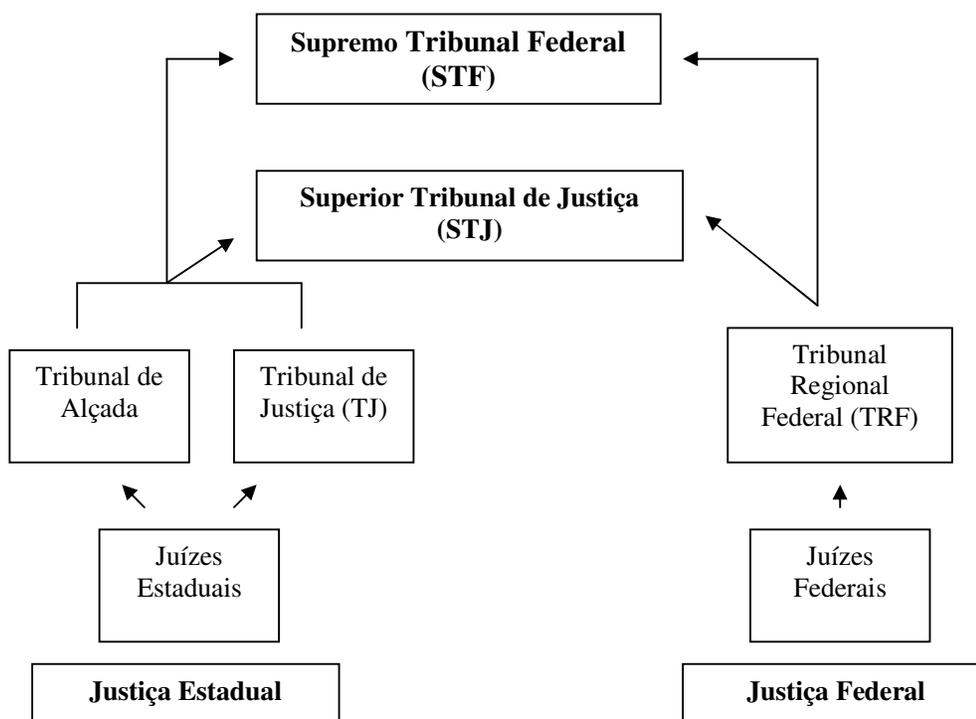
- Defensoria Pública da União: atua na defesa nas instâncias administrativas e judiciais federais.

- Defensorias Públicas dos Estados: atua na defesa nas instâncias administrativas e judiciais estaduais.

Por fim, a **Advocacia** é a atividade de representação, defesa e consultoria jurídica particular. Esta é considerada função essencial à Justiça pela Constituição Federal.

A figura abaixo permite visualizar a estrutura da Justiça Federal e da Justiça Estadual, indicando as diferentes instâncias de decisão por tipo de Justiça.

Figura 5 – Estrutura simplificada da Justiça Federal e Estadual



Fonte: BID (2002)

O nível de primeira instância se dá para os diferentes juízes, na parte inferior do quadro e as instâncias se sucedem até o Supremo Tribunal Federal, segundo os percursos apontados (BID, 2002).

3.1. Acesso à justiça – definição conceitual: apenas admissão formal ou alcance de uma ordem jurídica justa?

A expressão “acesso à justiça” é de difícil definição. Existem dois posicionamentos dominantes quanto ao seu significado: o mais simplista desses percebe o “acesso” apenas como admissão aos mecanismos de julgamento do Estado; já uma segunda corrente, cuja percepção será adotada neste estudo, defende que o “acesso à justiça” extrapola a mera admissão formal aos tribunais – como defendido por Watanabe (1996), argumenta-se

que é imperioso, para a efetivação do referido direito, que seja viabilizado o acesso a uma “ordem jurídica justa”.

Passa-se então a um segundo questionamento: em que consiste uma “ordem jurídica justa”? O ponto principal do acesso à justiça passa a ser a eficácia dos instrumentos de realização de justiça disponíveis, ou seja, é insuficiente que a decisão seja imparcial e mesmo justa; se esta não for eficaz, não se impõe uma execução real, desacredita-se a Justiça, atenta-se contra a Democracia e fragiliza-se a cidadania.

Assim, como explanado por Cappelletti (1974), na busca do acesso à justiça devem ser sempre observados dois pontos: primeiro, o sistema de justiça deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. Nesse sentido, o autor define o acesso à justiça como um requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar, os direitos de todos.

No Brasil, o acesso à justiça é previsto constitucionalmente como direito fundamental. Está expresso no artigo 5º, Inciso XXXV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

" a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".

Interpreta-se que, quando a Constituição normatiza que a lei não excluirá da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça a direito, quer garantir, principalmente, a eficácia das decisões judiciais em benefício dos jurisdicionados – isto atinge a todos os jurisdicionados, ricos ou pobres, indiscriminadamente. No entanto, como afirma Cappelletti (1974), esta igualdade na prática não existe, pois não basta tratar como iguais indivíduos que estão em desvantagem econômica e social, pois, se assim for, esta acaba tornando-se uma forma ulterior de desigualdade e de injustiça.

O exercício desse direito formalmente garantido está, assim, longe de ser efetivo para a grande maioria da população, por motivos que perpassam os mais diversos tipos de obstáculos, deixando os cidadãos às margens da justiça.

3.2 Barreiras ao acesso à justiça

Segundo ensinamentos de Cappelletti e Garth (1988), o acesso efetivo à justiça, necessariamente, deve transpor alguns obstáculos a fim de aproximar-se do objetivo de igualdade perfeita entre as partes de um processo. Dessa forma, pode-se depreender que a carência de recursos financeiros é uma forte barreira para o acesso à justiça, dada a dificuldade de custeio das despesas necessárias ao litígio. Como uma tentativa de minimizar este problema, foram instituídas políticas de assistência jurídica gratuita, como as Defensorias Públicas.

No entanto, a nomeação de advogado gratuito acaba ocasionando alguns inconvenientes, sendo quase sempre nítida a distinção entre o trabalho do advogado constituído e o do dativo. Este último, em geral, possui um tempo mínimo de contato prévio com o indivíduo cujos direitos defenderá perante o júri e tem de atuar em um número muito maior de defesas em um curto período de tempo, não tendo a mesma chance de contar com um período anterior para o preparo da defesa, diferentemente do advogado constituído. Dessa forma, esses fatores acabam sendo prejudiciais à qualidade do atendimento prestado.

Uma outra categoria de fatores limitantes, que na maioria das vezes aparecem associados aos fatores econômicos, são aqueles de ordem social, como o analfabetismo e o desconhecimento do direito. Este último inclusive não atinge somente aos pobres, mas a população como um todo. Vale dizer, os cidadãos não têm conhecimentos jurídicos básicos, nem mesmo o reconhecimento da existência de um direito juridicamente exigível. Fica claro o fato de que muitas pessoas não conhecem seus direitos, contudo, observa-se que, quanto

maior o nível cultural, maior a aptidão para reconhecer uma violação ao seu direito e buscar uma prestação jurisdicional (Souza, 2003).

Nesse sentido, a existência de recursos financeiros acaba por dirimir seus eventuais impactos nas classes mais abastadas, pois a possibilidade de assessoramento de um bom advogado disfarça essa carência – o que é impossível para as classes menos favorecidas e, mesmo para as intermediárias, este pode ser um forte fator limitante. Assim, o desconhecimento do direito é um dos maiores problemas a serem enfrentados na questão do acesso à justiça, pois a consciência da existência de direitos vem antes mesmo da luta por ampliar as formas de acionar a Justiça.

Um terceiro conjunto de fatores que podem ser aqui apontados são aqueles situados na esfera cultural, como a recusa de envolvimento com a Justiça e solução de conflitos por conta própria. Associados a estes, está um quarto grupo de fatores, constituído pelas barreiras relacionadas ao funcionamento próprio Poder Judiciário. Aqui se volta ao problema da eficácia da prestação jurisdicional. O mau funcionamento do sistema Judiciário, principalmente no que diz respeito à demora na solução dos litígios, gera um sentimento de impunidade e uma imagem de injustiça, fazendo com que a população deixe de percebê-lo como um caminho viável para solução de controvérsias.

Dessa forma, o Judiciário acaba sendo procurado sobretudo por aqueles que, tendo recursos para atuar neste ambiente complexo, utilizam-no para retardar o cumprimento de suas obrigações. Fazendo uso dos argumentos de Sadek et al (2001), talvez seja necessário recolocar o problema, salientado que, mais do que a democratização no acesso ao Judiciário, convive-se com uma situação paradoxal: a simultaneidade da existência de demandas demais e de demandas de menos; ou seja, poucos procurando muito e muitos procurando pouco.

Nesse ponto, percebe-se novamente que os indivíduos ou organizações que possuem substanciais recursos financeiros têm mais vantagens ao propor e também defender

uma demanda judicial, pois, além dos gastos decorrentes do processo, estes podem ainda suportar a demora do litígio. Esta demora, por muitas vezes, força os economicamente mais fracos a desistirem da ação ou engendrem acordos inferiores aos que teriam direito.

Um outro obstáculo pode ser identificado na relação entre litigante eventuais e litigantes habituais. Os litigantes habituais, entidades com experiência judicial mais extensa, estão mais aptos para conduzir o litígio, já que possuem maior “experiência” e trato com o processo. Já os indivíduos, considerados particularmente, possuem menor facilidade. No entanto, acredita-se que uma possível solução seria agregar algumas causas individuais, para criar-se uma situação e maior igualdade em relação às entidades organizadas.

Ainda neste sentido, aparece a influência dos fatores geográficos, ou seja, a inexistência de serviços de prestação jurisdicional geograficamente próximos ao indivíduo pode impor barreiras relacionadas à escassez de recursos financeiros disponíveis para deslocamento ao local necessário. Outros impactos possíveis de serem ocasionados por esta distância são o desconhecimento do serviço oferecido e maior resistência a recorrer a esta ferramenta para resolução de controvérsias. Nesse contexto, a inserção do órgão de prestação jurisdicional na comunidade pode estimular a identificação da população com o mecanismo de solução de conflitos ali estabelecido, aumentando a confiança neste e favorecendo a busca voluntária pelos serviços por ele oferecidos.

Neste sentido, de especial interesse é o estudo de Davis (1998), que examina a forma como moradores de uma favela no Rio de Janeiro utilizam-se de mecanismos jurídicos e extra-jurídicos para solução de conflitos. Uma das conclusões alcançadas pela autora, a partir do estudo de alguns casos, é que, em geral, a maior influência na opção pelo uso de um ou outro tipo de mecanismo são os laços sociais entre os litigantes e destes com cada um dos mecanismos disponíveis. Em outras palavras, o grau de “pertencimento” que a comunidade associa a cada uma das opções.

Em suma, as principais barreiras de acesso à justiça podem ser divididas em: (i) econômicas; (ii) geográficas; (iii) de funcionamento do Poder Judiciário; (iv) sociais; e (v) culturais.

No entanto, se considerarmos o problema de forma mais ampla, uma outra classificação pode ser proposta: as barreiras econômicas e geográficas também podem ser consideradas como problemas de funcionamento do Poder Judiciário, pois resultam de deficiências deste na oferta adequada de serviços de defensoria pública gratuita e da instalação de postos avançados próximos às comunidades. Passar-se-ia então a considerar três categorias principais de barreiras ao acesso à justiça: (i) barreiras relacionadas ao funcionamento do sistema de justiça; (ii) barreiras sociais; e (iii) barreiras culturais.

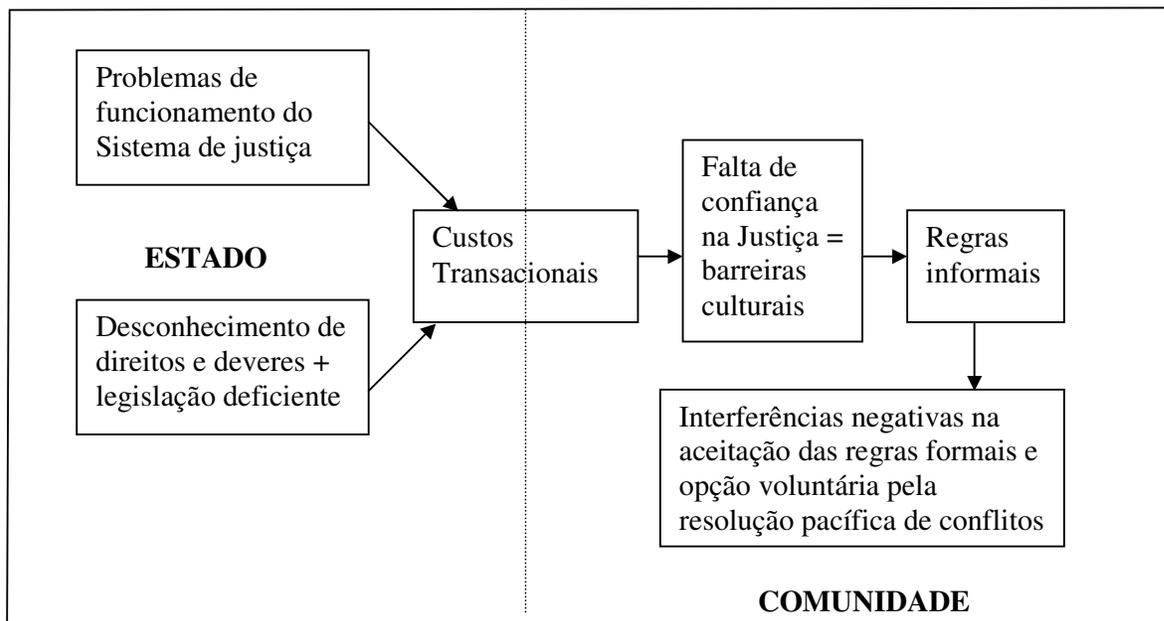
As deficiências de funcionamento do Judiciário estão diretamente relacionados aos problemas de implementação das regras formais, ou seja, aos custos de imposição. Já as barreiras sociais (principalmente o desconhecimento do direito), por sua vez, junto com deficiências na legislação (que não serão detalhadamente abordadas neste estudo), correspondem ao problema da ambigüidade das regras formais que regem as relações sociais, ou seja, aos custos de mensuração.

Em outras palavras, essas duas categorias mais amplas de barreiras ao acesso à justiça correspondem a custos transacionais oriundos de déficits nas instituições formais, ou seja, de deficiências no papel desempenhado pelo Estado. Essas deficiências surgem tanto de falhas em garantir um sistema de justiça eficiente e eficaz, como da ausência ou ineficácia de políticas públicas de educação em direitos e de problemas nas leis vigentes.

As barreiras sociais e de funcionamento do Poder Judiciário influenciam diretamente a formação das barreiras culturais. Em outras palavras, os custos transacionais abalam a confiança da população no sistema de justiça, criando barreiras culturais (instituições informais). Como já mencionado, essa falta de confiança pode reforçar regras

informais que valorizem a busca de opções alternativas ao sistema de justiça, que muitas vezes correspondem a mecanismos para-estatais violentos (vide figura 5).

Figura 6 – Barreiras ao acesso à justiça x regras informais



3.3 Políticas públicas de acesso à justiça no Brasil

A obra de Cappelletti e Garth (1988) é de especial interesse para o entendimento do movimento mundial de busca da ampliação do acesso à justiça. Segundo os autores, as iniciativas na área de acesso à justiça tomaram maior vigor a partir da década de 60 e as tendências adotadas desde então podem ser agrupadas em “ondas” relativas a três diferentes momentos, nos quais os esforços centraram-se em distintos aspectos da problemática do acesso à justiça.

A primeira onda corresponde ao enfoque na multiplicação da oferta de assistência jurídica gratuita, principalmente através da formação de órgão público especializado e dedicado exclusivamente a esta atividade. Com tal enfoque, buscava-se superar as já mencionadas dificuldades sociais que afastam a população mais carente do Judiciário. A grande crítica a esta abordagem é que a mera oferta dos serviços não supre a enorme carência

de informação de que sofre esta população e não desenvolve nela um conceito de cidadania e participação a partir do qual mesmo os menos favorecidos desenvolveriam uma verdadeira consciência de seus direitos e a vontade de buscar e percorrer todos os caminhos para lutar por eles.

A segunda onda se refere à verificação de que as populações mais vulneráveis - embora pudessem formalmente aceder ao Judiciário a partir da prestação gratuita de serviços jurídicos - ao apresentarem individualmente suas demandas em juízo encontravam-se desprovidas da força necessária para modificar situações que as afetavam enquanto classe. Foi então que foram propostas modificações tanto nos tribunais como nas noções tradicionais de processo civil para que se possibilitasse a defesa dos chamados interesses difusos (coletivos).

Por fim, a terceira onda vem buscando completar as insuficiências verificadas nas propostas anteriores e aproximar efetivamente a população do Judiciário, pensando na simplificação dos procedimentos e formas alternativas de acesso à justiça, como a justiça conciliatória, de composição de litígios.

No Brasil, o movimento das “três ondas” não ocorreu nos mesmos moldes da discussão dos países centrais (Junqueira, 1996). A assistência judiciária gratuita foi, até os anos 80, praticamente a única política pública nessa área. Dessa forma, as Defensorias Públicas podem ser consideradas como a primeira política pública de acesso à justiça no país. Contudo, apesar do pioneirismo na sua criação e na previsão constitucional de garantia de assistência judiciária gratuita aos cidadãos que dela necessitarem, as Defensorias Públicas instituídas ainda não conseguem atender adequadamente toda a sua demanda.

A Defensoria Pública, prevista no artigo 134 da Constituição de 1988, é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa dos necessitados. Contudo, apesar da reconhecida importância da Defensoria Pública, o Brasil conta com apenas 1,86 defensores para cada 100.000 habitantes, enquanto dispõe de 7,7

juízes para a mesma proporção populacional⁴¹. Percebe-se assim que mesmo a mais antiga e fundamental ação de promoção do acesso à justiça está ainda longe de alcançar a universalidade do serviço.

Após a abertura democrática e, sobretudo, após a edição da Lei 9.099/95 - que regulamentou os Juizados especiais cíveis e criminais, tanto no âmbito estadual quanto federal -, iniciativas de ampliação da oferta de serviços judiciais vêm se multiplicando, ao espírito da “terceira onda”. Seguindo esta classificação, a experiência de ampliação do acesso à justiça analisada neste estudo está também incorporada no escopo desta terceira onda.

Os Juizados Especiais foram criados para resolver causas consideradas de menor complexidade. São orientados pelos critérios da simplicidade, informalidade, rapidez e economia processual, buscando sempre a conciliação entre as partes. Dividem-se em Juizados Cíveis e Criminais.

Os Juizados Especiais Cíveis estão aptos a conciliar, processar e julgar causas de menor complexidade, definidas como: (i) as causas cujo valor não exceda a 40 salários mínimos; (ii) a ação de despejo para uso próprio; e (iii) as ações possessórias sobre bens imóveis de valor não excedente a 40 salários mínimos.

Além destas, os juizados tem competência sobre ações de: (i) arrendamento rural e de parceria agrícola; (ii) cobrança de condomínios de qualquer quantia devida; (iii) ressarcimento de dano causado em acidente de veículo; (iv) cobrança de seguro, relativamente aos danos causados em acidente de veículo, ressalvados os casos de processo de execução; (v) cobrança de honorários dos profissionais liberais, ressalvando o disposto em legislação especial.

⁴¹ Ministério da Justiça. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Defensoria Pública no Brasil: estudo diagnóstico**. Brasília: MJ.PNUD, 2004.

Já os Juizados Especiais Criminais têm competência para a conciliação, o julgamento e a execução das contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a dois anos.

Apesar dos Juizados Especiais terem trazido ganhos na agilidade processual, algumas dificuldades permanecem, relacionadas principalmente à prática de atuação de alguns juízes, que acabam desperdiçando os benefícios que a prática da conciliação poderia trazer.

Como pondera Azevedo (2001):

Quando a opção dos juízes é no sentido do restabelecimento do diálogo entre as partes, mais do que a pura e simples aplicação das fórmulas legais, há uma elevada possibilidade de que obtenha o reconhecimento da culpa, a reparação dos danos e o restabelecimento de uma base mínima de sociabilidade que impeça o recurso à violência. Isso, no entanto, é dificultado por um *habitus* profissional dos magistrados no qual não há espaço para diálogo com as partes em audiência, e onde a resolução dos conflitos fica em segundo plano em relação à decisão quanto à autoria e materialidade do fato. (Azevedo, 2001, p.25)

Esse quadro gera a insatisfação da vítima e, de certo modo, a sensação de impunidade para o autor do fato. A falta do debate entre os atores envolvidos não traz o sentimento de responsabilidade para os participantes do conflito, que não captam a dimensão daquela solução adotada.

Para além das iniciativas estatais de ampliação da oferta de serviços judiciais, a própria sociedade civil também desempenha um papel relevante na ampliação de oportunidades de solução de conflitos, seja através da disseminação do direito formal, seja através da criação e aplicação de mecanismos alternativos. Até recentemente, grande parte do trabalho de educação em direitos era realizado pelos movimentos sociais, associações civis e sindicatos. A sociedade civil organizada contribui para a oferta de assistência jurídica gratuita aos cidadãos e para a formação e difusão de uma cultura cívica que valoriza o conhecimento e a defesa dos direitos, principalmente no que tange os interesses coletivos.

O advento da Constituição de 1988 e os institutos por ela criados respondem, em boa parte, pela alta litigiosidade atual. É ela até incentivada, sobretudo porque o movimento pelo acesso à justiça passa a ser considerado um aspecto central do moderno Estado social. No entanto, cabe questionar se, nos últimos tempos, houve um real alargamento do acesso a uma “ordem jurídica justa” ou se somente foram abertos novos espaços para o ingresso de demandas reprimidas no Judiciário, sem que estas cheguem a alcançar uma solução efetiva.

3.3.1 Resolução Alternativa de Conflitos: surgimento e perspectivas

A emergência e o desenvolvimento de métodos alternativos de resolução de litígios, reunidos sob o movimento denominado ADR⁴² (*Alternative Dispute Resolution*), ocorreu nos Estados Unidos, nas décadas de 1960 e 1970. Este processo foi o resultado de dois movimentos sócio-políticos aparentemente contraditórios. De um lado, o ADR mostrou-se um remédio para lidar com o excessivo número de demandas judiciais que, uma vez não absorvidas pelo sistema oficial, causavam insatisfação e descrédito na Justiça. De outro, o movimento ADR constituiu um meio de contestação da centralidade do monopólio estatal, visando valorizar o espaço comunitário e estimular a participação ativa na solução dos conflitos. O propósito era a reapropriação da gestão dos conflitos pela comunidade (Falsarelli, 2003, p.69-71).

O movimento de disseminação das práticas de ADR também é observado no Brasil. Várias das experiências de resolução alternativa de conflitos surgiram como iniciativas de ONGs e, posteriormente, algumas acabaram sendo absorvidas pelo Estado, na forma de políticas públicas. Essa observação demonstra a existência de uma área cinzenta no campo da administração da justiça, uma área na qual o poder público não tem conseguido oferecer a

⁴² Os principais métodos alternativos de resolução de conflitos são a mediação, a arbitragem e a negociação. Contudo, como este estudo objetiva analisar apenas os mecanismos adotados fora do processo judicial tradicional, optou-se por trabalhar apenas o conceito de mediação.

administração de conflitos de forma satisfatória, seja pela deficiência de estrutura ou pela inadequação das soluções existentes à plena administração de determinados tipos de conflitos.

Essas deficiências abrem espaço para experiências inovadoras – materializadas sob a forma da administração alternativa de conflitos – que acabam, aos poucos, sendo incorporadas como políticas públicas pelo Estado. Nesse sentido, apesar do Estado ter hoje um papel preponderante nessa área, partindo deste muitas vezes a iniciativa e os recursos para a implementação dessas experiências, o terceiro setor continua tendo um importante papel na execução de iniciativas governamentais dessa natureza, atuando como agências implementadoras de ações previstas nessas políticas.

O recente mapeamento exploratório de experiências de resolução alternativa de conflitos existentes no Brasil, realizado pelo Ministério da Justiça e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2005), analisou 67 experiências e constatou que Estado e sociedade civil têm importância fundamental na ampliação do acesso à justiça. Nesse sentido, uma das conclusões do estudo é que não se pode dizer que a utilização de administração alternativa de conflitos seja uma alternativa à intervenção estatal nesse campo, já que o Estado, através de diferentes agências governamentais financia a maior parte dos 67 programas estudados (seja diretamente, prestando esse tipo de serviço ao cidadão, seja financiando ou estabelecendo convênios com organizações civis).

Contudo, apesar do investimento que os órgãos governamentais estão realizando em mecanismos de administração alternativa de conflitos, a institucionalização dessas iniciativas, em termos de garantia de continuidade, garantia de recursos financeiros e humanos ainda é precária. Muitos programas têm dificuldades em ampliar suas atividades. Entre as organizações não-governamentais também há dificuldade de expansão, expressa no predomínio de organizações pequenas - concentradas nas grandes cidades, sobretudo Rio de

Janeiro e São Paulo, e também Brasília, Salvador e Fortaleza - atendendo um número restrito de casos.

Assim, todo esse contexto de implantação de iniciativas extra-judiciais de solução de conflitos – principalmente aquelas, de especial interesse para este estudo, que buscam estabelecer uma jurisdição comunitária por meio da mediação dos conflitos – levam a um repensar sobre o papel do Estado na administração da justiça. Essa discussão está diretamente relacionada a todo um processo de transformação cultural que vem lentamente ocorrendo no sistema de justiça brasileiro, que está também ligado ao processo de democratização vivenciado pelo país.

O fortalecimento e expansão de políticas públicas voltadas ao fomento da resolução comunitária de conflitos talvez seja um importante auxílio para a superação da crise do sistema de justiça, ao buscar-se a resolução de conflitos sem que estes ingressem na processualística tradicional. Estes podem ser importantes também para a área de segurança pública, pois o aumento da confiança nos mecanismos de solução de litígios disponíveis pode ser uma relevante contribuição para o campo da prevenção à violência, por meio da criação e fortalecimento de regras informais que favoreçam a aceitação das instituições formais e a adoção de práticas de administração pacífica de conflitos nas comunidades.

Contudo, ao contrário do pensamento de alguns autores⁴³, não se defende aqui a aplicação privada do direito, que poderia ter perigosas conseqüências para a aplicação da justiça, dada a assimetria de poder geralmente existente entre as partes. Defende-se, sim, a necessidade de modificação da forma de administração da justiça pelo Estado, abrindo caminho para a implementação de mecanismos alternativos de administração de conflitos. Esta modificação, no entanto, deve ser percebida como um aprimoramento do funcionamento do sistema de justiça e não como a criação de uma “justiça paralela”. A implementação

⁴³ Como exemplo, tem-se o trabalho de VERONESE, Alexandre. *Estado vira ONG? Projetos de acesso à justiça geridos por tribunais*. Associação Brasileira de Ciência Política, publicado via Internet em <http://www.cienciapolitica.org.br/EPP5-Alexandre%20Veronese.pdf>, acessado em 11 de abril de 2005.

desses mecanismos tem um enorme potencial de benefício para a sociedade, mas sua implementação não pode ser feita indiscriminadamente.

Um dos riscos dos mecanismos alternativos de administração de conflitos é o de ser justificado apenas como uma forma de reduzir custos, fazendo com que esses sejam caracterizados como oferta de serviços de segunda classe. Esta lógica pode reforçar argumentos que justifiquem a interposição de filtros para o acesso ao Poder Judiciário, entendido como bem escasso e caríssimo, reservado para poucos. Mesmo sendo alternativos ao sistema de justiça formal, esses mecanismos só podem ser aplicados até o ponto em que estejam garantidas a sua qualidade e eficácia.

Dentre as objeções aos mecanismos alternativos de resolução de conflitos, uma das maiores baseia-se no pressuposto do Estado como detentor da competência de resolução legítima de controvérsias e na ameaça que estes mecanismos representariam ao Estado de Direito. Contudo, uma das principais conclusões do estudo sobre sistemas alternativos de resolução de conflitos recentemente publicado pelo Ministério da Justiça (2005) é uma forte contraposição a este argumento, pois se percebeu que o próprio Estado está quase sempre ligado – direta ou indiretamente – à maior parte das experiências de resolução de conflitos identificadas pelo estudo.

O conceito de mecanismos de resolução alternativa de conflitos utilizado no presente estudo corresponde às formas de administração de controvérsias estabelecidas fora do processo judicial⁴⁴. Como este trabalho tem interesse especial na relação entre regras formais e informais, ou seja, nas relações entre Estado e comunidade no processo de administração de conflitos, será destacado aqui o papel dos mecanismos alternativos estabelecidos no âmbito comunitário.

⁴⁴ Neste sentido, a conciliação não faz parte dos mecanismos adotados neste estudo, pois faz parte do processo judicial, conforme previsto na lei 9099/95.

Como já mencionado, o estudo de Davis (1998), constata que a maior influência na escolha dos indivíduos quanto ao tipo de mecanismo que adotarão para a resolução de seus conflitos são os laços sociais entre os litigantes e destes com cada um dos mecanismos disponíveis – ou seja, o grau de “pertencimento” que a comunidade associa a cada uma das opções. Dessa constatação depreende-se a importância do estabelecimento de mecanismos alternativos pacíficos no âmbito comunitário, evitando que outras opções para-estatais violentas ganhem força.

Esses mecanismos possuem um potencial ainda maior quando se possibilita que haja a participação da própria comunidade neste processo, aumentando a identidade entre mecanismo o mecanismo de administração de conflitos e o seu beneficiário. O Estado possui um papel fundamental nesse processo, por meio da formulação e implementação de políticas públicas que valorizem a resolução pacífica de conflitos na esfera comunitária, em complementaridade aos esforços de reforma do sistema formal que já vêm sendo desenvolvidos.

Por fim, há de fazer-se a ressalva que nem todos os conflitos podem ser solucionados por mecanismos alternativos de solução de controvérsias. Esses têm potencial especialmente relevante para conflitos interpessoais de menor gravidade, evitando que sejam resolvidos de forma violenta. Acima de tudo, é necessário zelar para que a aplicação desses mecanismos sempre tenha por base o respeito aos direitos fundamentais, evitando resoluções arbitrárias. Esses têm de ser entendidos, ainda, não como substitutos ao sistema de justiça, mas como um mecanismo complementar que auxilie a desvalorizar as formas violentas de resolução de disputas. Dessa forma, os esforços para o aumento da eficácia do sistema de justiça continuam sendo imprescindíveis.

3.4 Mediação de conflitos

Existem várias definições para o conceito de mediação de conflitos. Bush e Folger (1994, p.103) afirmam que “mediação é um método no qual uma terceira parte imparcial facilita um processo pelo qual os disputantes podem gerar suas próprias soluções para o conflito”.

Já Garrett (1994, p.40) define mediação como um processo voluntário de resolução de conflitos, no qual um terceiro coordena as negociações entre as partes. Diferentemente do juiz, o mediador não tem autoridade para impor a decisão sobre os disputantes. Ao contrário, o mediador conduz o processo, por meio da discussão do problema, dos temas que precisam ser resolvidos e das soluções alternativas para a solução do conflito. As partes, entretanto, é que decidem como construirão o consenso.

Vê-se, pois, que o núcleo do conceito de mediação, não obstante as variações ideológicas acerca de seu conteúdo, contém, basicamente, os seguintes elementos: (i) processo voluntário; (ii) mediador como terceira parte desinteressada; (iii) mediador sem poder de decisão; (iv) solução talhada pelas partes em conflito (Falsarelli, 2003, p.78). Nesse sentido, a mediação representa uma quebra de paradigma quanto ao sistema de administração de conflitos vigente no país, pois

...posto que voltada para a construção do consenso, a mediação sugere que onde há conflito, disputas e dificuldades humanas, há a oportunidade para a reconciliação, a comunicação, o entendimento, o aprendizado. O paradigma visivelmente presente na proposta da mediação desafia o sistema oficial de resolução de disputas baseado na lógica adversarial, o qual pressupõe um sistema binário, dialético, pelo qual as partes confrontam-se entre si perante uma autoridade cuja decisão será coercitiva e amparada no ordenamento legal (Falsarelli, 2003, p.78-79).

A mediação possui potencial especial para aqueles conflitos oriundos de relações continuadas ou cuja continuação seja importante, como as relações familiares ou de vizinhança, porque permitirá o restabelecimento ou aprimoramento das mesmas. Nesses

casos, a mediação possibilita a compreensão do conflito pelas partes, para que possam melhor administrá-lo e evitar novos desentendimentos no futuro.

Como a mediação é um processo por meio do qual as próprias partes chegam a uma solução para o conflito em questão, esta apresenta chances muito maiores de que os envolvidos considerem satisfatória a solução adotada. A participação direta dos interessados na construção do acordo para determinado litígio - ao contrário das soluções tradicionais, geralmente impostas por um terceiro “imparcial” (juiz)-, também aumenta a legitimidade da solução perante as partes e, conseqüentemente, aumenta a probabilidade de que estas cumpram voluntariamente o acordo estabelecido.

Essa forma de administração de conflitos representa um grande potencial para os esforços de ampliação do acesso à justiça, pois possui vantagens nas dimensões de eficiência (rapidez da solução, dada a menor formalidade do processo) e eficácia (satisfação quanto às soluções), alinhando-se com o conceito de acesso a uma “ordem jurídica justa”, já apresentado anteriormente. Esse processo também pode auxiliar na redução dos custos de imposição do sistema de justiça, ao contribuir para minorar alguns dos problemas de funcionamento do Poder Judiciário (principalmente a morosidade, pois pode diminuir o número de casos que adentram o processo judicial formal).

A mediação também pode exercer uma influência interessante no aspecto da confiança na Justiça. Ao oferecer uma solução com grande probabilidade de rapidez e satisfação, esta pode contribuir para modificar percepções cristalizadas de ineficiência e impunidade associadas ao sistema de justiça.

No entanto, esse processo de aumento da confiança nas instituições formais por meio de mecanismos alternativos (mediação) só ocorre quando é percebida a ligação entre esses mecanismos alternativos e o Estado. Se a complementaridade entre os mecanismos alternativos e o sistema de justiça formal não for enfatizada, corre-se o risco de que esses

sejam percebidos como os únicos sistemas nos quais se pode confiar, em detrimento do sistema de justiça formal. Nesse caso, estes poderiam até obter sucesso na criação de regras informais que valorizem a resolução alternativa de conflitos, mas apenas por mecanismos informais. Assim, os mecanismos alternativos aumentariam os custos de transação do sistema formal (prejudicando a confiança neste), ao invés de diminuí-los.

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

No entanto, em diversos outros temas de maior complexidade legal e, especialmente nas situações em que há grande desequilíbrio de poder entre as partes⁴⁵, esta não apresenta o mesmo potencial, sendo necessárias outras formas de administração de conflitos. Apesar de, devido à natureza do processo, a mediação apresentar uma maior probabilidade de cumprimento voluntário dos acordos, por diversos motivos, estes podem sofrer desvios, sendo necessária então uma outra instância para garantir o seu cumprimento.

Dado o seu potencial de inovação e transformação, as experiências de mediação de conflitos têm se multiplicado no país. No entanto, esta multiplicação tem se dado sem qualquer homogeneidade. Esta diversidade de formas de administração de conflitos reunidas sob o nome de “mediação” está presente mesmo no âmbito das iniciativas promovidas pelo próprio poder público. Interpreta-se que a competência para promoção de ações na área de mediação de conflitos estaria presente, no âmbito do governo federal, em diferentes estruturas da administração pública. Pode-se mencionar, principalmente, a Subsecretaria de

⁴⁵ Quando há grande desequilíbrio de poder entre as partes, o processo de construção conjunta da solução fica prejudicado, podendo uma das partes ser coagida a adotar soluções mais favoráveis àquela que conta com maiores recursos de poder.

Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Segurança Pública e Secretaria de Reforma do Judiciário. Além, claro, do Poder Judiciário e de uma série de iniciativas promovidas pela sociedade civil.

Como esta prática não está regulamentada, não existindo nem mesmo a definição de uma política pública clara nesta área, com o estabelecimento de algumas diretrizes mínimas para a implantação de experiências que façam uso da mediação de conflitos, a sua implementação tem se dado de maneira indiscriminada, podendo trazer inclusive prejuízos para a resolução de conflitos em determinados locais. O problema é ainda mais grave quando a ação é promovida pelo próprio poder público, pois esta iniciativa pode - ao invés de auxiliar, com uma dinâmica de complementaridade - vir a prejudicar a atuação da justiça formal, se não adequadamente implementada.

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

No Brasil, as experiências com esta abordagem de justiça são recentes, com a implementação, em 2004, de três experiências-piloto⁴⁶ que têm por objetivo testar a aplicação deste modelo ao contexto brasileiro. Apesar do pequeno período de implementação desta

⁴⁶ As experiências-piloto de Justiça Restaurativa estão sendo implementadas no Distrito Federal, Porto Alegre e São Caetano do Sul.

abordagem o que já se pode perceber é que, mais uma vez, aqui, o problema da definição de conceito e metodologia aparece.

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

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

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

A inexistência desta definição clara prejudica até mesmo a avaliação das iniciativas já em implementação, pois torna difícil o estabelecimento de parâmetros de comparação entre as diversas linhas metodológicas, muitas vezes abrigadas sob a mesma denominação. Dessa forma, para possibilitar o desenho de uma política pública na área de

administração alternativa de conflitos, o primeiro passo é esta clarificação metodológica, com a definição de princípios mínimos a serem adotados por ações implementadas nessa área.

4. PROJETO JUSTIÇA COMUNITÁRIA

Este trabalho realizará um estudo de caso do projeto Justiça Comunitária. Como este, desde o seu início, foi implementando com o apoio financeiro do Programa Balcão de Direitos, na primeira parte deste capítulo será feita uma breve descrição desse programa, passando-se então, na segunda parte do texto, à apresentação do projeto Justiça Comunitária.

4.1 O Programa Balcão de Direitos

A concepção de Balcões de Direitos surgiu a partir de experiências de promoção do exercício da cidadania voltadas à população de baixa renda, realizadas por órgãos públicos e organizações não-governamentais, por meio da prestação gratuita de serviços de assistência jurídica e de fornecimento de documentação civil básica.

O impulso para a implantação do Programa resultou, ainda, do recebimento, pela Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), de vários pedidos de apoio para implantação de experiências como as mencionados acima. Esses pedidos eram numerosos e recorrentes e percebia-se a existência de vários projetos inovadores e com grande potencial de êxito sem suporte para serem implementados.

Os resultados alcançados com esses projetos apoiados pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos - SEDH, no período 1996-1999, fundamentaram a criação de uma ação específica, no âmbito do Programa Direitos Humanos, Direitos de Todos - PPA 2000-2003, voltada para a Implantação de Serviços de Fornecimento de Documentação Civil Básica e Orientação Jurídica Gratuita.

Surgia formalmente o Programa Balcão de Direitos, que consiste em apoiar a implantação e manutenção de projetos que, por meio de postos fixos ou itinerantes, ofereçam aos segmentos de baixa renda assistência jurídica gratuita e facilitação na obtenção de

documentação civil básica, além de orientações de forma a contribuir para a promoção da cidadania e a defesa dos direitos humanos.

O Programa Balcão de Direitos possui três vertentes principais: (i) fornecimento de documentação civil básica, (ii) informações sobre direitos e (iii) acesso à justiça. Ao fornecerem documentação civil básica, os Balcões fazem concomitantemente um trabalho de educação sobre direitos e de discussão da importância de se possuir aquela documentação. Parte da formatação atual do Programa é derivada do projeto criado em 1996 pela ONG Viva Rio, também denominado “Balcão de Direitos”.

Quando o Balcão é implementado por órgãos governamentais, a documentação, em geral, é fornecida no próprio local. Em situações onde esta implementação é realizada apenas por ONG, esta não pode fornecer a documentação diretamente. É realizado, então, um trabalho para facilitar o acesso a essa documentação (custeio das despesas com fotografia, acordo prévio com cartório, etc).

Nas atividades relacionadas ao fornecimento de informações sobre direitos, procura-se provocar a demanda por esclarecimento, discutindo-se previamente com a comunidade quais são os problemas existentes e, então, fornecendo informações sobre os recursos e instituições governamentais disponíveis para sua resolução.

A terceira vertente geral de atuação do Programa – acesso à justiça – pretende atingir populações sem acesso a direitos fundamentais mínimos. Para tal, fornece tanto orientação como assistência jurídica gratuita e, em alguns projetos apoiados pelo Programa, têm sido realizadas experiências de conciliação e de mediação comunitária de conflitos.

Para que possa começar a atuar, quando instalado em uma região, o Balcão precisa realizar um trabalho de divulgação junto ao seu público-alvo. Em geral, esta divulgação é realizada por meio de *folders* e cartazes. Contudo, a grande disseminação se dá informalmente, por meio da rede de contatos existentes dentro da própria comunidade. Essa

disseminação é rápida principalmente quando se iniciam os primeiros atendimentos, sobretudo se estes alcançam resultados exitosos. Esses resultados recuperam a confiança da população na Justiça e inserem o Balcão como mecanismo de administração de conflitos reconhecido por aquela população.

Os Balcões podem ser fixos, itinerantes ou híbridos. O modelo fixo, em geral, possui maiores chances de alcançar melhores resultados na prevenção à violência, pois o convívio continuado deste com a comunidade favorece a aproximação e construção do sentimento de confiança na população atendida. Foram relatados, inclusive, pela coordenação do Programa, alguns episódios onde a apropriação do Balcão pela comunidade é tão grande que esta passa a procurá-lo para resolver quaisquer problemas que porventura surjam em seu meio (como, por exemplo, problemas de alcoolismo, distúrbios psiquiátricos, etc). Nesses casos, o Balcão procura fazer um encaminhamento às instituições mais recomendadas para solucioná-los.

Na modalidade “itinerante”, os Balcões são móveis, instalados periodicamente em diferentes localidades. Esse modelo pressupõe uma dinâmica de articulação prévia com autoridades e instituições governamentais relacionadas existentes no local por onde se pretende que o Balcão passe. Uma divulgação anterior junto à população local também se torna necessária.

A vantagem dessa modalidade é a abrangência, havendo a possibilidade de um mesmo Balcão atender um número infinitamente maior de pessoas. No entanto, o problema está na dificuldade de serem estabelecidos vínculos de confiança e legitimidade da comunidade com o mecanismo de solução de conflitos, fundamental para o aumento de confiança na Justiça. O caráter temporário do mecanismo também prejudica a garantia de cumprimento dos acordos – o conflito é solucionado, mas o mecanismo que o solucionou não está mais presente na fase de cumprimento da solução adotada.

Já o modelo “híbrido” permite conjugar os pontos positivos das duas outras modalidades explanadas acima: o Balcão é estabelecido em uma localidade determinada, mas este conta também com uma equipe móvel, que se desloca possibilitando atingir populações que de outra forma não seriam contempladas pelo serviço.

Alguns Balcões acabam estimulando a criação de projetos paralelos que vêm complementar as necessidades identificadas em determinada comunidade. Como exemplo, pode-se mencionar a cidade de Pelotas-RS, onde foi criado um programa de habitação popular a partir do trabalho do Balcão ali instalado: o projeto “More Legal”.

Em 2003, a SEDH apoiou 23 Balcões de Direitos, distribuídos em todo o Brasil (vide Tabela 1, abaixo). Em 2004, foi estabelecido como prioritário o apoio à instalação de Balcões nas regiões Norte e Centro-Oeste, com prioridade para estados e localidades mais pobres, que normalmente são mais precariamente atendidos por serviços equivalentes aos dos Balcões. Passou também a ser considerada prioritária a implantação em assentamentos rurais, quilombos e municípios-foco de aliciamento para trabalho escravo.

Os convênios para implantação de Balcões podem ser celebrados com inúmeras organizações – as mais freqüentes são ONGs, prefeituras, governos estaduais, Ministério Público e Universidades (vide tabela 1). Os repasses de recursos são efetuados diretamente da Secretaria Especial de Direitos Humanos para os beneficiários, sejam estes entes públicos ou ONGs, por meio de convênios. No entanto, o maior problema do Programa é a falta de sustentabilidade desses convênios. Dada a limitação de recursos, o Programa passa a ter de lidar com um dilema – ou apóia sempre os mesmos projetos ou amplia sua atuação, deixando sem apoio alguns projetos contemplados no ano anterior.

Tabela 1 – Balcões de Direitos: Convênios Celebrados x Natureza da Instituição Executora

Instituição Executora	Número
Governo Estadual	07
Prefeitura Municipal	04
Instituição Não Governamental	12
TOTAL	23

Fonte: Secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH (2003)

Apesar do sucesso alcançado durante o período de implantação, o trabalho de muitos Balcões acaba por ser descontinuado, por estes não serem auto-sustentáveis. Cessado o apoio da SEDH, muitas instituições não possuem recursos próprios para prosseguir com as atividades e nem todos os projetos têm conseguido estabelecer parcerias para viabilizar a continuidade das ações. Essa quebra de atuação frustra as expectativas da população, comprometendo os bons resultados alcançados pelo programa. Assim, a mobilização e apoio das instituições locais e regionais, tanto governamentais como da sociedade civil, é fundamental para a busca de alternativas que possam conferir maior sustentabilidade aos Balcões já instalados.

Outro problema identificado foi a inexistência de uma sistemática de monitoramento e avaliação dos projetos e do programa como um todo. Durante esse primeiro período de implementação do programa, foram realizadas duas câmaras técnicas para discussão dos resultados alcançados. No entanto, a periodicidade dessas reuniões tem se mostrado insuficiente, pois as agências implementadoras dos Balcões freqüentemente demandam oportunidades de troca de experiências com as outras instituições apoiadas. Ainda assim, torna-se necessária uma avaliação mais aprofundada dos projetos implementados – o que pode ser constatado pela escassez de estatísticas referentes a suas atividades – para possibilitar melhor planejamento e eventual correção de rumos.

Quanto aos próximos passos, em entrevista a gestores do programa, foi identificado como interesse da SEDH a sua continuidade, com o estímulo à expansão da atuação dos Balcões de Direitos na área de mediação popular. Esse tipo de mediação difere-se da mediação tradicional, pois seus agentes são indivíduos que fazem parte da própria comunidade. Esse fator possibilita uma maior disposição das pessoas a resolverem seus conflitos por meio do Balcão. Na mediação, todos participam ativamente do processo de solução do litígio, o que mantém os laços de vizinhança e ajuda a vencer a resistência perante a Justiça.

Atualmente alguns Balcões já implementam atividades de mediação, mas, na maioria das vezes, estas são realizadas sem o devido preparo. Estruturar uma ação de capacitação de lideranças comunitárias para atuação em mediação civil, no âmbito do Programa Balcão de Direitos, será a próxima área de maior concentração de esforços dos gestores do programa. Essas atividades teriam foco na administração preventiva de conflitos, evitando que pequenas controvérsias, quando não trabalhadas previamente, acabem por desencadear crimes violentos.

Os elementos mencionados acima são características gerais do Programa Balcão de Direitos, que se manifestam com intensidades diferentes em cada Balcão apoiado, podendo mesmo uma ou outra estarem ausentes em algumas experiências.

4.2. Projeto Justiça Comunitária

4.2.1 Surgimento

O projeto Justiça Comunitária é o resultado de um esforço conjunto do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, na qualidade de coordenador, em parceria com o Ministério Público do DF, a Defensoria Pública do DF, a Ordem dos Advogados do Brasil

(seção DF) e a Faculdade de Direito da UnB, em convênio com o Ministério da Justiça, por meio de sua Secretaria Especial de Direitos Humanos (Programa Balcões de Direitos).

Esta iniciativa tem sua origem na atuação do Juizado Especial Cível Itinerante. Instalado em abril de 1999, o Juizado é composto por um cartório fixo e um ônibus especialmente adaptado para a realização de audiências e conciliações nas cidades do Distrito Federal onde não existem Fóruns. Após um ano de experiência, foi possível constatar, junto à população atendida pelo Juizado Itinerante, a absoluta falta de conhecimento quanto aos direitos do cidadão, marca predominante da população de baixa renda do DF. Verificou-se, ainda, que a ausência de registros ou formalização dos negócios firmados fazia com que as soluções jurisdicionais ficassem, muitas vezes, limitadas à precária produção probatória.

Dois dados se destacaram neste período de atuação do Juizado Itinerante. O primeiro diz respeito ao grande número de atendimento a pessoas que vão ao ônibus somente para obter informações que possam subsidiar a resolução de seus conflitos. O segundo refere-se ao elevado índice de acordos obtidos. Da totalidade das audiências realizadas, o índice de acordo atingia aproximadamente 80%, enquanto os demais juizados operavam com um índice de 50%⁴⁷.

Essa constatação provava que, em geral, basta uma oportunidade de se colocar o problema em discussão, na presença de um mediador, que os envolvidos no conflito acabam por construir caminhos de consenso. O alto índice de acordos pode ser atribuído à ruptura de obstáculos não somente de natureza econômica, pelo fato do ônibus ir até as proximidades da residência dos envolvidos, mas também simbólica, ao proporcionar uma integração com o “meio ambiente” das partes (estar na porta de casa, presença dos vizinhos dando suporte, etc).

No entanto, apesar deste êxito, havia inúmeras manifestações de insatisfação das partes em relação à “justeza” dos julgamentos e da inadequação das soluções às expectativas

⁴⁷ Falsarelli, Gláucia. *Projeto Justiça Comunitária* (aula ministrada a novos juízes na Escola da Magistratura do Distrito Federal). Brasília, setembro de 2005.

das partes, pois essas eram construídas com base em uma razão instrumental, ou seja, as partes eram motivadas a aderir à proposta do conciliador, para que não sucumbissem integralmente, por falta de provas⁴⁸. Era um acordo baseado na resignação.

Essas manifestações de descrédito na Justiça causavam incômodo à equipe que atuava no ônibus. Todo o sacrifício de ir às comunidades desprovidas de fóruns para democratizar o acesso à justiça parecia ser em vão. A partir dessa perspectiva, passou-se a refletir sobre a possibilidade desse mediador, que na esfera do Juizado Especial atua como operador do Direito, vir a ser, no âmbito comunitário, um membro da comunidade, para preservar o código próprio de valores e afetos de cada região.

Em parceria com a UnB, foi instituído um grupo de trabalho para desenho do projeto. Os trabalhos de elaboração foram conduzidos por cerca de um ano. O projeto foi inicialmente implementado na cidade satélite de Ceilândia (lançado em 18 de outubro de 2000), em sua fase-piloto, sendo posteriormente, em abril de 2002, expandido para Taguatinga.

4.2.2 Objetivos e Público Alvo

O projeto Justiça Comunitária foi criado para estimular as comunidades menos favorecidas a encontrarem caminhos para a resolução de seus conflitos, por meio do diálogo promovido por pessoas da própria comunidade: os Agentes Comunitários de Justiça e Cidadania.

Os principais objetivos do projeto são:

(i) Reafirmar o compromisso do Estado na efetivação dos Direitos Humanos, conforme previsto na Constituição Federal, na Declaração dos Direitos Humanos e nos Tratados Internacionais dos quais o Brasil é signatário;

⁴⁸ Nas comunidades de baixa renda, não é usual a formalização dos negócios jurídicos, dificultando a apresentação de provas para o conflito sendo analisado.

(ii) Construir meios de promoção de uma justiça preventiva, para que as pessoas possam exercer a autogestão, prática fundamental da cidadania.

(iii) Realizar, por meio dos Agentes Comunitários de Justiça e Cidadania, a justiça sem jurisdição.

Apesar dos focos de ação do projeto estarem centrados em Ceilândia e Taguatinga, onde estão instalados os núcleos da iniciativa, a atuação dos agentes não se limita a estes locais. Estes agem no espaço comunitário onde vivem: como há agentes das mais diversas origens, o projeto acaba por ter intervenções em diversos pontos do Distrito Federal.

Os dados oficiais disponibilizados na página do TJDF demonstram que a maior parte dos atendimentos do projeto é voltado a pessoas de baixa renda (renda de até dois salários mínimos), com escolaridade igual ou menor que o primeiro grau incompleto. Os dados demonstram também que parte dos indivíduos que buscam atendimento são mulheres, em grande parte para tratar questões relativas a direito de família.

Os anexos II e III apresentam informações detalhadas sobre o perfil sócio-econômico das comunidades onde o projeto está instalado, bem como dos indivíduos efetivamente atendidos pelo projeto.

4.2.3 Funcionamento

A equipe do projeto é composta por uma coordenadora, dois membros da secretaria-executiva e oito membros da equipe multidisciplinar⁴⁹, que são funcionários e estagiários do TJDF. A estrutura organizacional do projeto é composta por⁵⁰:

⁴⁹ Equipe do projeto em agosto de 2005. A equipe multidisciplinar é composta por 4 (quatro) profissionais da área jurídica e 4 (quatro) profissionais da área social psico-social, além de estagiários. No entanto, já está prevista a expansão da equipe, incluindo mais um psicólogo, um advogado, um administrador local e um especialista na área de produção teatral (para auxiliar nas atividades de disseminação do projeto e educação em direitos).

⁵⁰ Vide figura 5

(i) uma coordenação⁵¹, responsável pela definição - em parceria com a presidência do Tribunal, com os parceiros do projeto e com os demais membros de sua estrutura - das linhas conceituais e de implementação do projeto.

(ii) uma secretaria executiva, responsável pelo gerenciamento das atividades administrativas do projeto, coordenando seus recursos humanos e materiais. A secretaria executiva funciona na sede do TJDF;

(iii) dois Centros Comunitários (localizados próximos aos fóruns de Ceilândia e Taguatinga⁵²), onde são realizadas as atividades de capacitação e acompanhamento aos agentes comunitários.

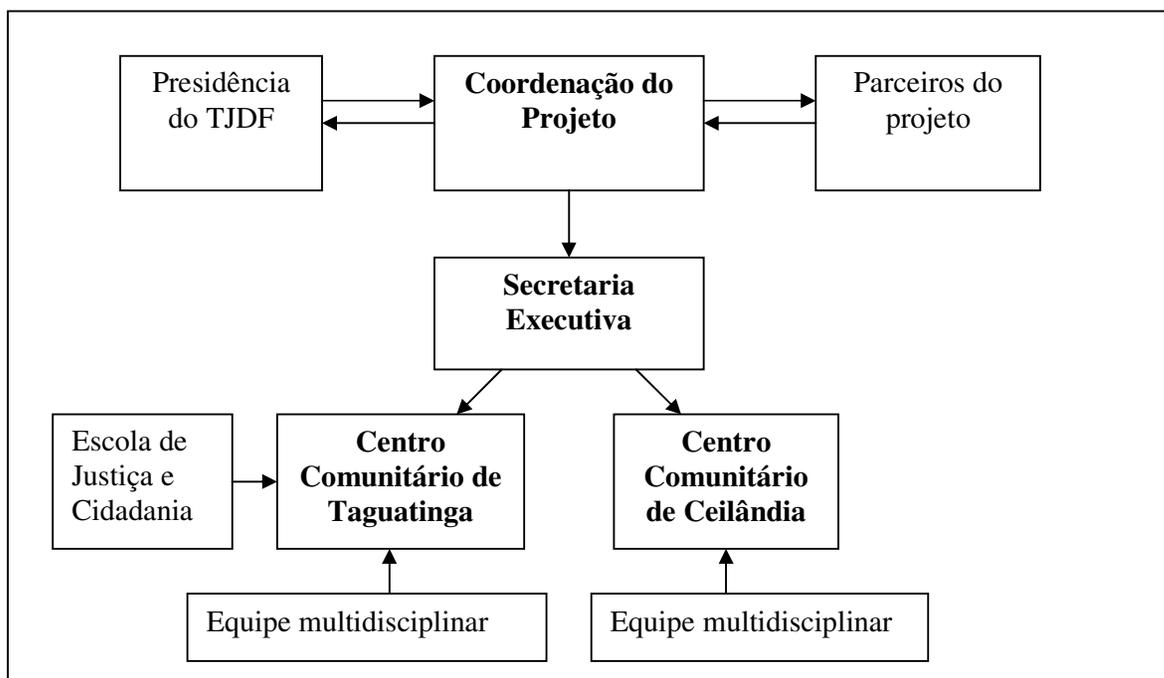
As atividades de capacitação são realizadas no Centro Comunitário de Taguatinga, onde funciona a Escola de Justiça e Cidadania. As aulas são ministradas por membros da equipe do projeto, parceiros (Defensoria Pública, Ministério Público e Universidade de Brasília) ou por outros professores voluntários. Os Centros contam com o apoio da equipe multidisciplinar, com profissionais da área jurídica e psico-social, que realizam o acompanhamento e orientação dos agentes comunitários.

Em cada um dos Centros, há espaço para as reuniões periódicas entre os Agentes Comunitários e a Equipe Multidisciplinar, além de salas para as sessões de mediação comunitária, quando ausentes espaços disponíveis na própria comunidade ou quando assim o Agente Comunitário desejar por razões de segurança.

⁵¹ A coordenadora do projeto é a juíza do TJDF Gláucia Falsarelli.

⁵² O Centro Comunitário de Taguatinga funciona em uma casa localizada no terreno do Fórum desta cidade satélite, aos fundos. Esta foi adaptada para as atividades do projeto. Já o Centro de Ceilândia funciona dentro do prédio do Fórum desta cidade.

Figura 7 – Organograma do projeto Justiça Comunitária



Os custos relativos à manutenção da equipe do projeto (coordenação, secretaria executiva e equipe multidisciplinar) e dos Centros Comunitários (aluguel, equipamentos, material de consumo, etc) são pagos pelo TJDF. Já a bolsa-auxílio oferecida aos agentes (vide tabela 2) é financiada por meio do convênio com o programa Balcão de Direitos.

O projeto Justiça Comunitária procura agir como uma frente de atuação pedagógica e preventiva. Por meio da orientação jurídica, busca promover um Balcão de Direitos no qual o cidadão pode não somente conhecer os meios de efetivação de seus direitos, mas também prevenir eventuais litígios. A atuação do projeto está inserida em uma concepção de justiça voltada a atribuir um sentido positivo aos conflitos, visando superá-los de forma construtiva, através da mediação.

O projeto tem uma ótica de justiça preventiva e de empoderamento do cidadão: busca fortalecer os cidadãos para que possam resolver seus conflitos pacificamente e, quando

necessário, serem capazes de procurar o sistema de resolução de conflitos tradicional. São três os pilares principais do projeto Justiça Comunitária:

1. Orientação Jurídica: esta tem como objetivos a prevenção da resolução de conflitos de forma violenta e a busca pela efetivação do direito junto ao Judiciário.

O agente comunitário escuta as dúvidas ou necessidades da comunidade e as traz para a equipe multidisciplinar, que pesquisa e devolve as informações ao agente comunitário. Este, por sua vez, encaminha a informação à comunidade. Informações mais simples podem ser também concedidas diretamente pelo agente comunitário. Os agentes comunitários informam também sobre outros recursos já existentes na comunidade que possam apoiar a resolução do problema apresentado (assistência social, outros núcleos de prática jurídica, etc);

2. Mediação de conflitos: o mediador facilita a construção da solução pelas próprias partes, tendo um potencial de aumentar o sentimento de “justeza” da solução adotada. Este diálogo também estimula a ética da austeridade, ou seja, a percepção de que o outro também possui direitos a serem observados. Esse processo possui, ainda, uma capacidade transformadora, pois elementos subjetivos (dores, afetos, medos, etc) emergem durante o processo de mediação, fazendo com que laços que estavam interrompidos possam ser restaurados.

No projeto, o processo de mediação é realizado pelos próprios agentes comunitários. Por ser um cidadão comum, que partilha dos mesmos códigos e valores, o agente comunitário tem maior aceitação como auxiliar do processo de estabelecimento de diálogo. No entanto, uma perspectiva importante trabalhada pelo projeto, no contexto de defesa do empoderamento do cidadão, é a concepção de que são as partes que devem encontrar o melhor caminho para a solução de seus problemas e não o agente comunitário. Este é apenas um facilitador do processo.

3. Criação de redes nas comunidades: devido ao conhecimento prévio da comunidade pelo agente, que é fortalecido com a experiência adquirida com a atuação no projeto, estes podem auxiliar na identificação de casos com potencial coletivo, ou seja, problemas que sejam compartilhados por outros membros da comunidade. Esse processo estimula a reflexão sobre as raízes do problema e, durante a solução, a interligação de pessoas é fomentada, fortalecendo os laços comunitários.

Em agosto de 2005, o projeto contava com 33 agentes comunitários, sendo que 20 atuavam em Ceilândia e 13 em Taguatinga. Os agentes comunitários são selecionados a partir da divulgação do Projeto Justiça Comunitária na comunidade (em escolas, centros de saúde, associações de moradores, etc.) e convite para que seus membros participem do processo de seleção, a partir do perfil identificado pela equipe psico-social. Esta seleção é realizada em três etapas: 1) Preenchimento de Formulário; 2) Aplicação de Dinâmica de Grupo; e 3) Realização de Entrevista Individual.

Os interessados devem ter, no mínimo, 18 anos de idade, 2º grau completo, ser morador de Ceilândia ou Taguatinga há, no mínimo, dois anos, não estar exercendo cargo político oficial ou extra-oficial, não estar respondendo a nenhum processo criminal no Sistema Judiciário, ter participado ou estar participando de trabalhos sociais, voluntariado ou liderança comunitária, ter disponibilidade e disposição para atuar nas áreas comunitárias, bem como freqüentar os cursos, reuniões e treinamentos oferecidos. Além disso, são avaliadas características de personalidade como: habilidade verbal, iniciativa, sociabilidade e criatividade.

A atuação como agente comunitário é considerada como trabalho voluntário e não impede que estes exerçam atividades profissionais simultaneamente. Os agentes são selecionados e atuam em uma região específica, em geral, coincidente com a área de sua residência.

Antes de se tornarem agentes comunitários, não há a exigência de que os candidatos tenham conhecimentos na área jurídica. Dessa forma, a capacitação para a atuação como agente comunitário é oferecida continuamente – quatro horas semanais, às sextas-feiras, na Escola de Justiça e Cidadania – e a frequência é obrigatória para todos os agentes. Isso possibilita tanto a adaptação dos novos agentes, como que os antigos estejam em processo contínuo de construção de conhecimento.

Como já mencionado, a capacitação é realizada tanto pela equipe do projeto como por parceiros e outros professores voluntários. Os conteúdos estão relacionados principalmente aos seguintes temas: estrutura e funcionamento do sistema de justiça, noções de direito de família, do consumidor, previdenciário, de moradia e mediação de conflitos. Não há uma grade de capacitação pré-estabelecida: as aulas são organizadas pela coordenação do projeto, secretaria executiva e equipe multidisciplinar, a partir dos tipos de demandas mais recebidas pelos agentes e principais dificuldades encontradas na sua solução.

Tabela 2 – Estimativa de gastos dos agentes comunitários, para cálculo da ajuda de custos a ser paga pelo projeto Justiça Comunitária⁵³

Atendimentos	Orientação Jurídica	Mediação	Transporte para 04 aulas mensais	Total a receber R\$
1 caso	59,34	1 mediação 68,94	12,80	81,74
2 casos	118,68	1 mediação 128,28 2 mediações 137,88	12,80 12,80	141,08 150,68
3 casos	178,02	1 mediação 187,62 2 mediações 197,22 3 mediações 206,82	12,80 12,80 12,80	200,42 210,02 219,62
4 casos	237,36	1 mediação 246,96 2 mediações 256,56 3 mediações 266,16 4 mediações 275,76	12,80 12,80 12,80 12,80	259,76 269,36 278,96 288,56

Fonte: Projeto Justiça Comunitária (2005)

⁵³ O teto máximo para pagamento é R\$ 288,56, em razão do repasse de verba pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, por meio do Convênio N. 006/2005. Os valores correspondentes à mediação são maiores pois esta é um processo mais complexo, que envolve uma maior necessidade de deslocamento às residências das partes.

Os agentes comunitários recebem uma bolsa-auxílio de cerca R\$200,00 (duzentos reais), variando segundo o número e o tipo de casos atendidos. Os pagamentos são efetuados a partir do número de casos, conforme demonstrativo acima, levando-se em consideração a estimativa de gastos efetuados por mês (gastos com passagem de ônibus, telefone e alimentação quando há deslocamento até a residência do demandante).

Para atuarem no projeto, os agentes assinam um termo de adesão ao serviço voluntário, que especifica as condições de exercício das atividades de agente comunitário. Algumas das principais regras de atuação incluem⁵⁴:

(i) Para que o agente Comunitário receba o ressarcimento das despesas relativas aos casos atendidos, é necessário que o mesmo atenda, no mínimo, 01 caso novo a cada mês. Se o agente não atingir esta meta mínima, durante dois meses consecutivos, o mesmo é desligado do projeto;

(ii) A finalização do caso é acompanhada pelo Centro Comunitário, o que significa afirmar que os solicitantes serão contatados para que respondam a uma avaliação quanto à qualidade do atendimento. Quando houver a finalização do caso, por meio de orientação jurídica, o agente deve recolher a assinatura do solicitante, confirmando o recebimento da referida orientação, registrada no formulário;

(iii) O critério de distribuição dos casos se estabelece de acordo com a região do agente comunitário e sua disponibilidade. Se nenhum agente da região aceitar a demanda, a mesma será encaminhada ao “banco de casos”, em ordem cronológica. A partir daí, o Centro Comunitário oferecerá 1 (e somente um) caso aos demais agentes que não tiverem atingido a meta mínima mensal de 1 caso, obedecida rigorosamente a ordem alfabética dos agentes comunitários;

⁵⁴ As informações quanto às regras de atuação dos agentes e remuneração foram retiradas do “Termo de Adesão” para o ano de 2005, elaborado pela coordenação do projeto.

(iv) Por um imperativo ético e de imparcialidade, o agente que receber demanda de parentes até 2º grau (pai, mãe, filho, irmão, avô, neto), deverá encaminhar o caso ao Centro Comunitário para que este seja distribuído conforme critério estabelecido acima;

(v) Se o agente assumir o caso de outra região que não a sua, deverá finalizá-lo;

(vi) A presença nos cursos de formação oferecidos na Escola de Justiça e Cidadania é obrigatória. O agente que justificar (comprovadamente) a ausência nas aulas do Curso de Formação (até 4 aulas) receberá o vídeo correspondente às aulas perdidas. Ao final das aulas, os agentes comunitários receberão uma avaliação para se aferir o grau de assimilação do conteúdo. Caso o agente não entregue a avaliação no prazo estabelecido, será considerado ausente da aula respectiva, ainda que tenha presenciado a mesma;

(vii) Caso a ausência do agente supere o número acima definido, o mesmo será desligado do projeto;

(viii) Considera-se em pendência com o Centro Comunitário o agente que:

- Não devolver o formulário ao Centro Comunitário, depois de finalizado o atendimento;

- Não finalizar o caso, sem qualquer justificativa aceitável, ainda que a demanda tenha tido origem em região diversa à do agente;

Constatada eventual pendência, o Centro Comunitário fará a cobrança diretamente ao agente, por telefone. Não havendo retorno do agente, o Centro Comunitário emitirá, por escrito, uma comunicação para que, no prazo de 10 dias, este atenda à solicitação, sob pena de desligamento do projeto;

(ix) ainda que não haja acordo, a mediação poderá ser considerada, para efeito estatístico, nas seguintes situações:

- Mediações realizadas no Centro Comunitário com a presença das partes, de mediador colaborador e do agente comunitário, seja na qualidade de mediador ou de observador;

- Mediações realizadas na comunidade mediante apresentação de relatório de mediação com a assinatura de ambas as partes e do agente comunitário mediador.

(x) O atendimento dos casos será efetuado sem qualquer subordinação de horário, adequando-se à conveniência de cada agente comunitário.

Apesar da atuação como agente comunitário ser voluntária, as regras acima visam garantir a correta aplicação dos princípios do projeto, prevenindo abusos e desvios.

Quanto aos tipos de demandas atendidas pelo projeto, estas estão circunscritas às esferas de família, consumidor, previdenciária e de moradia, estando as maiores demandas, primeiramente, na área de direito de família e, posteriormente, de direito do consumidor.

5. ESTUDO DE CASO: UMA ANÁLISE DO PROJETO JUSTIÇA COMUNITÁRIA

5.1 Análise do processo de implementação do projeto Justiça Comunitária

Como já mencionado no capítulo metodológico deste estudo, a análise da correspondência entre o desenho do projeto e a sua efetiva implementação será realizada por meio do exame de três eixos principais, que correspondem aos três produtos previstos no marco lógico do projeto:

- (i) Conscientização da população sobre direitos e deveres e mecanismos de solução de conflitos existentes;
- (ii) Processo de solução de conflitos;
- (iii) Criação de redes nas comunidades.

5.1.2 Conscientização da população sobre direitos e deveres e mecanismos de solução de conflitos existentes

Quadro 2 - Conscientização da população sobre direitos e deveres e mecanismos de solução de conflitos existentes: atividades e indicadores

Atividades:

- disseminar o projeto Justiça Comunitária junto à população-alvo;
- capacitar agentes em temas jurídicos;
- prestar orientação jurídica à comunidade;
- informar a população quanto aos mecanismos de administração pacífica de conflitos existentes.

Indicadores: (i) conteúdos inseridos no programa de capacitação dos agentes; (ii) número de sessões de capacitação realizadas; (iii) existência e utilização de mecanismos para disseminação do projeto Justiça Comunitária junto à população-alvo.

Um dos eixos centrais do projeto Justiça Comunitária é a prestação de serviços de orientação jurídica às comunidades atendidas. Para possibilitar a orientação jurídica, os agentes recebem capacitação em noções básicas de direito, sendo que os cursos que fazem parte do programa de capacitação de agentes são ministrados por professores voluntários.

Os principais temas que compõem o programa de capacitação dos agentes são:

- (i) Direitos Humanos;
- (ii) respeito às diferenças;
- (iii) garantias constitucionais e estrutura e funcionamento do Estado;
- (iv) direito de família, do consumidor, de moradia, previdenciário, dentre outros.
- (v) cursos específicos para a capacitação nas áreas de mediação e de formação de redes associativas.

A escola de Justiça e Cidadania funciona no centro comunitário de Taguatinga e as aulas são ministradas às sextas-feiras (ou seja, cerca de quatro sessões mensais), das 14 às 18 horas, sendo a frequência obrigatória. Não há uma grade fixa das aulas a serem ministradas aos agentes.

O calendário de treinamentos é elaborado pela equipe do projeto (coordenação, secretaria executiva e equipe multidisciplinar), a partir dos temas para os quais mais demandas foram recebidas e das principais dificuldades apresentadas pelos agentes na sua resolução. O calendário é distribuído aos agentes com antecedência (em geral semestralmente) e as sessões de capacitação são realizadas todas as sextas-feiras do ano, com exceção do mês de janeiro.

No entanto, durante os meses em que a liberação do recurso do convênio com o programa Balcão de Direitos esteve atrasada, as aulas foram suspensas, pois o reembolso dos gastos de deslocamento dos agentes até o centro comunitário foi inviabilizado. Este acontecimento representa um grande prejuízo ao alcance desse produto, pois impossibilita que os agentes exerçam plenamente suas funções de facilitação do acesso à justiça formal e de educação em direitos nas comunidades.

Mesmo tendo passado por uma capacitação, os agentes contam ainda com o suporte da equipe multidisciplinar do projeto, que tira dúvidas e os assiste no processo de orientação jurídica.

A divulgação do projeto é feita por meio de material impresso e mídia, mas a ferramenta mais eficaz tem sido, de fato, a divulgação informal (“boca-a-boca”). O fato dos agentes serem pessoas da própria comunidade auxilia muito na disseminação da iniciativa, principalmente quando se começa a ter notícias sobre casos bem sucedidos de resolução de conflitos. Entre outros meios de disseminação citados na pesquisa qualitativa do projeto realizada em 2003 (vide Tabela 3), encontram-se reportagens sobre o projeto disseminadas na televisão, palestras e cartazes.

Tabela 3 - Formas de disseminação do projeto Justiça Comunitária: frequência das categorias emergentes

Respostas (66 respondentes) <i>Como soube do projeto Justiça Comunitária?</i>	N = 66	%
“Boca-a-boca”	28	42,42
Não responderam	15	22,72
Televisão (DFTV)	08	12,12
Palestras no Cose (Centro de Orientação Sócio-Educativo), CDS (Centro de Desenvolvimento Social) e em Escolas.	05	7,57
Cartazes espalhados no comércio em geral, nas escolas e nos Centros de Saúde.	05	7,57
Informações no Fórum (balcão de informações)	04	6,06
Carta à Instituição	01	1,51

Fonte: Pesquisa Qualitativa no Projeto Justiça Comunitária (2003)

Em 2005, mais uma ferramenta de divulgação e orientação jurídica foi lançada pelo projeto. Uma foto-novela sobre temas de direito de família, na qual os próprios agentes desempenharam o papel de artistas. A idéia é que esta cartilha passaria a ser distribuída nas palestras realizadas pelos agentes na comunidade. Por sua abordagem simples e didática, este recurso promete ser mais uma ferramenta de grande relevância na disseminação de direitos e deveres na comunidade.

Com relação à disseminação do projeto, entre os principais problemas na implementação relatados pelos agentes durante as entrevistas está a demora no surgimento de casos no início do projeto, o que foi solucionado paulatinamente, na medida em que os casos foram sendo solucionados pelo projeto. A implementação em si dessa iniciativa contribuiu para a divulgação, atraindo mais interessados no atendimento pelo projeto.

Nas informações preliminares dos questionários aplicados pelos agentes comunitários no período de agosto/setembro de 2005, constatou-se que, dos 367 respondentes, 162 (cerca de 44% dos entrevistados) sabiam da existência do projeto, enquanto 205 (cerca de 56%) não tinham conhecimento.

Quando se observa o universo total da população tida como público-alvo principal do projeto (número total de habitantes de Ceilândia e Taguatinga, 555.907 habitantes⁵⁵) e o número de agentes comunitários atuantes (no momento da pesquisa, 33 agentes), levando-se em consideração que a aplicação dos questionários foi feita de forma aleatória, em toda a extensão territorial das comunidades atendidas, estes dados, mesmo sendo preliminares, indicam que o projeto contava com uma disseminação considerável, mas que, dada a dimensão quantitativa do público-alvo, esforços adicionais de disseminação ainda são necessários.

Quadro 3 - Conscientização da população sobre direitos e deveres e mecanismos de solução de conflitos existentes: produto e indicadores

Produto:

População conscientizada sobre direitos e deveres e mecanismos de solução de conflitos existentes

Indicadores: (i) existência de atividades de educação/informação sobre direitos e deveres e sobre mecanismos de solução de conflitos existentes.

A orientação sobre direitos e deveres é uma das principais atividades realizadas pelos agentes e também um dos maiores motivos da procura pelo projeto. Algumas respostas

⁵⁵ Vide anexo II.

associadas ao papel dos agentes comunitários transparecem a importância atribuída a estes na disponibilização de informações à comunidade⁵⁶: no relatório da pesquisa qualitativa realizada pela equipe do projeto (2003), os agentes foram caracterizados pelos entrevistados como aqueles (as) que “ajudam, que caminham junto, que orientam sobre tudo, que arrumam advogado, que entendem do assunto, que são a mola-mestra, que acompanham até a última hora, que fazem de tudo pra ver os casais juntos de novo, que tiram as dúvidas”.

Contudo, esta mesma pesquisa apresenta elementos que indicam que as informações prestadas não são ainda completamente internalizadas pelos beneficiários: “há uma certa dificuldade de parte das pessoas atendidas assimilarem as orientações, pois estas esperam que o próprio agente tome por elas todas as ações necessárias e esteja sempre presente para resolver novos problemas”. (Projeto Justiça Comunitária 2003, p. 10)

Após a análise dos indicadores acima, podem-se apresentar as principais conclusões sobre o andamento da implementação desse produto:

Quadro 4 – Conclusão da análise do produto “população conscientizada sobre direitos e deveres e mecanismos de solução de conflitos existentes”

Principais elementos relacionados ao produto	Situação	Comentários/sugestões
Disseminação do projeto	Análise preliminar dos 367 questionários aplicados na comunidade indica que 44% dos respondentes conheciam o projeto e 56% não.	Considerando o reduzido número de agentes (33) frente à dimensão do público alvo (cerca de 500.000 pessoas ⁵⁷), os resultados podem ser considerados satisfatórios. Para aumentar o alcance da disseminação, a divulgação em alternativas de comunicação de maior alcance (como rádios, jornais comunitários, etc) pode ser intensificada.
Capacitação dos agentes comunitários	São oferecidas sessões de capacitação com duração de quatro horas às sextas-feiras, na Escola de Justiça e Cidadania. Os conteúdos são definidos com alguma antecedência, a partir das maiores demandas recebidas e dificuldades apresentadas pelos agentes.	Como o grupo de agentes não permanece sempre o mesmo (há entrada e saída de agentes do projeto), seria necessário definir um currículo básico para os novos integrantes, de forma que todos passassem a possuir um conhecimento mínimo homogêneo para a sua atuação.

⁵⁶ Projeto Justiça Comunitária. *Avaliação Qualitativa do projeto Justiça Comunitária. Mimeo.* pp.10-11.

⁵⁷ Vide Anexo II.

Principais elementos relacionados ao produto	Situação	Comentários/sugestões
Atividades de educação em direitos e assessoria jurídica	São as principais atividades realizadas pelos agentes e para as quais o projeto recebe o maior número de demandas.	O atraso na liberação de recursos do convênio com o programa Balcão de Direitos prejudicou a capacitação dos agentes. Os prejuízos à capacitação interferem na qualidade das atividades de educação em direitos e assessoria jurídica desempenhadas pelos agentes, comprometendo o pleno alcance deste produto. Para diminuir os riscos oriundos da dependência financeira do programa Balcão de Direitos, o projeto precisa buscar com urgência alternativas que garantam a sua sustentabilidade.

5.1.3 Processo de solução de conflitos

Quadro 5 - Processo de solução de conflitos: atividades e indicadores

<p>Atividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - estabelecer equipe multidisciplinar para orientação aos agentes comunitários; - realizar capacitação dos agentes em mediação de conflitos; - facilitação de conflitos pelos agentes, com apoio da equipe multidisciplinar; - estabelecer mecanismos visando garantir o cumprimento dos acordos estabelecidos durante o processo de facilitação; - conceber e implementar mecanismos visando a sustentabilidade financeira e institucional do projeto. <p>Indicadores: (i) composição da equipe multidisciplinar; (ii) agentes capacitados em mediação de conflitos (iii) número de atendimentos realizados pelos agentes; (iv) existência de mecanismo (formais/informais) para garantia de cumprimento dos acordos estabelecidos; (v) existência de orçamento e estrutura próprios.</p>

O trabalho dos agentes comunitários sempre é apoiado pela equipe multidisciplinar, que é composta de profissionais de diversas especialidades de forma a possibilitar um olhar de múltiplas lentes sobre o problema a ser resolvido. Esta é formada por 4 (quatro) profissionais da área jurídica e 4 (quatro) profissionais da área social psico-social, além de estagiários, que são tanto estudantes da área jurídica como psico-social. A equipe conta, eventualmente, com o apoio de promotores de justiça, defensores públicos, advogados e pesquisadores da Universidade de Brasília. A coordenadora do projeto é juíza do Tribunal de Justiça do Distrito Federal.

Os agentes relatam seus casos em grupo, em geral semanalmente. Nessa ocasião, eles apresentam seus casos e discutem – com a equipe disciplinar e com os outros agentes - soluções possíveis e casos semelhantes já solucionados.

Além da capacitação em noções básicas de direito, o treinamento em técnicas de mediação também estava previsto como um dos pilares básicos no desenho do projeto. Contudo, apesar de três sessões de capacitação em mediação terem sido realizadas até o momento (2000, 2001 e 2002), estas não foram consideradas suficientes pela equipe multidisciplinar e pelos agentes⁵⁸. Como há uma significativa rotatividade entre os agentes comunitários, grande parte dos agentes que permanecem em atividade atualmente nunca passou por este tipo de capacitação.

A coordenadora do projeto relatou, em entrevista, a dificuldade em encontrar profissionais para a promoção de capacitação em mediação segundo a filosofia do projeto. Dados os objetivos do projeto Justiça Comunitária – principalmente a construção de redes na comunidade – a capacitação, além de técnicas instrumentais para mediação de conflitos, deveria também incorporar elementos sociais para o trabalho com a comunidade local.

Esta deficiência na capacitação traz reflexos nos tipos de atendimento realizados pelos agentes. A mediação ocupa um espaço muito reduzido e o universo de atendimentos acaba sendo composto majoritariamente por serviços de orientação jurídica (vide Tabelas 6 a 9).

Este é um ponto extremamente relevante na análise preliminar dos resultados do projeto: a prática da mediação tem um enorme potencial de impacto na melhoria da satisfação das partes quanto ao processo e quanto à solução adotada, pois esta aumenta a probabilidade de que as partes envolvidas em determinada controvérsia construam em conjunto uma solução

⁵⁸ Em entrevistas com a equipe do projeto, foi relatada a percepção de que a maioria dos agentes não estava apta a facilitar processos de mediação. Agentes comunitários entrevistados confirmaram essa percepção, afirmando não se sentirem seguros para realizar o processo.

mutuamente satisfatória. Esse processo conjunto de construção também aumenta a legitimidade da solução adotada e facilita o cumprimento das determinações dela derivadas.

Com relação ao número de casos atendidos pelo projeto, desde o início da implementação até o final de dezembro de 2004, haviam sido atendidos 956 casos em Ceilândia e 303 casos em Taguatinga, somando um total de 1259 atendimentos realizados pelo projeto (vide Tabelas 6 a 9). Como o projeto estima o atendimento de 4 casos a cada mês, por cada agente (o que corresponderia a cerca de 5.800 casos, considerando-se 33 agentes comunitários), o número acima ainda é considerado baixo pela coordenação do projeto.

Um dos principais motivos para os números estarem abaixo do esperado é o freqüente atraso na liberação do orçamento – oriundo do convênio como programa Balcão de Direitos - para o pagamento da bolsa-auxílio aos agentes. Apesar de alguns agentes comunitários terem continuado os atendimentos mesmo nos períodos nos quais a bolsa estava suspensa, devido aos custos financeiros necessários para a realização dos atendimentos, a atuação do projeto ficou limitada a um número menor de casos. Vale ressaltar que, para alguns agentes, este problema financeiro impossibilitou completamente sua atuação.

A bolsa-auxílio oferecida aos agentes é uma forma de reembolsar os gastos, principalmente com passagens de ônibus e telefone, necessários para que o atendimento seja realizado. O valor da bolsa é calculado com base em uma estimativa de gastos por atendimento e os agentes podem ser reembolsados até o valor-limite equivalente a quatro atendimentos realizados. Mesmo existindo esta limitação de casos para remuneração, alguns agentes ultrapassam esta meta máxima, atendendo mais casos mesmo sem remuneração correspondente.

Além dos atrasos no pagamento da bolsa-auxílio, outro fator apontado como causa para o número menor de casos atendidos pelos agentes é o déficit de motivação destes

últimos. Contudo, este fator está fortemente relacionado aos atrasos na liberação do orçamento do projeto, uma vez que gera um sentimento de incerteza quanto às perspectivas futuras e à continuidade de atuação.

Quanto aos mecanismos de garantia do cumprimento das soluções adotadas no processo de mediação, o projeto possui uma interessante ferramenta, que é a homologação, pela justiça formal, dos acordos celebrados pelos agentes. No entanto, esse mecanismo tem apresentado problemas, pois, na maioria das vezes, quando as pessoas tentam reclamar o cumprimento do acordo junto à justiça formal, acabam se deparando com o desconhecimento da validade deste instrumento por parte dos servidores do Poder Judiciário.

Isto ocorre, principalmente, pela falta de informação de tais servidores quanto ao projeto e quanto à existência de acordo que possibilita a homologação das decisões. Esse vácuo de informações acaba por gerar descrédito e frustração com relação ao projeto, o que poderia ser solucionado com uma maior integração e divulgação deste junto aos órgãos da justiça formal com os quais se faz necessária essa interface.

Este processo enseja, ainda, uma outra dificuldade: caso o acordo não seja cumprido, a parte prejudicada pode optar por tentar uma nova mediação ou recorrer ao sistema de justiça formal. A primeira opção apresenta como desvantagem a experiência anterior de não-cumprimento: nada garante à parte que um novo acordo não terá o mesmo caminho do primeiro. Já a opção de recorrer ao sistema de justiça formal, faz vir à tona várias das barreiras ao acesso à justiça já mencionadas, com destaque para os custos e problemas no funcionamento da Justiça (demora para a finalização do processo).

Ainda quanto ao cumprimento das soluções, apesar do grande número de acordos obtidos nos processos submetidos à mediação, grande parte destes acabam apresentando problemas quanto ao seu cumprimento. Na avaliação qualitativa realizada pela equipe do projeto (2003), foram entrevistadas cinco pessoas que haviam passado pela mediação

comunitária. Dessas, apenas uma estava acompanhando o que fora acordado com sua contraparte no processo. Quanto às demais, três delas não tinham tido seus acordos cumpridos e o outra não havia finalizado seu processo até então.

Apesar do pequeno número de pessoas entrevistadas, nas entrevistas realizadas, os agentes e a coordenação do projeto reconheceram a existência deste gargalo relativo ao cumprimento. Foi relatado, ainda, na mesma pesquisa qualitativa (2003), que uma parcela dos acordos obtidos por meio de mediação não estavam sendo cumpridos porque uma das partes havia “sumido” ou desconsiderava o valor da mediação comunitária, ocasionando descumprimento do acordo.

Tabela 4 - Mediações Finalizadas: Ceilândia

Resultado	Quantidade	Porcentagem
Acordo	114	77,5%
Não acordo	33	22,5%
Total	147	100,0%

Fonte: Projeto Justiça Comunitária – TJDF (2004)

Tabela 5 - Mediações Finalizadas: Taguatinga

Resultado	Quantidade	Porcentagem
Acordo	45	88,9%
Não acordo	4	11,1%
Total	49	100,0%

Fonte: Projeto Justiça Comunitária – TJDF (2004)

Um outro fator relevante para a análise da garantia de cumprimento, é o fato da finalização do caso para efeitos de pagamento não incluir o acompanhamento posterior, sendo a realização deste seguimento tida apenas como uma “recomendação” da coordenação do projeto. Principalmente no caso de mediação, este seguimento – ao menos nos meses imediatamente posteriores ao acordo – é imprescindível para o aumento da probabilidade de cumprimento deste.

Ainda quanto aos mecanismos de cumprimento das decisões, é relevante lembrar que grande parte dos atendimentos estão concentrados na esfera da orientação jurídica – cerca

de 79,4% dos atendimentos em Ceilândia e 83,4% em Taguatinga – o que, muitas vezes, resulta no encaminhamento ao sistema de justiça tradicional, não eliminando o problema do acesso à justiça. Outro obstáculo enfrentado pelo projeto são as dificuldades em lidar com questões de fundo criminal. Esse tipo de caso acaba chegando ao projeto, mas este optou por não tratar dessas questões no momento. A ação tomada, neste tipo de situação, é a orientação e apoio para denúncia ou encaminhamento dos casos para os órgãos competentes.

Contudo, apesar das barreiras de acesso à justiça não serem eliminadas com essa forma de atuação, o fato dos agentes prestarem orientação jurídica e realizarem o encaminhamento dos demandantes às vias adequadas, quebrando a resistência inicial e o temor perante as instituições de Justiça, traz um efeito benéfico – mesmo que menor – no processo de construção de confiança na Justiça e, conseqüentemente, na criação de mecanismos informais que favoreçam o cumprimento das regras formais vigentes e a resolução pacífica de conflitos.

Atendimentos finalizados, segundo a modalidade⁵⁹:

Tabela 6 - Atendimentos Realizados: Ceilândia

Modalidade	Quantidade	Porcentagem
Mediação	196	20,6%
Orientação	760	79,4%
Total	956	100,0%

Fonte: Projeto Justiça Comunitária - TJDF (2004)

Tabela 7 - Atendimentos Finalizados: Ceilândia

Modalidade	Quantidade	Porcentagem
Mediação	147	21,9%
Orientação	527	78,1%
Total	674	100,0%

Fonte: Projeto Justiça Comunitária – TJDF (2004)

⁵⁹ Fonte: Página oficial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal: <http://www.tjdf.gov.br>, acessada em 15 de setembro de 2005.

Tabela 8 - atendimentos Realizados: Taguatinga

Modalidade	Quantidade	Porcentagem
Mediação	50	16,6%
Orientação	253	83,4%
Total	303	100,0%

Fonte: Projeto Justiça Comunitária – TJDF (2004)

Tabela 9 - atendimentos Finalizados: Taguatinga

Modalidade	Quantidade	Porcentagem
Mediação	49	20,4%
Orientação	191	79,6%
Total	240	100,0%

Fonte: Projeto Justiça Comunitária – TJDF (2004)

Pelos dados acima, percebe-se uma diferença significativa entre o número de casos iniciados e o número de casos finalizados: uma diferença de 282 casos em Ceilândia e 63 em Taguatinga. Um dos grandes motivos dessa diferença é a dificuldade em entrar em contato com os demandantes ou com a outra parte em um processo de mediação (muitos deles não possuem telefone de contato, deixando então o número de algum parente ou amigo), ou mesmo a grande rotatividade de moradia na comunidade, o que impossibilita o seguimento dos casos. Um outro fator que influencia neste processo é o fato de nem todos os “casos” trazidos pelos agentes serem aprovados como “casos” pela equipe multidisciplinar⁶⁰.

Quanto à estrutura do projeto, as visitas de campo possibilitaram verificar que a infra-estrutura básica para o seu funcionamento – dois centros comunitários e a coordenação do projeto – encontram-se relativamente bem estabelecidos e são custeados por recursos do TJDF⁶¹. O Tribunal também é o responsável pelo custeio dos recursos humanos que compõem

⁶⁰ Muitas vezes uma demanda trazida por um agente se trata de busca por um benefício social – como cesta básica ou vale-gás, por exemplo – e não propriamente uma orientação jurídica ou mediação.

⁶¹ Os Centros Comunitários contam com salas para a realização de reuniões, computadores, arquivos e material de escritório para apoiar as atividades do projeto. O Centro Comunitário de Taguatinga, onde funciona a Escola de Justiça e Cidadania, conta ainda com uma sala de aula equipada com cadeiras, mesas e quadro-negro.

a coordenação do projeto e a equipe multidisciplinar, ambas compostas por funcionários da instituição e estagiários.

Tal estrutura básica, no entanto, não é completamente estável, pois o projeto ainda não possui ainda o *status* de “programa” no interior da estrutura do Tribunal, ficando muitas das decisões relativas à liberação de recursos e pessoal condicionadas à vontade política, que pode ser alterada conforme mudanças na estrutura de dirigentes da instituição. Em entrevistas à coordenação do projeto, foram relatadas, por exemplo, dificuldades na liberação de pessoal fundamental para a composição da área psico-social desta iniciativa.

Já no que diz respeito aos agentes comunitários, o problema da auto-sustentabilidade se agrava e faz-se necessário abordar então a questão da existência de orçamento próprio para o projeto. Como já mencionado, desde o seu início, o projeto Justiça Comunitária recebeu aportes – fundamentais para impulsionarem e viabilizarem a implementação das suas atividades - da Secretaria Especial de Direitos Humanos, por intermédio do programa Balcão de Direitos. Este programa possui como um de seus pressupostos o apoio à estruturação de iniciativas inovadoras de promoção do acesso à justiça e, dado o caráter de “estímulo” associado a estes recursos, não faz parte da filosofia do programa o financiamento contínuo das mesmas experiências por vários períodos.

Associado a esse fator, está o fato dos constantes atrasos na liberação dos recursos do programa para a implementação do projeto Justiça Comunitária. Como a única fonte para o pagamento da bolsa-auxílio aos agentes comunitários é justamente o convênio com a Secretaria Especial de Direitos Humanos, este se transformou em um elemento de instabilidade para o projeto, ficando a sua continuidade extremamente dependente da renovação anual desta parceria.

Quadro 6 – Processo de solução de conflitos: produtos e indicadores**Produto:**

Processo de solução de conflitos otimizado

Indicadores: (i) duração do processo; (ii) gastos financeiros necessários para que o beneficiário usufrua do mecanismo de administração de conflitos (transporte, emissão de documentos, etc); (iii) cumprimento dos acordos estabelecidos; (iv) sustentabilidade do projeto (existência de estratégia de auto-sustentabilidade, capacidade de expansão para atendimento a maior número de demandas).

O tempo de resolução de conflitos é bastante variável, pois depende da natureza e complexidade particular a cada controvérsia. Contudo, quando adotado o procedimento de mediação, em geral este é bem inferior ao alcançado pelo sistema de justiça. Entretanto, nem sempre o projeto resolve por si só as controvérsias a ele apresentadas. Pode ocorrer o encaminhamento ao sistema de justiça, ficando-se então suscetível aos prazos deste, em geral maiores.

Os custos de resolução de controvérsias para os beneficiários, quando o procedimento é realizado pelo próprio projeto, são praticamente inexistentes. Contudo, aqui também há a possibilidade de encaminhamento ao sistema de justiça. Apesar de geralmente, nesse caso, ser disponibilizada assistência jurídica gratuita, podem permanecer outros custos difíceis de serem arcados pelo demandante (custos de documentação, transporte, etc).

Devido à baixa condição financeira dos atendidos, o projeto buscou minorar este problema por meio do estabelecimento de parcerias informais com outros órgãos, obtendo algumas vezes a oferta de tais serviços a preços reduzidos ou mesmo com isenção de custos. Ainda quanto à assistência jurídica gratuita, o projeto presta orientação, mas os agentes não podem atuar como advogados, caso necessário. Nessas situações, é realizado o encaminhamento para instituições que ofereçam tal suporte.

Apesar do processo de mediação ter obtido resultados relevantes, como já mencionado, a garantia de cumprimento das decisões continua sendo um problema. Na pesquisa qualitativa realizada pela equipe do projeto (2003), apesar de apenas 18% dos

entrevistados terem participado do processo de mediação, constatou-se que, dentre esses, a maioria (58%) relatou que os acordos não estavam sendo cumpridos.

Quanto à sustentabilidade do projeto, a partir dos elementos apresentados acima, verificou-se que este ainda é extremamente dependente do financiamento da Secretaria Especial de Direitos Humanos, por intermédio do Programa Balcão de Direitos, sendo imprescindível o desenvolvimento de alternativas para reforçar a autonomia e estabilidade do projeto. Nesse sentido, uma proposta de continuidade e expansão – que prevê inclusive caminhos para a auto-sustentabilidade – já está em fase de formulação por sua equipe.

Quadro 7 – Conclusão da análise do produto “processo de solução de conflitos otimizado”

Principais elementos relacionados ao produto	Situação	Comentários/sugestões
Capacitação em mediação	Foram realizadas três sessões de capacitação em mediação, mas essas não tiveram êxito na adequada preparação dos agentes para a mediação comunitária. Dada a rotatividade dos agentes, os mais novos nunca passaram por capacitação em mediação.	A deficiência na capacitação em mediação fez com que este eixo do projeto fosse implementado precariamente na prática. Dado o potencial deste componente para a contribuição na redução dos custos transacionais (a mediação aumenta a probabilidade da oferta de soluções rápidas e satisfatórias), este precisa ser reforçado com urgência, para garantir o pleno alcance do resultado pretendido pelo projeto.
Mecanismos de garantia de cumprimento dos acordos	Os acordos obtidos por meio de processos de mediação realizados pelo projeto são homologados pela justiça formal. No entanto, por desconhecimento e deficiências na articulação entre o projeto e o sistema de justiça, esta homologação tem perdido seus efeitos práticos. Não há um mecanismo de monitoramento dos acordos obtidos por meio de mediação.	A garantia de cumprimento dos acordos é um elemento fundamental para o êxito de mecanismo de administração de conflitos. É necessário garantir a efetividade da homologação pela justiça formal, por meio da disseminação deste mecanismo junto aos operadores do direito relacionados. Seria interessante ainda testar alternativas para o monitoramento dos acordos obtidos pelo projeto, aumentando a probabilidade de que estes sejam cumpridos.

Principais elementos relacionados ao produto	Situação	Comentários/sugestões
Auto-sustentabilidade do projeto	A equipe responsável pela coordenação, secretaria executiva e apoio técnico multidisciplinar é composta de funcionários do TJDF. O tribunal também custeia a estrutura dos Centros Comunitários. No entanto, como o projeto ainda não possui o <i>status</i> de programa no contexto do tribunal, a alocação destes recursos ainda é sujeita a instabilidades políticas. Já a ajuda de custo dos agentes é financiada pelo convênio com o programa Balcão de Direitos, renovado anualmente. Isto faz com que o projeto fique em grande dependência deste programa, sujeito a renovações anuais e apresentando constantes atrasos na liberação de recursos.	Este parece ser o elemento mais crítico na implementação do projeto. O estabelecimento de alternativas que garantam a maior auto-sustentabilidade do projeto é imprescindível para o seu adequado funcionamento. Esta instabilidade prejudica o alcance do resultado e impactos previstos no marco lógico do projeto, pois interfere na confiança da população quanto à perenidade do mecanismo de administração de conflitos ali estabelecido.

5.1.4 Criação de redes nas comunidades

Quadro 8 – Criação de redes nas comunidades: atividades e indicadores

Atividades:

- identificar, a partir dos atendimentos realizados, conflitos comuns presentes na comunidade;
- elaborar estratégia para resolução desses conflitos de forma coletiva;
- articular as atividades desenvolvidas pelo projeto com outros programas sociais presentes na comunidade.

Indicadores: (i) existência e implementação de estratégia para identificação e resolução conjunta de conflitos comuns presentes na comunidade; (ii) existência de articulação com outros programas sociais presentes na comunidade.

Dentre os três pilares de implementação do projeto, este foi identificado como o que está em fase mais incipiente. A estratégia adotada pela coordenação do projeto foi a implementação gradual, iniciando-se pelos dois primeiros eixos para, então, fortalecer a

implantação do terceiro. Mesmo não estando ainda em seu pleno potencial, algumas atividades relativas a este terceiro pilar já se encontram em desenvolvimento.

O exercício de busca de conflitos com potencial para resolução coletiva vem sendo realizado pelos agentes, em parceria com a equipe multidisciplinar. Esses procuram examinar se determinadas controvérsias têm probabilidade de serem comuns a outros membros da comunidade e, caso positivo, buscam identificar outras pessoas na comunidade que estejam enfrentando o mesmo problema e, então, partem para a solução, que traz impactos para a vida de um conjunto maior de pessoas.

Quanto à articulação com outros programas sociais, foi informado pela equipe do projeto que as parcerias, contatos e encaminhamentos a qualquer instituição, tanto no âmbito privado como no público, são sempre informais, ou seja, não existe até o momento qualquer parceria formalmente instituída nesse sentido.

Como exemplo dessas parcerias informais, pode-se mencionar a ação do projeto quando solicitações para tratamento de dependência química de uma pessoa chegam ao agente comunitário. Nesse caso, a equipe responsável pelo atendimento psicossocial informa quais seriam os recursos disponíveis na área de saúde mental que existem em Ceilândia ou Taguatinga (ou outro no Plano Piloto, quando essas cidades-satélites não são contempladas por qualquer serviço social). Costuma-se, então, ligar ou ir pessoalmente a essas instituições, conhecer a rotina de atendimentos e informar aos agentes comunitários.

Da mesma forma quando chegam ao projeto solicitações por cestas básicas, amparo assistencial aos portadores de necessidades especiais, aos idosos, aos adolescentes, solicitação por emprego ou qualquer fonte de renda (biscates e/ou trabalhos temporários). Nessa ocasião a equipe multidisciplinar busca no cadastramento de organizações existente no projeto quais seriam as mais apropriadas para a informação. A equipe do projeto espera que, com o maior

engajamento da equipe responsável pelo atendimento psicossocial e os agentes comunitários, a articulação com programas sociais governamentais poderia ser ampliada.

Quadro 9 – Criação de redes nas comunidades: produtos e indicadores

Produtos (outputs)
<p>Produtos: Redes associativas criadas na comunidade</p> <p>Indicadores: (i) demandas coletivas solucionadas a partir da própria organização comunitária; (ii) Confiança nos agentes comunitários; (iii) implementação integrada de atividades com outros programas sociais.</p>

Os agentes atuam tanto no atendimento direto ao cidadão como apóiam demandas conjuntas que surgem na comunidade. Como já mencionado, os agentes vêm buscando, com o apoio da equipe multidisciplinar, a identificação de casos com potencial para serem resolvidos coletivamente. Além deste fator, a própria formação de agentes no interior da comunidade contribui para o seu processo de organização, pois estes passam a atuar como catalisadores de demandas e promotores da conscientização dos membros desta sobre direitos civis, políticos e sociais.

Pelos dados da pesquisa qualitativa realizada pela equipe do projeto (2003), percebe-se que o fato dos agentes serem pessoas da própria comunidade contribuiu bastante para a aproximação entre estes e o seu público-alvo. A maioria dos entrevistados na pesquisa manifestou a expectativa de verem o agente comunitário atuando no papel de um “defensor comunitário” presente na Defensoria Pública ao lado deles.

A forma de seleção dos agentes influi diretamente no potencial de construção de confiança da comunidade nestes. A seleção para agentes comunitários é divulgada por meio da disseminação do projeto Justiça Comunitária na comunidade (escolas, centros de saúde, associações de moradores, etc.) e convite para que seus membros participem do processo de seleção, a partir do perfil identificado pela equipe psico-social. Para iniciar-se a implantação

do projeto, foi aberta seleção para agentes comunitários, divulgada por meio de rádios comunitárias e canais de televisão locais.

Na primeira seleção compareceram vários candidatos, com perfis diversos. Os agentes selecionados passaram por uma capacitação de cerca de quatro meses, que abordou temas imprescindíveis para que estes tivessem a base para iniciarem o trabalho de auxílio à comunidade (mediação, noções de direito de família, do consumidor, previdenciário, de moradia, etc).

O fator mais importante para a construção de confiança, associado à seleção dos agentes, é o fato de que esses são selecionados na própria comunidade e atuam em uma região específica, em geral, coincidente com a área de sua residência, favorecendo a aproximação e construção de confiança de cada sub-região da comunidade no agente por ela responsável.

Quanto ao perfil dos agentes, a maioria são mulheres. Quanto aos agentes do sexo masculino, a maior parte desses é aposentado ou está desempregado. No geral, os agentes são pessoas que, de alguma forma, já faziam algum tipo de trabalho voluntário.

Quanto à rotatividade dos agentes, a coordenação do projeto relatou durante as entrevistas que a maioria dos componentes do grupo pioneiro continuam. Já nos grupos de agentes recrutados depois de 2002, a rotatividade tem sido maior. No que se refere ao rodízio de agentes, a coordenação do projeto mencionou durante as entrevistas que considera este um fator favorável (e não prejudicial), pois possibilita a multiplicação de pessoas que possam fornecer informações sobre direitos na comunidade.

Ainda quanto à imagem do projeto e dos agentes perante a comunidade, um ponto desfavorável mencionado pela equipe durante as entrevistas foi o fato de que algumas pessoas ainda associam o projeto a uma forma de obter acesso mais fácil às políticas assistenciais do governo.

O apoio inicial recebido dos agentes estimulou parte das pessoas atendidas pelo projeto (22,72% dos entrevistados, na pesquisa qualitativa realizada pela equipe do projeto) – apesar de não ainda a maioria – a tomarem a iniciativa de diretamente recorrer à Justiça após a orientação inicial recebida ou em caso de nova necessidade. Nesse sentido, já se pode perceber o início de uma mudança na percepção da imagem da Justiça – pelo fato de ter ocorrido uma ruptura com o medo, desconfiança ou desinformação que impediam que as pessoas atendidas recorressem diretamente à Justiça - um primeiro passo para este processo.

Como mencionado acima, o projeto tem buscado uma certa articulação com programas sociais governamentais. Contudo, essa articulação ainda tem se dado de maneira informal e sem uma estruturação definida, dependendo da realidade associada a cada caso atendido pelos agentes. Como a resolução duradoura de um conflito depende da eliminação (ou atenuação) do elemento gerador do problema e, muitas vezes, este elemento pode ser rapidamente suprido por outros programas sociais, o mapeamento das possíveis situações onde caberia uma integração e a estruturação de uma implementação integrada de atividades com outros programas sociais já existentes torna-se imprescindível.

Quadro 10 – Conclusão da análise do produto “redes associativas criadas nas comunidades”

Principais elementos relacionados ao produto	Situação	Comentários/sugestões
Demandas coletivas solucionadas pelo projeto	Esta atividade é realizada, mas com pouca frequência e de forma não-estruturada.	Dada a importância deste elemento para o fortalecimento dos laços comunitários e estímulo à organização social, é necessário estabelecer uma estratégia para incorporar atividades relativas a este ponto na rotina de funcionamento do projeto.
Confiança nos agentes comunitários	Os agentes são recrutados na própria comunidade e atuam nas regiões próximas à sua residência, favorecendo a criação de laços entre estes e os moradores locais.	A estratégia de recrutamento e atuação dos agentes comunitários é um ponto de grande interesse no projeto. O fato de estes fazerem parte da própria comunidade onde atuam, facilita a identificação por estes de demandas coletivas com potencial para serem resolvidas pelo projeto.

Principais elementos relacionados ao produto	Situação	Comentários/sugestões
Articulação com outros programas sociais	A articulação com outros programas sociais é realizada esporadicamente, caso-a-caso e de maneira informal.	Este é um elemento importante para a busca de soluções duradouras para as causas estruturais de alguns tipos de conflitos. A partir do mapeamento social das comunidades atendidas, o projeto poderia identificar principais parcerias a serem estabelecidas de maneira duradoura com outros programas sociais.

5.2 Custos transacionais do ambiente social: uma análise da Justiça brasileira em contraste com o projeto Justiça Comunitária

Como explanado anteriormente, deficiências nos mecanismos de garantia do cumprimento das regras formais, ou seja, no sistema de justiça, elevam os custos de transação: são acrescentados tanto os custos de mensuração – pela carência de informações uniformizadas e amplamente disseminadas sobre direitos e deveres existentes-, como de imposição, pelos problemas de funcionamento do sistema de justiça.

As principais elementos que influenciam o aumento dos custos transacionais, quando considerado o sistema de justiça, são os seguintes⁶²:

- (i) desconhecimento sobre direitos e deveres ou sobre como acessar o Judiciário;
- (ii) duração do processo: demora na solução do litígio;
- (iii) elevadas custas judiciais e dificuldade de acompanhamento do processo, devido ao grande número de recursos possíveis e à necessidade de advogado;
- (iv) falta de confiança no cumprimento das leis vigentes, manifestada pelo descrédito no funcionamento da Justiça.

Assim, após o exame do processo de implementação e dos mecanismos adotados pelo projeto Justiça Comunitária para a promoção do acesso à justiça, será aqui efetuado um contraste com os mecanismos disponíveis no processo judicial tradicional. Essa análise

⁶² Pinheiro (2001) associa a qualidade do Judiciário à decisão dos agentes em recorrerem a este ou a outro método de resolução de disputas. O autor define quatro características para analisar esta “qualidade”, em parte coincidentes com as propostas neste estudo: agilidade, previsibilidade, imparcialidade e custo de acesso.

procura avaliar se os mecanismos selecionados pelo projeto para operacionalizar a busca do resultado de ampliação do acesso à justiça são mais favoráveis à redução de custos transacionais e à opção voluntária por práticas de resolução pacífica de conflitos nas comunidades atendidas do que aqueles proporcionados pelo processo judicial tradicional.

Devido à dificuldade na obtenção de dados precisos referentes a todos os aspectos analisados e as ressalvas metodológicas quanto à comparação destes, por corresponderem a dois universos tão distintos (a justiça formal como um todo e o projeto Justiça Comunitária), a análise aqui realizada não pretende ser conclusiva, mas sim lançar algumas reflexões a respeito do contraste entre diversos aspectos do funcionamento desses dois mecanismos de administração da justiça (justiça formal e Justiça Comunitária).

Este contraste será realizado em torno de seis elementos principais, derivados dos quatro pontos que interferem nos custos de transação mencionados acima:

- (i) promoção do conhecimento de direitos e deveres e de como acessar a Justiça;
- (ii) duração do processo;
- (iii) custos financeiros necessários para que o indivíduo tenha acesso ao mecanismo de resolução de controvérsias;
- (iv) mecanismos de garantia de cumprimento das soluções adotadas;
- (v) satisfação dos beneficiários quanto ao processo e solução adotada;
- (vi) imagem da Justiça.

O primeiro elemento está relacionado aos custos de mensuração. Os elementos de número dois a cinco referem-se ao funcionamento do mecanismo de administração de conflitos (sistema formal ou informal), relacionando-se aos custos de imposição. O elemento de número cinco, juntamente com o sexto elemento, pode oferecer alguns *insights* para a reflexão quanto à opção voluntária por mecanismos de resolução pacífica de conflitos (formais ou informais).

(i) Promoção do conhecimento de direitos e deveres e de como acessar a

Justiça:

Não há no sistema de justiça formal uma sistemática regular de esclarecimento da população sobre direitos e deveres. Apesar de existirem algumas iniciativas isoladas de fomento da informação sobre Justiça aos cidadãos, esta continua sendo uma importante barreira ao acesso à justiça.

Ainda quanto ao conhecimento de direitos e deveres e do funcionamento dos mecanismos de administração de conflitos existentes, é relevante mencionar que o sistema de direito adotado no Brasil está fundado em uma “ciência normativa”, não reivindicando uma origem “popular” ou “democrática”. Em consequência, o “capital simbólico” do campo do Direito (Bourdieu, 1987) não reproduz ampliadamente seu valor porque não expressa a “vontade do povo”, ou um conjunto de prescrições morais partilhadas e internalizadas pelo cidadão comum, mas, ao contrário, manifesta-se como uma imposição das “autoridades”.

Como expressa Kant de Lima (1999):

...Nesta versão do sistema de produção de verdades judiciárias, existe uma valorização positiva explícita do conhecimento detido de forma particular, não universalmente disponível na sociedade: quem pergunta sempre sabe mais do que quem responde e é deste saber que advém a autoridade do seu discurso. Decorrem daí, inclusive, regimes retóricos distintos daqueles de argumentação que busca o consenso: aqui predomina o embate escolástico de teses opostas, em que apenas uma deve ganhar, por ter saber mais autoritativo do que a outra. Vale o argumento da autoridade, em prejuízo da autoridade sem argumentos.

Nesse contexto, a obediência ou a desobediência às leis e regras não se coloca como questão de transgressão moral a regulamentos explícitos facilmente acessíveis, a serem literalmente interpretados, mas como o resultado da escolha entre a liberdade de agir e o constrangimento externo... (Kant de Lima, 1999, p.25)

Dessa forma, o domínio público é o lugar controlado pelo Estado de acordo com “suas” regras, de difícil acesso e, portanto, onde tudo é possivelmente permitido, até que seja

proibido ou reprimido pela “autoridade”, que detém não só o conhecimento do conteúdo, mas, principalmente, a competência para a interpretação correta da aplicação particularizada das prescrições gerais.

Como agravante ao fato de não existirem ações consolidadas de informações sobre direitos e deveres à população, as características do sistema de direito brasileiro produzem um distanciamento da população da Justiça e dificultam ainda mais a compreensão dos seus princípios básicos de funcionamento.

No projeto Justiça Comunitária, constatou-se que a atividade de orientação jurídica é atualmente o eixo de atuação mais desenvolvido. Na pesquisa qualitativa realizada pela equipe do projeto, cerca de 53% dos respondentes se manifestaram positivamente quanto ao trabalho dos agentes. Contudo, cerca de 32% demonstraram-se insatisfeitos, em sua maioria, por considerarem que a orientação jurídica prestada pelos agentes não foi célere e eficiente.

No entanto, quando questionados se voltariam a procurar o projeto, a maioria dos entrevistados (56,4%) respondeu favoravelmente. Há o reconhecimento da importância do projeto na comunidade, dos agentes irem à casa das pessoas, de explicarem os direitos aos moradores, do agente “*virar, tipo uma pessoa amiga*”⁶³ e, principalmente, o aspecto pedagógico do projeto. Percebe-se, assim, a validade do trabalho, apesar da necessidade de aprimoramento.

Na análise dos dados preliminares dos questionários aplicados pelos agentes em agosto/setembro de 2005, algumas informações semelhantes às mencionadas acima aparecem. Dos 162 respondentes (cerca de 44% dos entrevistados) que afirmaram ter conhecimento do projeto, 68 revelaram já terem utilizado os seus serviços (cerca de 42% destes⁶⁴). Entre os que nunca haviam utilizado, a maioria (73 respondentes, ou cerca de 78% dos que já conheciam o

⁶³ Comentário de um morador de Ceilândia.

⁶⁴ Ou 18,5%, em relação ao total de respondentes (367).

projeto, mas nunca o utilizaram) afirmou não tê-lo feito apenas por nunca ter necessitado, mas recorreria aos agentes, se preciso fosse.

Em adição aos elementos mencionados acima, quando observados os dois perfis extremos de entrevistados – aqueles que conhecem e já usaram o projeto e aqueles que não conhecem e nunca o usaram – verificam-se os seguintes dados, referentes aos mecanismos de solução de controvérsias preferidos por cada um dos grupos⁶⁵:

Tabela 10 - Conhecimento e uso dos serviços do projeto x mecanismos de solução de controvérsias preferidos⁶⁶

Mecanismo de solução de conflitos	1. Respondentes que conhecem e já utilizaram os serviços do projeto		2. Respondentes que não conhecem e nunca utilizaram os serviços do projeto	
	Frequência	Percentual (referente à categoria 1)	Frequência	Percentual (referente à categoria 2)
Agentes comunitários	39	57,6%	18 ⁶⁷	9%
Polícia	09	13,5%	77	37,4%
Defensoria Pública	13	19,5%	33	16%
Advogado particular	00	--	22	10,7%
Resolve por suas próprias mãos	02	3,2%	11	5,3%
Recorre a uma gangue local	00	--	05	2,4%
Não faz nada	04	6,2%	23	11,2%
Outro	00	--	04	2%
Não respondeu	00	--	12	6%
TOTAL	68	100%	205	100%

No grupo que já conhecia e havia utilizado os serviços do projeto, observa-se uma predominância dos agentes comunitários e da defensoria pública como mecanismo de solução de conflitos mais utilizado (77,1% dos respondentes do grupo 1). Já no grupo que não conhecia e nunca havia utilizado os serviços do projeto, a predominância absoluta é da polícia

⁶⁵ Respostas à pergunta 08 do questionário, anexo I.

⁶⁶ A categoria referente aos respondentes que conheciam o projeto mas nunca o haviam utilizado não foi incluída nesta tabela, pois optou-se por trabalhar apenas com os duas categorias extremas.

⁶⁷ Essa categoria se manifesta no grupo 2 pois, durante a pesquisa, ao informarem que não conheciam o projeto, os agentes faziam uma breve explanação deste para o respondente.

(37,4%). Aparecem ainda frequências significativas das opções “resolve o conflito por suas próprias mãos”, “recorre a uma gangue local” e “não faz nada”, sendo que, destas, a opção “recorre a uma gangue local” não aparece nenhuma vez dentre os respondentes do grupo 01.

Os resultados obtidos, embora não conclusivos, podem ser indícios dos efeitos do projeto tanto na (i) ampliação do acesso à justiça, pois os mecanismos próprios da justiça – formal ou alternativa – são os mais mencionados pelo grupo 1, ou seja, o grupo que já conhece e utilizou os serviços do projeto e, no grupo 2, há uma quantidade significativamente maior de respondentes que selecionaram a opção “não faz nada”; como na (ii) opção voluntária por práticas de resolução pacífica de conflitos, pois se observa que a menção a mecanismos como “recorre a uma gangue local” ou “resolve o conflito por suas próprias mãos” é maior dentre os respondentes do grupo 2.

Mais uma vez, é necessário lembrar que a análise acima é baseada em dados preliminares, mas, como estes indicam uma interessante configuração, decidiu-se por apresentá-los aqui, para reflexão.

(ii) Duração do processo:

Não há estatísticas consolidadas referentes à duração média dos processos judiciais no Brasil. Um primeiro dado disponível é o da pesquisa realizada pelo DataUnB (2005) em várias Unidades da Federação. Perguntou-se aos entrevistados há quanto tempo seus processos estavam em tramitação na Justiça e percebeu-se a predominância dos que não sabiam há quanto tempo o processo estava tramitando na Justiça (37,2%) e, dentre os que souberam informar os prazos, a média de duração dos processos era de 5 anos.

Ao analisar a evolução anual do número de processos julgados em primeira instância, pode-se perceber o gradual acúmulo de processos, que se traduz no atraso na prestação jurisdicional. Ainda, há de se considerar o grande número de recursos possíveis na processualística brasileira – por exemplo, no processo civil são previstas até quatro instâncias

de julgamento, o que pode fazer com que um processo se arraste por vários anos até a tomada de uma decisão final.

O sistema processual brasileiro segue o modelo do direito romano-germânico, caracterizado por uma legislação detalhada e minuciosa referente ao devido processo legal. Este sistema apresenta vantagens para o exercício do contraditório e da ampla defesa e desvantagens em relação à média de duração dos processos, pois permite a utilização de um número maior de recursos em comparação com o sistema processual da *common law*⁶⁸, aplicado na maioria dos países de língua inglesa.

Tabela 11 - Justiça Comum de 1º Grau: Processos entrados e julgados (2000-2002)

Ano	Entrados	Julgados
2000	9.463.246	6.164.532
2001	9.489.657	8.063.303
2002	9.764.616	7.506.697

Fonte: Supremo Tribunal Federal – Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário (2003)

O número de recursos possíveis não é a única causa do atraso da prestação jurisdicional. Recente pesquisa realizada pela Secretaria de Reforma do Judiciário⁶⁹ demonstra que há um gargalo na primeira instância (vide Tabela 11). Em 2003, grande parte das ações judiciais, concentrou-se na primeira instância do Judiciário, que recebeu 86% de todos os processos entrados, o que complica ainda mais o panorama dos prazos de resolução de processos no Brasil.

É relevante mencionar ainda a atuação dos Juizados Especiais Cíveis (JEC), pois as causas atendidas por estes (principalmente causas cíveis cujo valor não ultrapasse 40

⁶⁸ Para maiores detalhes sobre os diferentes sistemas de direito, vide David, René. *Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

⁶⁹ Secretaria de Reforma do Judiciário/Ministério da Justiça - Diagnóstico do Poder Judiciário (2004)

salários mínimos) coincidem, muitas vezes, com aquelas que são objeto do projeto Justiça Comunitária.

No JEC, quando o valor da causa for igual ou inferior a 20 (vinte) vezes o salário mínimo, o demandante poderá formular diretamente seu pedido, por escrito ou oralmente, sem a assistência de advogado. Nas causas de valor superior ao mencionado acima, a assistência de advogado é obrigatória.

O pedido deverá conter o nome, a qualificação e o endereço correto das partes, o relato dos fatos, o pedido, o valor da causa, a assinatura do reclamante e os documentos necessários para comprovação do direito alegado.

Registrado o pedido, será marcado então uma audiência de conciliação, por meio do envio, ao reclamado, de uma carta de intimação e citação para o comparecimento do mesmo. Na audiência, realizada por um conciliador, é feita uma proposta de acordo entre os interessados, o que ensejará o fim do processo. Não havendo êxito, já no mesmo momento (ou, se não for possível no mesmo momento, dentro dos 15 dias subseqüentes), é apresentada a contestação (defesa), escrita ou oral, e designada audiência de instrução e julgamento, onde serão analisadas as provas, à qual deverão comparecer as partes, acompanhadas de, no máximo, três testemunhas, cujos nomes já deverão estar informados no processo, junto ao pedido inicial e à contestação. Ouvidas as partes e as testemunhas, o juiz dará então sua sentença.

Na maior parte dos casos, é possível recorrer a esta sentença. Nesse caso, o recurso será julgado por uma turma composta por três juízes e as partes serão obrigatoriamente representadas por advogado. O recurso será interposto no prazo de dez dias, contados da ciência da sentença, por petição escrita, da qual constarão as razões e o pedido do recorrente. O recorrido é então intimado a oferecer resposta escrita no prazo de dez dias (Lei 9.099/95).

Observa-se aqui que, no caso do JEC, a celeridade do processo é bem maior do que no processo civil para causas de maior complexidade. Contudo, persistem ainda algumas barreiras relacionadas a custos financeiros e complexidade do processo que, apesar de orientado pela celeridade e simplicidade, ainda conserva resquícios da formalística processual que podem dificultar o acesso à população menos favorecida. Uma dificuldade adicional neste caso é a apresentação de provas, pois, dada insuficiência de informações de grande parcela da população, muitas vezes os demandantes não possuem a documentação adequada para a reclamação dos seus direitos, principalmente no que diz respeito a contratos⁷⁰.

No projeto Justiça Comunitária, não há ainda estatísticas precisas quanto à duração dos casos atendidos, pois esta depende tanto da modalidade de atendimento (orientação jurídica, algumas vezes com o encaminhamento à justiça formal, ou mediação) como da complexidade do caso (no caso de mediação, o processo preparatório pode envolver várias conversas prévias entre as duas partes).

No entanto, quando a modalidade adotada é a mediação, em geral, os processos não ultrapassam 6 (seis) meses, ou seja, um prazo bem inferior ao comumente observado na justiça cível, para casos de maior complexidade. Já nos atendimentos encaminhados à justiça formal, o prazo de solução da controvérsia fica então associado ao processo judicial tradicional, não havendo aqui ganhos relativos à duração do processo.

(iii) Custos financeiros necessários para que o indivíduo tenha acesso ao mecanismo de resolução de controvérsias:

Quanto às custas judiciais, o Diagnóstico do Poder Judiciário (Ministério da Justiça, 2004) demonstra que não há qualquer padronização nas custas judiciais cobradas em cada estado brasileiro, pois estes utilizam critérios diferentes para calcular os valores devidos

⁷⁰ O problema aqui assemelha-se ao constatado durante a atuação do Juizado Especial Cível itinerante no Distrito Federal: a ausência de registros ou formalização dos negócios firmados faz com que as soluções jurisdicionais fiquem, muitas vezes, limitadas à precária produção probatória.

pelos processos. Os valores fixos variam de um mínimo de R\$2,00 até cerca de R\$16.000,00, havendo ainda estados cujas custas são calculadas por um percentual do valor total da causa.

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

Nos Juizados Especiais, as partes não estão sujeitas ao pagamento de custas processuais e honorários advocatícios nos processos abaixo de 20 salários mínimos. Contudo, nos processos (i) superiores a este valor; (ii) naqueles em que a parte vencida, insatisfeita, deseja recorrer da sentença, (iii) ou quando comprovado que as partes usam de má fé, o pagamento de custas processuais e honorários advocatícios passa então a ser aplicado (Lei 9.099/95).

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

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

No projeto Justiça Comunitária, não há a incidência de nenhuma forma de custo direto (custas processuais ou honorários advocatícios). Quanto aos custos indiretos, aqueles relativos a transporte são minimizados, pois, na maioria das vezes, os agentes possuem residência em local bastante próximo ao demandante (a atuação dos agentes é dividida por regiões geográficas) e é este quem se desloca até as residências - tanto do demandante como do demandado – durante o processo.

Nos casos de mediação, pode ser necessário o deslocamento das partes apenas durante a sessão de mediação, que é realizada geralmente no Centro Comunitário. De qualquer forma, este está localizado na mesma microrregião administrativa (cidade-satélite) do demandante. Já nos casos em que se opta pelo encaminhamento à justiça formal, as dificuldades relativas a custos financeiros são então as mesmas do processo tradicional, com exceção dos custos indiretos relacionados a cópias de documentos e fotografias 3x4: nessas situações, o projeto Justiça Comunitária já estabeleceu, para alguns casos, parcerias específicas visando o desconto ou mesmo a isenção de tarifas para o beneficiário.

(iv) Mecanismos de garantia de cumprimento das soluções adotadas:

O sistema de justiça é o principal mecanismo formal de garantia de cumprimento das leis vigentes no país e este possui também, formalmente, elementos para garantir o cumprimento das decisões tomadas. Contudo, devido a barreiras ao acesso à justiça e problemas de eficácia do Poder Judiciário, os mecanismos de garantia de cumprimento das decisões ficam comprometidos.

Essas barreiras estão relacionadas tanto ao sentimento de impunidade manifestado por parcela da população (Adorno, 1999; Peralva, 2000), que prejudica o cumprimento das decisões judiciais; quanto às demais dificuldades de início e acompanhamento de um processo judicial (principalmente falta de informações e custos relacionados ao processo), que desestimulam que a parte acione novamente a Justiça para reclamar a decisão não cumprida.

No projeto Justiça Comunitária, o não cumprimento de um acordo obtido por meio de mediação traz duas opções de ação para o demandante: uma nova tentativa de mediação, que muitas vezes fica prejudicada, pois o não cumprimento do primeiro acordo pode afetar a credibilidade deste processo perante o demandante e o demandado; ou a reclamação de cumprimento junto à justiça formal.

Nesse último caso, apesar do reconhecimento pela justiça formal da validade dos acordos obtidos em processos de mediação conduzidos pelo projeto, na prática, como já mencionado, este reconhecimento não tem sido efetivo, principalmente pelo desconhecimento de servidores dos tribunais quanto à existência do projeto. Recorrer à justiça formal significa aqui, mais uma vez, estar sujeito às mesmas barreiras de acesso à justiça, tantas vezes aqui mencionadas.

O mesmo ocorre quanto à garantia de cumprimento dos casos atendidos pelo projeto que são encaminhados à justiça formal: apesar de haver um ganho inicial relacionado à assistência jurídica, que facilita o ingresso formal ao processo, o demandante continua sujeito aos problemas de funcionamento da Justiça, que prejudicam, como já mencionado acima, os mecanismos (principalmente informais) de cumprimento das decisões.

No entanto, é relevante destacar aqui o potencial da mediação para a criação de mecanismos informais de garantia do cumprimento das decisões. Por ser baseada na construção conjunta das partes da solução adotada, esta aumenta a legitimidade da decisão tomada perante demandante e demandado. Contudo, para gerar uma solução duradoura, a técnica empregada durante o processo de mediação tem de buscar o restabelecimento dos laços entre os envolvidos, objetivando a retomada de uma convivência amigável e não-violenta e a compreensão dos elementos que originaram o conflito, evitando que estes voltem a aparecer e, caso ressurgam, que ambos saibam resolvê-los de forma pacífica.

Como este processo busca uma mudança nem sempre fácil (opção voluntária por práticas de administração pacífica de conflitos nas comunidades), é imprescindível a existência de um mecanismo de acompanhamento dos casos solucionados por meio da mediação.

Esse acompanhamento aumenta a confiança no processo e possibilita a solução prévia de pequenos desajustes antes que estes possam desencadear o não cumprimento do acordo por uma das partes. Como este processo de acompanhamento ainda não foi implementado na prática pelo projeto, é fundamental a realização de experiências-piloto nesse sentido, pois estas possibilitarão que sejam determinados, com mais precisão, tanto o tempo ideal da duração deste acompanhamento como os mecanismos pelos quais este deve ser implementado.

(v) Satisfação dos beneficiários quanto ao processo e solução adotada:

Em pesquisa realizada pelo Ibope (2004) em São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife, a lentidão e o favorecimento dos mais ricos e poderosos apareceram como os sentimentos mais fortes e mais presentes em todos os grupos pesquisados. A lentidão, ou morosidade no andamento dos processos, é atribuída ao volume de processos para o reduzido número de juízes, à estrutura arcaica (pouco informatizada) e ao caráter burocrático da Justiça que, segundo os entrevistados, permite uma série infundável de recursos e adiamentos.

A percepção de que os ricos podem contratar melhores advogados e, assim, têm mais condições de ganhar as causas na Justiça também surgiu com frequência na pesquisa. Segundo os participantes, há uma tendência “natural” de julgar a favor dos mais ricos, dos famosos, de proteger os poderosos, aí incluindo o Estado.

Na pesquisa realizada recentemente pelo DataUnB (2005), quando demandados se a Justiça teria resolvido o problema pelo qual os respondentes a haviam procurado, 50,5% dos entrevistados respondeu afirmativamente. Contudo, 15,7% responderam negativamente e,

mais grave, 34% responderam que não sabiam. Este último percentual reflete o desconhecimento da população quanto ao funcionamento da Justiça e mesmo quanto aos efeitos das soluções dadas às suas demandas judiciais.

No projeto Justiça Comunitária, ao contrário do sistema de resolução de controvérsias formal, onde uma terceira parte decide sobre a questão apresentada, a solução é construída pelos próprios interessados na questão abordada, por meio do processo de mediação. Esse procedimento aumenta as chances de ambas as partes saírem satisfeitas do processo.

Durante as entrevistas, a equipe do projeto relatou que a maioria dos atendidos volta a procurar o projeto, mas para resolver demandas diferentes das solucionadas inicialmente. Isso demonstra, indiretamente, a satisfação dos usuários quanto ao primeiro atendimento oferecido a eles pelo projeto.

Um outro dado interessante foi o obtido nos questionários aplicados em agosto/setembro de 2005. Dos 68 respondentes que já haviam sido atendidos pelo projeto, 49 se declararam “muito satisfeitos” com o atendimento, 12 “parcialmente satisfeitos”, 04 “parcialmente insatisfeitos” e, apenas 01, mencionou estar “muito insatisfeito”⁷¹. Aqui, o elevado percentual de respondentes que se manifestaram positivamente (“muito satisfeito” ou “parcialmente satisfeito”), ou seja, cerca de 90% dos entrevistados que já haviam utilizado o projeto, é mais um número interessante para reflexão.

(vi) Imagem da Justiça:

Em pesquisa realizada pelo Ibope (2004) em quatro capitais brasileiras, constatou-se que a imagem geral do Judiciário manifestada pela população é predominantemente negativa, sendo este associado a uma entidade poderosa e distante, fechada em si mesma e “estática” (antiquada, morosa, extremamente burocrática e de muito pouca mobilidade). Em

⁷¹ Dois dos 68 entrevistados que já haviam sido atendidos pelo projeto não responderam a esta pergunta.

pesquisa realizada pelo DataUnB (2005), apenas 23,2% dos entrevistados concordaram que o sistema Judiciário atende bem às necessidades do povo brasileiro e 83,9% concordaram que o sistema Judiciário tem problemas e deveria ser reformulado.

Segundo pesquisa de opinião pública realizada na América Latina⁷², em 2002, apenas 32,5% dos brasileiros confiavam no Poder Judiciário. Esse problema também se manifesta nos demais países da América Latina.

Tabela 12 - Respostas à pergunta: Quanta confiança você tem no Poder Judiciário?

	Muita / Alguma	Pouca /Nenhuma	Não sabe / Não respondeu
Argentina	8,7%	90,3%	1,0%
Bolívia	19,0%	74,6%	6,4%
Brasil	32,5%	63,9%	3,6%
Colômbia	23,3%	71,6%	5,0%
Costa Rica	48,8%	47,3%	3,9%
Chile	23,1%	73,7%	3,1%
Equador	12,3%	84,6%	3,1%
El Salvador	28,8%	64,4%	6,8%
Guatemala	22,0%	74,7%	3,4%
Honduras	37,4%	56,9%	5,7%
México	17,3%	81,1%	1,6%
Nicarágua	27,1%	69,1%	3,8%
Panamá	25,6%	71,3%	3,2%
Paraguai	10,3%	88,0%	1,6%
Peru	16,5%	78,6%	5,0%
Uruguai	43,2%	52,7%	4,0%
Venezuela	30,3%	67,1%	2,6%
Total América Latina	25,0%	71,2%	3,8%

Fonte: Latinobarómetro 2002

No projeto Justiça Comunitária, apesar da má imagem da Justiça inicialmente percebida, há indícios de que a orientação e acompanhamento dos agentes ajudaram a romper o temor existente. Na pesquisa qualitativa realizada pela equipe do projeto (2003), quando demandados sobre o que entendiam por “Justiça”, alguns entrevistados (34,84%) associaram o conceito à “palavra pesada” e sentimentos de medo e “algo complicado de lidar”, ou

⁷² Disponível em <http://www.latinobarometro.org/>, acessado em 20 de setembro de 2005.

responderam com o comentário popular que no “Brasil não tem Justiça” ou que ela seja “cega pra uns e que tem olhos abertos pra outros”. No entanto, foi significativamente maior o número de pessoas (46,95%) que associaram a palavra aos direitos das pessoas, à solução dos problemas em geral, a ajudar e a prestar serviço rápido, pacífico e igualitário. As entrevistas desta avaliação foram realizadas apenas entre pessoas que já haviam sido atendidas pelo projeto.

Já nos questionários aplicados em setembro/outubro de 2005, foram obtidos os seguintes resultados, referentes à “transparência” da Justiça:

Tabela 13 - Conhecimento e uso dos serviços do projeto x imagem da Justiça

Imagem da Justiça	1. Respondentes que conhecem e já utilizaram os serviços do projeto		2. Respondentes que não conhecem e nunca utilizaram os serviços do projeto	
	Frequência	Percentual (referente à categoria 1)	Frequência	Percentual (referente à categoria 2)
Muito transparente	11	16,2%	08	3,9%
Parcialmente transparente	28	41,2%	85	41,4%
Parcialmente corrupta	07	10,3%	49	24%
Muito corrupta	04	5,9%	29	14,2%
Não sei	09	13,2%	27	13,1%
Não respondeu	09	13,2%	07	3,4%
TOTAL	68	100%	205	100%

Mais, uma vez, apesar de não serem dados conclusivos, pode-se observar uma interessante tendência no quadro acima: quando observados os dois extremos da imagem da Justiça presentes na Tabela (“muito transparente” e “muito corrupta”), o percentual de respondentes com uma imagem fortemente favorável da Justiça (“muito transparente”) é significativamente maior dentre aqueles que já conheciam e haviam utilizado os serviços do projeto (16,2%, contra 3,9% dos respondentes do grupo 2); e, por outro lado, o percentual dos respondentes que manifestaram uma imagem fortemente negativa da Justiça (“muito corrupta”) é bem maior dentre aqueles que não conheciam o projeto e nunca haviam utilizado

os seus serviços (14,2%, contra 5,9% dos respondentes do grupo 1). Contudo, quando observadas as categorias intermediárias (“parcialmente transparente” e “parcialmente corrupto”), as diferenças de posicionamento são menores entre os dois grupos.

(vii) Pontos principais a serem destacados na reflexão quanto à relação entre os mecanismos adotados pelo projeto Justiça Comunitária, a redução de custos transacionais e a opção por práticas de resolução pacífica de conflitos:

A partir dos elementos analisados acima, os seguintes pontos podem ser destacados para reflexão:

Quadro 11 – Custos de transação: sistema de justiça *versus* projeto Justiça Comunitária

Custos de transação	Sistema de justiça	Projeto Justiça Comunitária
Custos de mensuração ⁷³	(i) não se observa a existência de políticas públicas voltadas a um amplo esforço de educação em direitos;	(i) a educação em direitos é o componente mais forte do projeto.
	(ii) a linguagem adotada tanto na legislação como no processo judicial é extremamente técnica e complexa, dificultando a compreensão e apropriação dessas regras pela população.	(ii) a orientação jurídica realizada por membros da própria comunidade facilita a sua compreensão, por estes transmitirem as informações na mesma linguagem e códigos compartilhados pela comunidade, simplificando o linguajar jurídico.
Custos de imposição	(i) morosidade na resolução dos litígios, principalmente por deficiências na legislação processual e insuficiências administrativas, que provocam acúmulo de processos e possibilidade de recursos a várias instâncias, aumentando a duração do trâmite judicial;	(i) conflito administrado por meio de mediação representa um prazo bem menor do que o processo judicial. Contudo, este componente ainda é fracamente implementado pelo projeto. Quando o projeto realiza o encaminhamento de casos à justiça formal, os prazos são os mesmos do sistema de justiça;
	(ii) custos financeiros significativos necessários para o início e acompanhamento de processos. Defensoria pública gratuita deficiente para atender a demanda;	(ii) a mediação não apresenta custos financeiros significativos para as partes. Quanto ocorre o encaminhamento para a justiça formal, a orientação jurídica realizada pelo projeto pode reduzir alguns dos custos;

⁷³ Não serão aqui examinados os custos relativos a leis mal formuladas. Este é um assunto importante e complexo, mas que foge à análise principal deste trabalho.

Custos de transação	Sistema de justiça	Projeto Justiça Comunitária
Custos de imposição	(iii) formalmente, o sistema de justiça representa uma concreta garantia de cumprimento das leis e acordos. Contudo, na prática, a dificuldade de acesso aos tribunais e os problemas de funcionamento do Poder Judiciário impedem que esta garantia funcione adequadamente;	(iii) mediação apresenta maior probabilidade de cumprimento voluntário de acordos, pela maior legitimidade da solução. Contudo, projeto não possui outros instrumentos efetivos de garantia;
	(iv) não há informações precisas quanto à satisfação da população quanto ao processo judicial, mas a insatisfação quanto à lentidão do processo (pesquisa Ibope) e a imposição da decisão por uma terceira-parte (juiz) podem ser indícios negativos quanto a este ponto;	(iv) 90% dos atendidos pelo projeto declararam-se satisfeitos com o atendimento. A mediação, por ser uma construção das partes, aumenta a probabilidade de satisfação quanto ao acordo;
	(v) dados de pesquisas do Ibope, DataUnB e Latinobarômetro indicam que a imagem associada ao Poder Judiciário é predominantemente negativa.	(v) Entrevistados que já haviam sido atendidos pelo projeto manifestaram uma imagem mais positiva da Justiça do que os não-atendidos.

As atividades de educação em direitos e de mediação de conflitos realizadas pelo projeto Justiça Comunitária parecem trazer contribuições interessantes à redução de custos transacionais do sistema de justiça formal. Por este ser um projeto promovido pelo Estado, mas que conta com uma forte parceria da comunidade (por meio dos agentes comunitários, que atuam voluntariamente), este cria um canal que facilita a comunicação das regras formais e das formas como o sistema de justiça pode ser acessado à população, ajudando a quebrar algumas das barreiras culturais inicialmente existentes.

Esta contribuição é maior na redução dos custos de mensuração, pois a comunicação das leis e da forma de funcionamento do Judiciário pelos agentes, em uma linguagem mais simples e prática, facilita o entendimento destas pela população. Quanto aos custos de mensuração, a implantação de um mecanismo de administração alternativa de conflitos - informal, mas promovido por meio de uma política pública governamental – de forma complementar ao sistema de justiça oferece uma possibilidade de resolução de

pequenos conflitos de forma mais rápida e eficaz, fora do processo formal. Esse processo também representa custos financeiros bem menores para as partes.

No entanto, o componente de mediação ainda é fracamente implementado na prática pelo projeto, fazendo com que a possibilidade de contribuição identificada acima seja ainda muito incipiente. Já a orientação jurídica apresenta uma implementação mais robusta, contribuindo para facilitar o acesso ao sistema de justiça. Contudo, ao passar-se para a esfera da justiça formal, voltam a incidir os custos de imposição relacionados a esta.

A análise quanto à opção voluntária por mecanismos pacíficos de administração de conflitos é mais difícil, pois sua adequada mensuração envolve grande complexidade. A “opção voluntária” envolve a criação de regras informais, ou seja, de uma cultura favorável à administração pacífica de conflitos. No entanto, alguns elementos podem ser destacados para um exame preliminar deste tema:

Quadro 12 – Opção voluntária por mecanismos pacíficos de resolução de conflitos: elementos para reflexão

Elementos destacados	Sistema de justiça	Projeto Justiça Comunitária
Satisfação quanto ao mecanismo de administração de conflitos	- lentidão do processo judicial provoca sensação de insuficiência e impunidade perante a população, podendo criar resistência para o acionamento da Justiça.	- os 367 questionários analisados demonstram que 90% dos atendidos pelo projeto declaram-se satisfeitos.
Imagem da Justiça	- dados de pesquisas do Ibope, DataUnb e Latinobarômetro indicam que a imagem associada ao Poder Judiciário é predominantemente negativa.	- entrevistados que já haviam sido atendidos pelo projeto manifestaram uma imagem mais positiva da Justiça do que os não-atendidos.

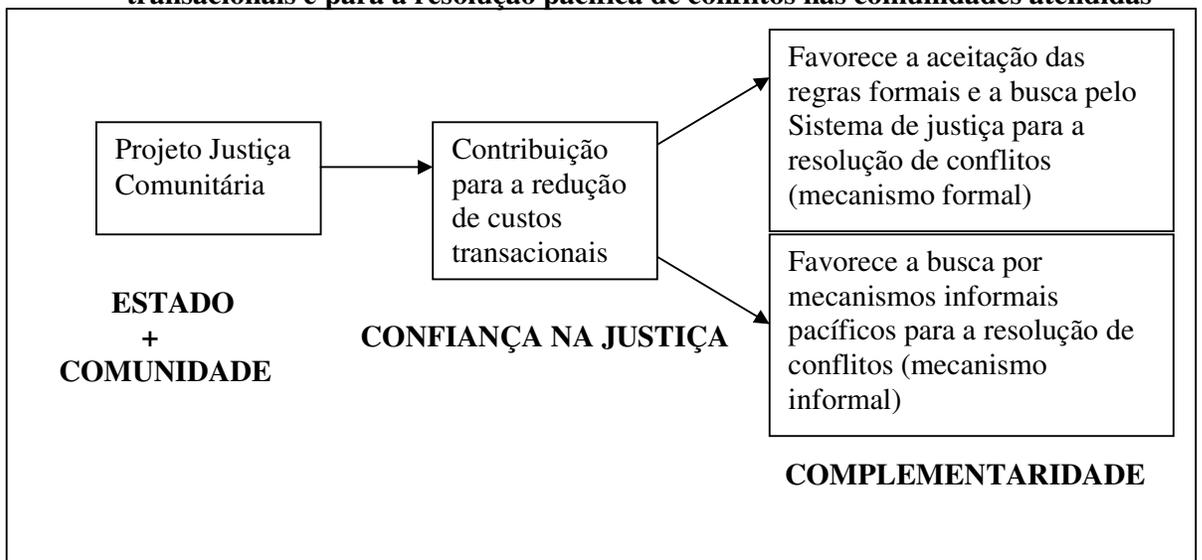
A satisfação quanto ao mecanismo de administração de conflitos utilizado é um fator importante para a confiança da população nesse mecanismo, o que pode influenciar a decisão por voltar a procurá-lo ou não no futuro. O dado de que 90% dos respondentes atendidos pelo projeto consideram-se satisfeitos quanto ao atendimento recebido é um bom indício quanto ao potencial do projeto Justiça Comunitária tornar-se uma referência para a

administração de conflitos nas comunidades atendidas, evitando que outras alternativas – muitas vezes violentas – sejam buscadas.

Como grande parte dos atendimentos realizados pelo projeto concentra-se na esfera da orientação jurídica, procedendo-se muitas vezes ao encaminhamento à justiça formal, este dado pode ser um indicativo também de que o projeto tem obtido sucesso em estabelecer a ligação entre comunidade e Estado, por meio do sistema de justiça. A informação de que os respondentes que haviam sido atendidos pelo projeto apresentaram uma melhor imagem da Justiça quando comparados aos que não haviam buscado o projeto parece corroborar esse indício.

Apesar dos dados serem ainda preliminares, os números indicam que há alta probabilidade de que o projeto esteja obtendo êxito em alterar positivamente a imagem da Justiça nas comunidades atendidas. Este fator pode ser um reflexo da sua contribuição para a redução dos custos transacionais. Essa redução facilita a aceitação das regras formais e a opção por mecanismos pacíficos de resolução de conflitos (formais ou informais), ou seja, pode estimular a criação de uma cultura favorável à administração não-violenta de controvérsias.

Figura 8 - Projeto Justiça comunitária: contribuição para a redução dos custos transacionais e para a resolução pacífica de conflitos nas comunidades atendidas



No entanto, como o projeto não pode interferir em vários dos problemas de funcionamento do Poder Judiciário, apenas a orientação jurídica e a facilitação do encaminhamento à justiça formal não são suficientes para garantir a opção voluntária por mecanismos pacíficos de administração de conflitos. O fortalecimento do componente de mediação do projeto é fundamental para que as comunidades tenham uma opção legítima e eficaz para resolver grande parte das pequenas controvérsias, que podem ser administradas fora do processo judicial formal.

A análise do desenho do projeto demonstra que este possui um elevado potencial de contribuição para a redução de custos transacionais e para o estímulo à adoção de práticas de resolução pacífica de conflitos pelas comunidades. No entanto, o exame de sua implementação identifica vários gargalos que precisam ser superados, principalmente quanto à maior institucionalização e auto-sustentabilidade financeira do projeto e fortalecimento do componente de mediação, para que a contribuição do projeto possa ser mais efetiva.

Apesar de ainda insuficientes, vários esforços vêm sendo realizados pelo Estado para atenuar os problemas de funcionamento do sistema de justiça, por meio do processo de reforma do Judiciário. Complementarmente ao fortalecimento da justiça formal, o estímulo ao estabelecimento de mecanismos informais pacíficos e legítimos – como o proporcionado pelo projeto Justiça Comunitária-, fomentados por meio de políticas públicas, é imprescindível para garantir a resolução de pequenos conflitos mais adequadamente administrados fora do processo judicial formal, evitando que estes se agravem e tomem proporções violentas.

CONCLUSÃO

As conclusões aqui apresentadas podem ser divididas em quatro eixos principais:

(i) lições aprendidas a partir da análise do desenho do projeto *versus* sua implementação e sugestões para a sua melhoria; (ii) como o projeto pode influenciar a redução dos custos transacionais e a opção pela resolução pacífica de conflitos; (iii) políticas públicas de acesso à justiça e prevenção à violência: importância da resolução pacífica de conflitos para a prevenção à violência, possibilidades de integração entre as áreas de justiça e segurança e elementos para a formulação de políticas públicas de acesso à justiça com maior potencial de impacto no problema da violência; (iv) limitações deste estudo e áreas promissoras para pesquisa futura.

1. A análise do desenho do projeto *versus* sua implementação destaca três principais lacunas: (i) a deficiência na capacitação em mediação; (ii) a necessidade de fortalecimento da articulação com outros programas sociais; e (iii) a insuficiência na auto-sustentabilidade do projeto, devido à precária institucionalização deste na estrutura do TJDF e à grande dependência do programa Balcão de Direitos, ficando sujeito a renovações anuais do convênio e atraso na liberação de recursos.

A deficiência da capacitação dos agentes em técnicas de mediação comunitária tem impedido a plena implementação deste componente do projeto. Os promissores efeitos deste componente, destacados neste estudo, enfatizam a importância de que a capacitação neste tópico seja viabilizada com urgência, integrando-se como um tema constante na grade da Escola de Justiça e Cidadania.

Outro fator de grande relevância é o aumento da integração com outros programas sociais, formando uma rede que possibilite potencializar os atendimentos realizados. Muitas vezes a solução duradoura de uma controvérsia depende de ações em áreas complementares

(saúde, emprego, etc) que podem ser mais facilmente identificadas e concretizadas com o trabalho integrado.

O estabelecimento de novas parcerias – tanto com o setor público como privado - pode ser um caminho também para o aumento da auto-sustentabilidade do Projeto, reduzindo sua dependência financeira do Programa Balcão de Direitos. Dentre essas parcerias, destaca-se a necessidade de maior integração com o governo local, que pode viabilizar inclusive o aumento da capilaridade do projeto, com a replicação deste para outras comunidades da região. Como o desenho do Programa não prevê o financiamento contínuo a todos os Balcões apoiados, a concepção de uma estratégia de saída é prioritária, visando evitar o risco de descontinuidade das ações.

Ainda no que diz respeito à sustentabilidade do projeto, uma nova fase envolverá a fusão do projeto com um modelo canadense de Justiça Comunitária - implementado em Zwelethemba, na África do Sul⁷⁴ - e prevê, entre as mudanças, o estabelecimento de um fundo comunitário, que receberá aportes tanto do setor público como do setor privado, os quais serão aplicados na ajuda de custo aos agentes e na promoção de projetos comunitários, voltados a dirimir raízes de conflitos identificadas.

Uma outra alteração será a ampliação do escopo de atuação do projeto, passando este a atender casos no âmbito criminal. Essa ampliação, no entanto, precisa ser cautelosa, pois pode ser que nem todos os conflitos de natureza criminal possam ser administrados adequadamente nesse escopo. Essa ampliação ainda não está claramente definida pela coordenação do projeto, mas já se pode vislumbrar algumas matérias nas quais poder-se-ia testar os efeitos de sua implementação: lesões corporais leves, especialmente as relacionadas a situações de violência doméstica, e pequenos furtos.

⁷⁴ Vide anexo IV.

Dessa forma, a análise do desenho do projeto demonstra que este possui em sua concepção mecanismos relevantes para a promoção do acesso à justiça. Contudo, obstáculos importantes ainda persistem na sua implementação. Assim, a busca da superação dessas limitações é fundamental para viabilizar o pleno alcance do resultado pretendido pelo projeto.

2. As reflexões realizadas neste estudo trazem alguns indícios de que o projeto Justiça Comunitária pode contribuir para a redução dos custos transacionais. Esta contribuição é maior na redução dos custos de mensuração, pois o projeto possui um amplo trabalho de disseminação de direitos e deveres e de orientação jurídica junto às comunidades. Este é o componente mais forte do projeto e para o qual já se podem perceber os melhores resultados.

Quanto aos custos de imposição, os dados analisados apresentam indícios de que o projeto obteve avanços na melhoria da imagem da Justiça, o que pode favorecer a aceitação das instituições formais pelas comunidades atendidas. Os primeiros dados levantados sobre as pessoas atendidas, apesar de não serem conclusivos, são indicativos do início de uma mudança positiva na percepção da imagem da Justiça⁷⁵ e demonstram que a maior parte dos atendidos voltaria a procurar o projeto em caso de necessidade de resolução de novo conflito, o que indica a confiança neste como mecanismo de solução de controvérsias legítimo e eficaz.

Outro dado interessante é aquele obtido quando da comparação entre os mecanismos mais procurados por aqueles que haviam sido atendidos pelo projeto (grupo 1) e os ainda não-beneficiados (grupo 2)⁷⁶. Os mecanismos próprios da justiça – formal ou alternativa – são os mais mencionados pelo grupo 1 e, no grupo 2, há uma quantidade significativamente maior de respondentes que selecionaram as opções “não faz nada”, “recorre a uma gangue local” ou “resolve o conflito por suas próprias mãos”. Esses dados

⁷⁵ Cerca de 46,95% dos entrevistados na avaliação qualitativa do Projeto Justiça Comunitária tinham uma imagem positiva da Justiça, em contraposição ao índice de apenas 32,5% dos brasileiros como um todo.

⁷⁶ Vide tabela 10.

podem ser indícios da contribuição do projeto para a resolução pacífica de conflitos, seja pela melhoria da imagem da Justiça e melhor aceitação do sistema de justiça (mecanismo formal) ou pelo reconhecimento do projeto como um mecanismo legítimo de administração não-violenta de conflitos presente na comunidade (mecanismo informal).

Contudo, apesar dos indícios positivos mencionados acima, alguns problemas ainda persistem na consolidação do projeto como um mecanismo informal efetivo de resolução de controvérsias, complementar ao sistema de justiça, principalmente: (i) a fraca implementação prática do componente de mediação do projeto; e (ii) a ausência de um mecanismo efetivo de garantia de cumprimento dos acordos obtidos no escopo do projeto.

Em grande número dos atendimentos realizados no âmbito do projeto, é realizada apenas assessoria jurídica, com a orientação dos demandantes no acionamento da justiça formal. Nestes casos, esta solução facilita o acesso ao Poder Judiciário – principalmente devido à orientação jurídica e encaminhamento realizado pelo projeto – mas os demandantes passam então a se deparar com várias outras barreiras ao acesso à justiça: principalmente aquelas relacionadas aos problemas de funcionamento da justiça formal (diretamente relacionados aos custos de imposição).

Ao serem encaminhados à justiça formal, os cidadãos continuam sujeitos à complexidade e demora do processo, bem como, algumas vezes, a alguns custos difíceis de serem pagos pela população mais carente. Neste sentido, reconhece-se a importância das atividades de orientação jurídica já realizadas, mas reforça-se a necessidade de fortalecimento do componente de mediação de conflitos do projeto⁷⁷, passando a ser esta a modalidade de atendimento majoritária dentre os casos atendidos.

Permanece, no entanto, uma grave dificuldade, comum à maioria das experiências que utilizam técnicas de mediação: o problema da garantia de cumprimento dos acordos, fator

⁷⁷ É necessário lembrar que nem todos os casos podem ser mediados e que a submissão ao procedimento da mediação é voluntária, dependendo do consentimento de ambas as partes. Contudo, ainda há espaço no projeto para o fortalecimento do componente de mediação e ampliação do número de casos mediados.

que influencia diretamente os custos de imposição percebidos pelos indivíduos. Apesar do reconhecimento dos acordos de mediação firmados no âmbito do projeto pelo Poder Judiciário, esse arranjo não está funcionando plenamente. Ainda, caso os indivíduos necessitem acionar a justiça formal para garantir o cumprimento de um acordo firmado no âmbito do projeto, voltam a se manifestar as barreiras de acesso à justiça.

Esse problema pode prejudicar a confiança da comunidade no mecanismo de solução alternativa de conflitos representado pelo projeto Justiça Comunitária, podendo interferir na escolha por voltar a procurar a iniciativa no futuro. A consolidação dos mecanismos formais de garantia de cumprimento dos acordos - com a maior integração do projeto com organizações do sistema de justiça para o efetivo reconhecimento das soluções alcançadas por meio do processo de mediação - é fundamental para o aumento do potencial de impacto do projeto, mesmo que esses mecanismos ainda estejam sujeitos a algumas das barreiras de acesso à justiça.

Por outro lado, além da garantia formal de cumprimento dos acordos, é importante destacar a relevância da mediação para a criação de mecanismos informais de garantia de cumprimento. Como a solução adotada a partir do processo de mediação é fruto de uma construção coletiva, esta solução ganha em legitimidade, aumentando assim a possibilidade de que este acordo seja cumprido voluntariamente.

Nesse sentido, é imprescindível continuar os esforços também no sentido do fortalecimento dos mecanismos informais, pois estes contribuem para a adoção voluntária de mecanismos pacíficos de resolução de conflitos pelas comunidades. Ampliar o número de atendimentos de mediação realizados pelo projeto, fortalecer a capacitação dos mediadores e implantar uma estratégia de acompanhamento dos atendimentos realizados - nem que seja apenas de uma parte, como uma experiência-piloto -, podem ser elementos importantes nesse

processo de fortalecimento dos mecanismos informais de garantia de cumprimento dos acordos.

3. A obra de Lima (2002) traz um importante ponto de partida para este estudo ao constatar, no exame dos boletins de ocorrência da grande São Paulo, que a maior parte dos homicídios tem origem em pequenos conflitos gerados na comunidade. Nesse sentido, a correta administração de problemas interpessoais surgidos nas comunidades pode evitar que estes se agravem, tomando proporções violentas.

A ausência de mecanismos pacíficos de administração de conflitos nas comunidades e os elevados custos transacionais do sistema de justiça estimulam a busca por mecanismos para-estatais, muitas vezes violentos, para a resolução de controvérsias. Dessa forma, o fortalecimento do sistema de justiça e a implementação de políticas públicas que estimulem o estabelecimento de mecanismos informais de administração pacífica de conflitos, complementares à justiça formal, podem favorecer a opção voluntária pela resolução não-violenta de conflitos nas comunidades.

Nesse sentido, destaca-se a importância da integração entre ações na área de justiça e segurança, com foco na resolução pacífica de conflitos e na prevenção à violência oriunda de conflitos interpessoais mal-administrados.

No âmbito do projeto Justiça comunitária, um interessante exercício de integração dessas duas áreas encontra-se em fase de gestação. Na nova etapa do projeto, ora em fase de formulação, está sendo analisada a possibilidade de articulação entre o projeto e uma experiência de Polícia Comunitária, a ser implantada nas comunidades atendidas pelo projeto. Essa articulação pode trazer novos ganhos para a prevenção da violência, ao facilitar o processo de aproximação e interação polícia-comunidade, fortalecido por meio da cooperação dos agentes.

Considerando-se as possibilidades de integração entre as políticas públicas na área de justiça e de segurança, emerge recentemente uma nova concepção, que possui alguns elementos de articulação entre esses dois setores: a perspectiva de Segurança Cidadã que, no Brasil, passa a ser adotada, a partir de 2003, pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça. No entanto, apesar de já estar incorporada na filosofia do órgão federal responsável pela emissão de diretrizes relativas à política de segurança pública no país e já ter sua implementação iniciada em alguns pontos, a aplicação desta abordagem nos estados ainda está em seus primeiros passos, pois, apesar das diretrizes emitidas pela SENASP, a implementação das políticas pelas Unidades da Federação fica condicionada a decisões políticas tomadas de forma descentralizada.

A perspectiva de Segurança Cidadã surge na América Latina, a partir da segunda metade da década de 90, e tem como princípio a implementação integrada de políticas setoriais no nível local. No contexto dessa implementação, um dos principais focos dessa abordagem é o conceito de convivência, ou seja, a ausência de violência nas relações interpessoais e sociais.

La convivencia se ha definido como la cualidad que tiene el conjunto de relaciones cotidianas que se dan entre los miembros de una sociedad cuando se han armonizado los intereses individuales con los colectivos y por tanto los conflictos se desenvuelven de manera constructiva. (Serrato 2005, p.02)

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

Dessa forma, uma política pública de Segurança Cidadã envolve várias dimensões, reconhecendo a multicausalidade da violência e a heterogeneidade de suas manifestações.

Uma intervenção baseada no conceito de Segurança Cidadã tem necessariamente de envolver as várias instituições públicas e a sociedade civil, na implementação de ações planejadas a partir dos problemas identificados como prioritários para a diminuição dos índices de violência e delinquência em um território. Segundo este modelo, definem-se então cinco categorias principais de intervenção (Serrato, 2005, p.09):

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

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

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

A partir da análise do projeto Justiça Comunitária, pode-se identificar alguns elementos principais que poderiam compor uma política pública de acesso à justiça com foco nos resultados acima descritos. Ressalta-se que as ações de acesso à justiça destacada aqui são aquelas centradas na resolução alternativa de conflitos. Contudo, este enfoque não significa que se defende o abandono das iniciativas de modernização da justiça formal, mas sim que a ampliação sistemática de práticas de resolução alternativa de conflitos, promovidas pelo próprio poder público, pode ser um importante fator para complementar o processo de reforma da Justiça atualmente em curso.

Primeiramente, o uso de técnicas de mediação de conflitos na resolução de disputas possui um grande potencial de pacificação, por contribuir para o aumento da legitimidade da solução adotada e da reconstrução dos laços entre os partícipes da controvérsia. O objetivo não deve ser extinguir os conflitos, mas sim administrá-los corretamente, pois, se estes forem devidamente administrados, representam uma oportunidade de aprendizado. Dessa forma, a administração de conflitos por meio da mediação pode ser uma importante ferramenta para o processo de mudança cultural e de transformação rumo ao fortalecimento de uma cultura de paz.

No entanto, não há ainda no Brasil uma definição clara do que se entende por mediação e muito menos diretrizes quanto às possibilidades de técnicas a serem aplicadas. Ainda persiste, hoje, uma sobreposição de iniciativas nesta área – oriundas tanto da sociedade civil como de diferentes instituições governamentais – promovidas sob o título de “mediação” mas que não possuem definições claras, por exemplo, quanto à capacitação que os mediadores devem receber. O esforço de harmonização e estabelecimento de diretrizes – ou padrões mínimos – para esta área é um primeiro passo.

Um outro elemento de grande relevância para a composição de políticas públicas nesta área é a proximidade dos mecanismos de administração de controvérsias das

comunidades atendidas. No caso da administração alternativa de conflitos, o projeto Justiça Comunitária traz um componente de extrema importância que é a participação da comunidade.

A participação dos cidadãos nas questões de justiça – seja atuando diretamente, como agentes comunitário, seja por meio de atividades de disseminação e discussão de direitos e deveres promovidas pelo poder público junto às comunidades – é fundamental para a apropriação destes quanto às leis e ao funcionamento da Justiça e aumento da legitimidade destes perante a comunidade. Ou seja, com influência direta na criação de regras e mecanismos informais de cumprimento destas que reforcem – e não contribuam para o desvio, como muitas vezes acontece – o seguimento das leis vigentes e, principalmente, a busca voluntária por mecanismos pacíficos para a administração de seus conflitos.

Um outro fator importante é a busca pela integração com outros programas sociais já existentes na comunidade - e mesmo a articulação com novas ações de diferentes áreas (educação, saúde, esporte, etc) –, o que se aproxima da concepção de Segurança Cidadã mencionada acima, que defende a implementação conjunta de atividades nos mais diferentes setores, visando enfrentar problemas prioritários em uma dada localidade. A integração de ações de acesso à justiça com outros programas sociais pode ser uma promissora maneira de busca da solução duradoura de controvérsias, pois muitas vezes as raízes de um conflito estão em problemas estruturais que podem ser solucionados por programas públicos já disponíveis àquela comunidade.

Um outro ponto interessante para a integração remete ao relevante papel desempenhado no projeto pelo agente comunitário, que contribui para a aproximação entre Estado e comunidade e para a legitimação do projeto como mecanismo de resolução pacífica de conflitos na comunidade. A figura do “agente” não é exclusiva do projeto Justiça Comunitária, sendo o projeto “Saúde da Família” um conhecido exemplo de utilização dessa

mesma estratégia. Para a eventual implementação futura de políticas públicas de acesso à justiça que utilizem a figura do agente comunitário como estratégia, poder-se-ia considerar a possibilidade de implementação integrada com outros programas que já contam com agentes recrutados nas comunidades, otimizando recursos.

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

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

4. Este trabalho realizou um estudo de caso do projeto Justiça Comunitária, à luz do neo-institucionalismo, buscando identificar como este pode influenciar a redução dos custos transacionais do sistema de justiça formal e favorecer a opção por práticas pacíficas de resolução de conflitos nas comunidades atendidas.

A adequada aferição da opção voluntária por mecanismos pacíficos de resolução de conflitos é extremamente difícil, especialmente por envolver um processo subjetivo e de longo prazo. A recente implementação do projeto, a complexidade de realizar-se, somente para o escopo dessa pesquisa, um amplo levantamento de dados primários que poderiam alimentar indicadores *proxy* para esta variável e a escassez de dados secundários disponíveis determinaram que este estudo limitasse a análise deste ponto apenas a algumas reflexões à luz do modelo teórico adotado, não pretendo que essas possuíssem um caráter conclusivo.

Como já mencionado, durante a realização do estudo de caso, foram encontradas dificuldades na obtenção de vários dos dados que impossibilitaram a análise mais precisa de alguns dos elementos examinados. Essa escassez de dados revela a necessidade urgente da implantação de uma estratégia de monitoramento e avaliação do projeto, que possibilitará, futuramente, uma completa aferição de seus resultados e impactos e poderá validá-lo como uma boa prática a ser replicada em outras localidades.

Dessa forma, nem todas as informações necessárias puderam ser reunidas neste documento. Entretanto, este estudo já aponta alguns indícios de possíveis contribuições das políticas públicas de acesso à justiça para a prevenção à violência – por meio da redução dos custos de transação do ambiente social e da adoção de práticas de resolução pacífica de conflitos - representando essas elementos fundamentais para a composição do desenho das estratégias governamentais de intervenção na área.

As reflexões aqui iniciadas apontam algumas áreas interessantes para aprofundamento, como, por exemplo: (i) a relação entre regras formais inadequadas e os mecanismos informais de resolução de conflitos⁷⁸; (ii) o exame de outras iniciativas de ampliação do acesso à justiça à luz do arcabouço teórico neo-institucionalista, podendo esta análise identificar outros instrumentos interessantes para a redução de custos transacionais;

⁷⁸ Os mecanismos informais podem ser criados para suprir lacunas oriundas de regras formais inadequadas. Nesse caso, eles estariam aumentando os custos de transação do sistema formal (ao criarem regras informais divergentes deste) ao invés de os diminuir.

(iii) uma futura avaliação de impacto do projeto Justiça Comunitária, buscando aferir com maior precisão os efeitos deste na opção voluntária por práticas de resolução pacífica de conflitos nas comunidades atendidas. Dessa forma, ressalta-se que este trabalho não pretendeu – e nem poderia – esgotar completamente o tema, permanecendo este como um campo aberto e promissor para futuros estudos.

BIBLIOGRAFIA

- ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. In: **Sociologias**. n. 08, pp. 84-135. jul./dez. 2002.
- _____. Insegurança versus Direitos Humanos - entre a lei e a ordem. In: **Tempo Social**, vol. 11, nº 2, pp. 129- 154. out. 1999.
- _____. A violência na sociedade brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não-consolidada. In: **Sociedade e Estado**, v. 10, n. 2, pp. 299-342. 1995.
- ALLISON, Graham. ZELIKOW, Philip. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. 2d ed. New York: Longman, 1999.
- ARENDT, Hanna. **Sobre a Violência**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Crime e Justiça Criminal na América Latina. In: **Sociologias**, no.13, pp. 212-241. jan/jun. 2005.
- _____. Seis Anos de Juizados Especiais Criminais –Um Olhar Sócio-Jurídico. In: **Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim)**, n.º 107, Ano 9, pp. 24-25. out.2001.
- BATES, Robert et al. **Analytic Narratives**. Princeton University Press, 1998.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Estudo do Poder Judiciário Brasileiro: Relatório Final – Poder Judiciário do Estado da Bahia**. Brasília, 2002.
- _____. **Magnitude, custos econômicos e políticas de controle da violência no Rio de Janeiro**. Brasília, 1998.
- BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 1987.

- BUSCAGLIA, Eduardo. **Investigating the Links Between Access to Justice and Governance Factors: An Objective Indicators' Approach**. Vienna : United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, 2001.
- BUSH, R. FOLGER, J. **The Promise of Mediation: Responding to Conflict Through Empowerment and Recognition**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994.
- CAOVILLA, Maria Aparecida Lucca. **Acesso à justiça e Cidadania**. Chapecó: Argos Editora Universitária, 2003.
- CALDEIRA, Teresa. **Cidade de muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Edusp, 2000 .
- CAPPELLETTI, Mauro. **Proceso, Ideologias, Sociedad**. Buenos Aires: EJE, 1974.
- CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre : Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.
- COHEN, E. & FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994
- DATAUnB. **A Imagem do Judiciário junto à População Brasileira**. Relatório de Atividades da Consultoria para Construção do Sistema Integrado de Informações do Poder Judiciário. Brasília: Universidade de Brasília, 2005.
- DAVID, René. **Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- DAVIS, Corinne. **Favela Justice: A Study of Dispute Resolution in a Rio Slum**. Illinois: Latin American Studies Association, 1998.
- DRYZEK, John. BOBROW, Davis. **Policy Analysis by Design**. Pittsburg: University Press, 1998.
- ELIAS, Norbert. **O Processo Civilizador**. Rio de Janeiro: J Zahar, 1994.

- FALSARELLI, Gláucia. **Justiça Comunitária: por uma Justiça da emancipação**. 2003. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília.
- FISCHER, Frank. **Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices**. Oxford: University Press, 2003.
- GARRETT, Robert D. Mediation in Native America. In **Dispute Resolution Journal**, pp. 38-49, mar. 1994.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Editora Abril, São Paulo, 1974.
- IBGE. **Participação político-social - 1988: Justiça e vitimização**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1990. V.1.
- IBOPE. **Relatório Final: Pesquisa Qualitativa - Projeto “Imagem do Poder Judiciário”**. Brasil: Ibope, 2004.
- JUNQUEIRA, Eliane. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. In **Estudos históricos – Justiça e Cidadania**, n. 18. pp. 389-402. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1996.
- KANT DE LIMA, Roberto. Polícia, Justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público. In **Revista Brasileira de Sociologia e Política**, n.13. pp. 23-38. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 1999.
- KANT DE LIMA, Roberto. MISSE, Michel. MIRANDA, Ana Paula Mendes. Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: Uma Bibliografia. In: **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**, nº 50, pp. 45-124, 2º semestre. 2000.
- KENNEDY, Bruce et al. Social Capital, Income Inequality, and Firearm Violent Crime. In **Social Science and Medicine**, v. 47, n. 1. pp. 7-17. Great Britain: Elsevier Science, 1998.

- LEDERMAN, D. LOAYZA, N. MENÉNDEZ, A. **Violent Crime: Does Social Capital Matter?** *Mimeo*. 2000.
- LIMA FILHO, Francisco das Chagas. **Acesso à justiça e os Mecanismos Extrajudiciais de Solução de Conflitos**. 2002. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília.
- LIMA, Renato Sérgio de. **Criminalidade Urbana – Conflitos Sociais e Criminalidade Urbana: uma análise dos homicídios cometidos no município de São Paulo**. São Paulo: Sicurezza, 2002.
- LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. São Paulo: Ibrasa, 1963.
- LOWNDES, Vivien. Institutionalism. In Marsh, David. Stoker, Gerry (eds.). **Theory and Methods in Political Science**. 2 ed. London: Palgrave Macmillan, 2002. pp. 90-108
- MANTZAVINOS, C. NORTH, D. SHARIQ, S. Learning, Institutions, and Economic Performance. In **Working Paper Series of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods**, n. 13, 2003.
- MCCOOL, Daniel. **Public Policy Theories, Models and Concepts**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.
- MESQUITA Neto, Paulo de. **Violência e Incerteza Política no Brasil**. In Mesquita Neto, Paulo de et al. **A Violência no Cotidiano**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. pp. 09-42.
- MICHAUD, Yves-Alain. **Laviolence**. Paris: PUF, 1973.
- MINGARDI, Guaracy. **A violência na Zona Sul de São Paulo**. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, 1996.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Departamento Penitenciário Nacional. **Sistema Penitenciário no Brasil: diagnóstico e propostas**. Brasília, 2005.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Diagnóstico do Poder Judiciário**. Brasília, 2004.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Estudo Diagnóstico: Defensoria Pública no Brasil**. Brasília, 2004.

_____ **Sistemas Alternativos de Solução e Administração de Conflitos: mapeamento de programas públicos e não-governamentais**. Brasília, 2005.

_____ **Justiça Restaurativa**. Brasília, 2005.

MOLINA, Antonio García-Pablos e GOMES, Luís Flávio. **Criminologia: Introdução a seus Fundamentos Teóricos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. United States: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt et al. **Das Políticas de Segurança Pública às Políticas públicas de Segurança**. São Paulo: Ilanud, 2002.

PERALVA, Angelina. **Violência e Democracia: O paradoxo brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PINHEIRO, Armando Castelar. **Economia e Justiça: Conceitos e Evidência Empírica**. Jul. 2001. Artigo publicado na página do Instituto Futuro Brasil, disponível em <http://www.ifb.com.br/documentos/Castelar18-10.pdf> . Acessado em 09 de janeiro de 2006.

- PROJETO JUSTIÇA COMUNITÁRIA. **Pesquisa Qualitativa no Projeto Justiça Comunitária.** *Mimeo.* 2003.
- RHODES, R.A.W. The Institutional Approach. In Marsh, David. Stoker, Gerry (eds.). **Theory and Methods in Political Science.** London: Macmillan Press, 1995. pp. 42-57
- SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. In **Estudos Avançados**, v.18, n.51, pp.79-101. 2004.
- SADEK, Maria Tereza. LIMA, Fernão Dias de. ARAÚJO, José Renato de Campos. O Judiciário e a Prestação da Justiça. In Sadek, Maria Tereza. **Acesso à justiça.** São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001. pp. 39-41.
- SAMPSON, J. RAUDENBUSH, S. EARLS, F. Neighborhoods and Violent Crime: a multilevel study of collective efficacy. In **Science Magazine**, Vol. 277. pp. 918-924. aug. 1997.
- SANTOS, Boaventura de S. *et al.* **Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português.** Porto: Ed. Afrontamento, 1996.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Razões da Desordem.** Rio de Janeiro, Rocco: 1993.
- SERRATO, Hector. **Hacia una Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana en America Latina: Marco Conceptual de Interpretación-Acción.** *Mimeo.* 2005.
- SIMMEL, Georg. **Conflict and the web of group affiliations.** New York: Free Press, 1969.
- SINHORETTO, Jacqueline. Corpos do poder: operadores jurídicos na periferia de São Paulo. In **Sociologias**, n.13. pp.136-161. jun 2005.
- SOUZA, Silvana. **Assistência Jurídica - Integral e Gratuita.** São Paulo: Método, 2003.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Results-oriented Monitoring and Evaluation: A Handbook For Programme Managers.** New York: UNDP, 1997.

- VEDUNG, Evert. **Evaluacion de Políticas Publicas y Programas**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1997.
- VELHO, Gilberto. ALVITO, Marcos . **Cidadania e violência**. Rio de Janeiro, FGV: 1996.
- WATANABE, Kazuo. **Justiça, promessa e realidade: o acesso à justiça em países ibero-americanos**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.
- WEISS, Carol. **Evaluation: Methods for studying programs and policies**. New Jersey: Prentice-Hall, 1998.
- YIN, Robert. **Estudo de Caso – Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- ZALUAR, Alba. Violência e crime. In: Miceli, S. (Org). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Sumaré; ANPOCS, 1999, pp. 13-107.
- _____. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. In **São Paulo Perspec**, vol.13, no.3. pp.3-17. jul./set. 1999

6) Se você respondeu “parcialmente insatisfeito” ou “muito insatisfeito”, justifique o porquê:

- a) meu problema não foi resolvido
- b) os agentes não tinham habilidade ou informação para resolver o problema
- c) Outra razão: _____

7. Se você não tivesse a possibilidade de ter os agentes comunitários para ajudá-lo(a) a resolver seu problema ou conflito, quem você procuraria?

- a) a polícia
- b) a defensoria pública
- c) um advogado particular
- d) eu resolveria o problema/conflito por minhas próprias mãos
- e) uma gangue local
- f) eu não faria nada
- g) Outro: _____

8. Em geral, se você tem um problema ou conflito, para quem você pede ajuda para resolver a situação?

- a) os agentes comunitários
- b) a polícia
- c) a defensoria pública
- d) um advogado particular
- e) eu resolvo o problema/conflito por minhas próprias mãos
- f) uma gangue local
- g) eu não faço nada
- h) Outro: _____

9. Você confia nos policiais para a protegerem os cidadãos, garantirem a segurança e ajudá-lo(a) quando você tem um problema ou conflito?

- a) confio muito
- b) confio parcialmente
- c) não confio muito
- d) não confio de forma alguma

10. Você acha que todo cidadão tem igual acesso à justiça, independentemente de sua renda e raça?

- a) sim
- b) não

11. Você acha que a Justiça funciona de maneira justa para todo cidadão, independentemente de sua renda e raça?

- a) sim
- b) não

12. Você acha que a Justiça é:

- a) muito transparente
- b) parcialmente transparente
- c) parcialmente corrupto
- d) muito corrupto
- e) não sei

13. Você acha que os policiais são:

- a) muito honestos
- b) parcialmente honestos
- c) parcialmente corruptos
- d) muito corruptos
- e) não sei

14. Você tem medo da polícia?

- a) muito medo
- b) um pouco de medo
- c) quase nenhum medo
- d) não tenho medo

15. Com o que você mais se preocupa? (mais de uma escolha é possível)

- a) não ter dinheiro suficiente para minhas necessidades básicas (por exemplo: comida, moradia)
- b) insegurança e criminalidade na minha comunidade
- c) ter uma boa educação para mim e/ou para os meus filhos
- d) encontrar um emprego
- e) o seu filho escolher um “mal caminho” (por exemplo: usar drogas, entrar no crime)
- f) outro: _____

16. Qual é o maior problema na sua comunidade? (mais de uma escolha é possível)

- a) insegurança e crime
- b) uso e tráfico de drogas/gangues locais
- c) falta de moradia ou habitação inapropriada/ falta de espaço privado
- d) falta de áreas verdes públicas
- e) falta de espaços para esportes e/ou opções de lazer
- f) deterioração urbana
- g) violência policial
- h) falta de presença da polícia
- i) falta de acesso aos serviços públicos, incluindo o acesso à justiça formal
- j) outro: _____

17. Você se considera parte de qual classe social?

- a) rica
- b) classe-média alta
- c) classe-média
- d) classe-média baixa
- e) pobre

18. Qual é a sua cor ou raça?

- a) Branco
- b) Negro
- c) Indígena
- d) Asiático/Oriental
- e) Pardo
- f) outro: _____

19. Qual é o seu sexo?

- a) masculino
- b) feminino

20. A que faixa etária você pertence?

- a) 14-19

- b)20-29
- c)30-39
- d)40-49
- e)50-59
- f)Acima de 60

21. Quantas pessoas vivem na sua casa?

- a) moro sozinho(a)
- b) 1
- c) 2-3
- d) 4-5
- e) 6-7
- f) 8 ou mais

ANEXO II

Perfil sócio-econômico das comunidades atendidas

Tabela 14 - População total e perfil por gênero

Comunidade	Total	Homens	%	Mulheres	%
Taguatinga	223 452	102 416	45,83%	121 037	54,17%
Ceilândia	332 455	175 013	52,64%	157 442	47,36%

Fonte: SEPLAN/CODEPLAN - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (2004)

Tabela 15 - População total por raça/etnicidade

Comunidade	Brancos	Negros	Asiáticos	Indígenas	Pardos	Outros
Taguatinga	104 076	8 058	5 989	272	104 730	327
%	46,6%	3,6%	2,7%	0,1%	46,9%	0,1%
Ceilândia	114 296	17 796	8 546	1 344	162 371	28 102
%	34,4%	5,4%	2,6%	0,4%	48,8%	8,5%

Fonte: SEPLAN/CODEPLAN - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (2004)

Tabela 16 - Nível educacional

Nível	Taguatinga	%	Ceilândia	%
Analfabetos	3 566	1,6%	10 852	3,3%
Lê e escreve	2 314	1,0%	6 177	1,9%
Programa de alfabetização de adultos	299	0,1%	1 344	0,4%
Pré-escola	7 187	3,2%	16 387	4,9%
Primário incompleto	53 522	24, %	113 432	34,1%
Primário completo	21 561	9,6%	33 191	10,0%
Ensino médio incompleto	16 661	7,5%	26 630	8,0%
Ensino médio completo	64 112	28,7%	76 656	23,1%
Superior incompleto	19 356	8,7%	14 307	4,3%
Superior completo	21 752	9,7%	6 209	1,9%
Mestrado	789	0,4%	192	0,1%
Doutorado	82	0,1%	64	0,1%
Crianças fora da escola com menos de 7 anos	12 251	5,5%	27 014	8,1%

Fonte: SEPLAN/CODEPLAN - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (2004)

Tabela 17 – Emprego

Ocupação	Taguatinga	%	Ceilândia	%
Trabalhador formal	39 807	40,9%	64 663	48,0%
Trabalhador informal	10 980	11,3%	17 304	12,9%
Trabalhador temporário	1 035	1,1%	2 938	2,2%
Servidores públicos/militares	21 715	22,3%	15 690	11,7%
Autônomos	20 081	20,6%	29 442	21,9%
Empresários/dirigentes	1 553	1,6%	2 034	1,5%
Estagiários	1 471	1,5%	1 388	1,0%
Servidores públicos designados/ nomeados politicamente	436	0,4%	549	0,4%
Programa de trabalho	54	0,1%	194	0,1%
Trabalhadores não-remunerados	218	0,2%	420	0,3%

Fonte: SEPLAN/CODEPLAN - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (2004)

Tabela 18 – Renda

Comunidade	Doméstica		<i>Per capita</i>	
	Valor em Reais R\$ por mês por moradia	Valor correspondente em US\$ por mês por moradia	Valor em Reais R\$ por mês por moradia por indivíduo	Valor correspondente em US\$ por mês por indivíduo
Taguatinga	2.493,00	1.051,00	661,00	279,00
Ceilândia	1.211,00	510,00	323,00	136,00

Fonte: SEPLAN/CODEPLAN - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (2004)

ANEXO III

Perfil sócio-econômico do público atendido

Atendimentos realizados: Ceilândia

Tabela 19 – Atendimento realizados, por sexo

Sexo	Quantidade	Porcentagem
Feminino	725	75,8%
Masculino	231	24,2%
Total	956	100,0%

Fonte: Projeto Justiça Comunitária – TJDF (2004)

Tabela 20 – Atendimentos realizados, por estado civil

Categorias	Quantidade	Porcentagem
Casado(a)	314	32,8%
Divorciado(a)	31	3,2%
Separado(a)	99	10,4%
Solteiro(a)	349	36,5%
União estável	110	11,5%
Viúvo(a)	53	5,9%
Total	956	100,0%

Fonte: Projeto Justiça Comunitária – TJDF (2004)

Tabela 21– Atendimentos realizados, por renda individual

Faixa de Renda	Quantidade	Porcentagem
Até 1 salário mínimo	107	11,2%
1 a 2 sm	297	31,1%
2 a 5 sm	163	17,1%
5 a 10 sm	46	4,8%
Mais de 10 sm	7	0,8%
Não respondeu	35	3,7%
Não tem	300	31,4%
Total	956	100,0%

Fonte: Projeto Justiça Comunitária – TJDF (2004)

Tabela 22 – Atendimentos realizados, por renda familiar

Faixa de Renda	Quantidade	Porcentagem
Até 1 salário mínimo	106	11,1%
1 a 2 sm	350	36,6%
2 a 5 sm	266	27,8%
5 a 10 sm	90	9,4%
Mais de 10 sm	21	2,2%
Não respondeu	68	7,1%
Não tem	54	5,7%
Total	956	100,0%

Fonte: Projeto Justiça Comunitária – TJDF (2004)

Tabela 23 - Atendimentos realizados, por situação ocupacional

Situação	Quantidade	Porcentagem
Aposentado	49	5,1%
Auxílio-doença	1	0,1%
Desempregado	390	40,8%
Empregado	450	47,1%
Estudante	22	2,3%
Não forneceu	16	1,7%
Pensionista	27	2,9%
Total	956	100,0%

Fonte: Projeto Justiça Comunitária – TJDF (2004)

Tabela 24 - Atendimentos realizados, por idade

Faixa etária	Quantidade	Porcentagem
10 a 15 anos	2	0,2%
16 a 18 anos	14	1,5%
19 a 24 anos	111	11,6%
25 a 35 anos	279	29,1%
36 a 45 anos	239	25,0%
46 a 55 anos	169	17,7%
56 a 65 anos	96	10,0%
Mais de 65	35	3,6%
Não forneceu	11	1,2%
Total	956	100,0%

Fonte: Projeto Justiça Comunitária – TJDF (2004)

Tabela 25 - atendimentos realizados, por grau de escolaridade

Nível	Quantidade	Porcentagem
Não Alfabetizado	25	2,7%
Primário Incompleto	192	20,1%
Primário Completo	67	7,0%
1º Grau incompleto	233	24,4%
1º Grau completo	106	11,1%
2º Grau incompleto	103	10,8%
2º Grau completo	182	19,1%
3º Grau incompleto	15	1,6%
3º Grau completo	14	1,5%
Pós-Graduação	2	0,2%
Ensino Especial	2	0,2%
Não Forneceu	13	1,4%
Total	956	100,0%

Fonte: Projeto Justiça Comunitária – TJDF (2004)

Atendimentos realizados – Taguatinga:

Tabela 26 - atendimentos realizados, por sexo*

Sexo	Quantidade	Porcentagem
Feminino	254	84,1%
Masculino	48	15,9%
Total	302	100,0%

Fonte: Projeto Justiça Comunitária – TJDF (2004)

* 1 solicitante não foi incluído nas estatísticas por tratar-se de pessoa jurídica.

Tabela 27 - atendimentos realizados, por estado civil

Categorias	Quantidade	Porcentagem
Casado(a)	74	24,7%
Divorciado(a)	21	6,9%
Separado(a)	28	9,2%
Sociedade de Fato	1	0,3%
Solteiro(a)	104	34,5%
União estável	50	16,5%
Viúvo(a)	24	7,9%
Total	302	100,0%

Fonte: Projeto Justiça Comunitária – TJDF (2004)

Tabela 28 - atendimentos realizados, por renda individual

Faixa de Renda	Quantidade	Porcentagem
Até 1 salário mínimo	65	21,6%
1 a 2 sm	61	20,1%
2 a 5 sm	68	22,4%
5 a 10 sm	19	6,3%
Mais de 10 sm	6	2,0%
Não respondeu	9	3,0%
Não tem	74	24,6%
Total	302	100,0%

Fonte: Projeto Justiça Comunitária – TJDF (2004)

Tabela 29 - atendimentos realizados, por renda familiar

Faixa de Renda	Quantidade	Porcentagem
Até 1 salário mínimo	66	21,8%
1 a 2 sm	78	25,8%
2 a 5 sm	87	28,9%
5 a 10 sm	39	12,9%
Mais de 10 sm	10	3,3%
Não respondeu	10	3,3%
Não tem	12	4,0%
Total	302	100,0%

Fonte: Projeto Justiça Comunitária – TJDF (2004)

Tabela 30 - atendimentos realizados, por situação ocupacional

Situação	Quantidade	Porcentagem
Aposentado	24	10,3%
Desempregado	124	42,1%
Empregado	139	43,0%
Estudante	3	1,0%
Não forneceu	1	0,3%
Pensionista	11	3,3%
Total	302	100,0%

Fonte: Projeto Justiça Comunitária – TJDF (2004)

Tabela 31 - atendimentos realizados, por idade

Faixa etária	Quantidade	Porcentagem
10 a 15 anos	1	0,3%
16 a 18 anos	5	1,7%
19 a 24 anos	22	7,3%
25 a 35 anos	94	31,1%
36 a 45 anos	99	32,8%
46 a 55 anos	39	12,9%
56 a 65 anos	30	9,9%
Mais de 65	12	4,0%
Total	302	100,0%

Fonte: Projeto Justiça Comunitária – TJDF (2004)

Tabela 32 - atendimentos realizados, por grau de escolaridade

Nível	Quantidade	Porcentagem
Não Alfabetizado	3	1,0%
Primário Incompleto	52	17,2%
Primário Completo	10	3,3%
1º Grau incompleto	70	23,2%
1º Grau completo	29	9,6%
2º Grau incompleto	21	6,9%
2º Grau completo	76	25,3%
3º Grau incompleto	12	4,0%
3º Grau completo	27	8,9%
Pós-Graduação	2	0,7%
Total	302	100,0%

Fonte: Projeto Justiça Comunitária – TJDF (2004)

ANEXO IV

PROGRAMA COMUNITÁRIO PARA A PAZ - ZWELETHEMBA⁸⁰

O Programa Comunitário para a paz *Zwelethemba*, um modelo criado no Canadá e implementado em *Zwelethemba*, África do Sul, opera desde 1998, mudando a vida das pessoas e a forma como a comunidade funciona. Isso ocorre pelo trabalho dos Comitês de Paz, encarregados de resolver disputas e edificar comunidades.

O modelo dos Comitês de Paz, até o final de 2004, havia sido implementado em vinte comunidades na África do Sul, nas quais são realizados tanto o processo de *peacemaking*, isto é, a facilitação de solução pacífica de disputas particulares; como o *peacebuilding*, ou seja, o apoio a iniciativas locais voltadas a resolver conflitos coletivos na comunidade. Até março de 2005, a rede dos Comitês de Paz havia facilitado a solução de mais de 11.000 disputas.

O modelo opera por meio de parcerias público-privadas (PPPs), na área de segurança e Justiça, no desenvolvimento de um modelo de solução de conflitos baseado na comunidade. As instituições que têm sido criadas para implementar este modelo são conhecidas como Comitês de Paz e Centros Comunitários de Paz.

O objetivo é construir um modelo de desenvolvimento comunitário auto-sustentável, que busque lidar com a pobreza, criar trabalho (não necessariamente “empregos”), aprofundar a democracia, encorajar o espírito de empreendedorismo social; investir na comunidade e integrar os objetivos de agências estatais e organizações comunitárias. Esse modelo, para tornar-se sustentável, não é oneroso e não depende de um conhecimento profissional. Este é autogerido, com uma estrutura regulatória apropriada, que pode trazer recursos para dentro da comunidade. O modelo é financeiramente e socialmente responsável e é economicamente, culturalmente e ambientalmente sustentável.

⁸⁰ Este anexo foi produzido a partir de texto elaborado pela Profa. Catherine Slakmon, da Universidade de Montreal - Canadá, não publicado, e de palestra proferida pelo Prof. John Cartwright, professor da Universidade de Western Cape e coordenador da implementação do projeto em *Zwelethemba*; o modelo apresentado aqui foi criado pelo Prof. Clifford Shearing, da rede *IdeasWork*.

O modelo dos Comitês de Paz, além disso, é visto como um mecanismo que respeita e mobiliza o conhecimento e a capacidade local. É desenhado para permitir que as pessoas administrem suas próprias vidas, por meio da construção de capacidades de um tipo fundamental – o desenvolvimento de capital humano por meio de ação focalizada em problemas reais. Apesar de possuir objetivos gerais, isto é, o de melhorar a vida das pessoas como um todo, aborda questões de maneira concreta e específica, dando prioridade a disputas.

O modelo mostra que a maioria das disputas tem origem em problemas pequenos, mas que se não forem tratados de forma correta, podem crescer vertiginosamente e tornar-se desastrosos. O modelo busca: 1) trazer uma gama de conhecimentos e perspectivas que repousam em problemas individuais e/ou generalizados da comunidade; 2) trazer legitimidade tanto para o processo como para seus resultados; 3) facilitar a implementação de resultados e desenvolver habilidades de planejamento e deliberação de todos os participantes.

Isso ocorre por meio de encontros que são “fóruns deliberativos”, que permitem que visões e idéias sejam expostas, discutidas e o consenso atingido. Existem dois processos principais neste modelo, que são referidos como *peacemaking* e *peacebuilding*. Para garantir que o trabalho dos membros do Comitê de Paz seja respeitado e para assegurar que eles dediquem tempo e esforço neste trabalho, o modelo *Zwelethemba* prevê que os pagamentos sejam feitos para os membros de acordo com o trabalho realizado. Também há transferência de recursos para um fundo de *peacebuilding*, a ser utilizado para apoiar projetos comunitários

Como funciona o modelo Zwelethemba?

Peacemaking

Os Comitês de Paz operam de acordo com um Código de Boas Práticas, que inclui os seguintes princípios: 1) nós ajudamos a criar um ambiente seguro dentro das comunidades; 2) nós respeitamos a Constituição; 3) nós trabalhamos dentro da lei; 4) não utilizamos a força ou a violência; 5) não tomamos partido nas disputas; 6) nós trabalhamos na comunidade como

um time cooperativo, não como indivíduos; 7) seguimos procedimentos transparentes à comunidade; 8) não comentamos sobre o trabalho feito pela equipe ou sobre outras pessoas; 9) temos compromisso com o trabalho que fazemos; 10) nós procuramos remediar, não ferir.

Quando uma reclamação é trazida ao Comitê de Paz, um conjunto de regras pré-estabelecidas são seguidas. Um “Encontro para o *peacemaking*” é organizado, geralmente em poucos dias, e o propósito do Encontro é reunir as pessoas envolvidas diretamente no conflito ou qualquer pessoa que possa ajudá-los a entender e resolver a disputa. Neste processo, o papel dos membros do Comitê de Paz é somente facilitar, não culpar ou julgar os envolvidos ou propor qualquer solução específica. O foco do Encontro inicia-se nos problemas passados e direciona-se na busca de um futuro melhor e mais seguro. A base para o treinamento dos membros do Comitê de Paz é o *Guia para os Comitês de Paz*, que contém todos os documentos relevantes para o trabalho do Comitê.

Os passos necessários no *peacemaking* são: 1) os membros do comitê encontram-se separadamente com as pessoas envolvidas para saber o que ocorreu ou o que aparenta ser o problema; 2) os membros os encorajam a irem juntos a um encontro de paz, e discutem com eles quem mais poderia ser convidado e quem poderia ajudar a encontrar uma solução pacífica e prática; 3) os membros do Comitê de Paz (pelo menos dois, e não mais que seis) encontram-se com todas essas pessoas em um Encontro de paz; 4) um membro do Comitê de Paz facilita o encontro (facilitador) e outro preenche um formulário de relatório para o Encontro (relator); 5) o facilitador abre o Encontro de paz explicando por que aquelas pessoas estão reunidas; 6) o facilitador lê em voz alta o Código de Boas Práticas; 7) cada pessoa diretamente envolvida na disputa é então convidada a falar o que aconteceu separadamente, enquanto as outras esperam do lado de fora. O relator anota o que cada pessoa diz; 8) os disputantes são então convidados a retornar ao Encontro; 9) o relator lê a declaração de cada um na presença de todos; 10) os disputantes podem então adicionar ou modificar brevemente

o que eles falaram. O propósito não é averiguar o que aconteceu na realidade, mas descobrir como os participantes vêem o que ocorreu; 11) todas as pessoas no Encontro têm a oportunidade de dizer como eles se sentiram sobre o que ocorreu e, se foram afetados, o que aquilo representou para a vida deles; 12) o facilitador tem que assegurar que todos tenham a oportunidade de falar livremente; 13) o facilitador encoraja então as pessoas presentes no Encontro a identificar as raízes do problema; 14) o facilitador faz com que as pessoas presentes produzam um Plano de Ação para criar um futuro melhor; 15) as pessoas no Encontro decidem então sobre o Plano de Ação; 16) este Plano é escrito pelo relator e deve deixar claro o papel de cada pessoa para que possa funcionar; 17) todos assinam o Plano de Ação; 18) Os presentes no Encontro então apontam duas pessoas para monitorar o Plano de Ação; 19) a reunião é encerrada de forma que as pessoas que participaram apreciem e respeitem o que ocorreu no Encontro. Facilitar a resolução de disputas por meio de *peacemaking* é apenas parte do processo. A segunda parte é criar Planos de Ação para edificar as comunidades em que o Comitê de Paz trabalha.

Peacebuilding

O *peacebuilding* funciona da mesma forma que o *peacemaking*, exceto que, aqui, o Comitê de Paz lida com problemas mais genéricos da comunidade, em vez de disputas individuais. Se o Comitê de Paz chega a uma conclusão – seja como resultado de um padrão que eles observam em disputas, seja por meio de consultas regulares na comunidade – que existe um problema de longo-termo a ser resolvido, é organizada uma Assembléia de Solução (pode haver mais de uma) para experimentar uma solução da questão e definir um responsável para executá-la.

A idéia é custear a execução dessa solução, com recursos provenientes do fundo de *peacebuilding*, certificando-se que o dinheiro seja, tanto quanto possível, investido na comunidade de forma a criar trabalho. Projetos de *peacebuilding* freqüentemente envolvem

uma parceria ajustada com o governo local. Esse processo de *peacebuilding* amplia o modelo da mera administração de conflito para um modelo de governança, já que *peacebuilding* não se limita ao tema da segurança.

Em outras palavras, disputas individuais são vistas como ponto de partida, temas que podem unir pessoas e mobilizar seus conhecimentos e suas experiências. Os Comitês de Paz fazem *peacebuilding* quando: 1) pensam sobre as causas profundas das questões que foram levantadas nos Encontros de Paz; 2) refletem acerca do que as pesquisas realizadas na comunidade revelam sobre as preocupações das pessoas; 3) consultam a vizinhança, por meio de reuniões abertas e discussões com organizações e indivíduos interessados.

Os passos para o *peacebuilding* que permitem que isso aconteça são: 1) os membros do Comitê de Paz encontram-se para identificar as necessidades da comunidade por meio de uma Assembléia de *peacebuilding*. Eles convidam pessoas que podem ajudar a pensar sobre o que as *pessoas da comunidade podem fazer para ajudar a elas mesmas*. Esse foco no que a comunidade pode fazer por si própria é muito importante; 2) a Assembléia tem que listar o que pode ser feito, ordenadamente, do mais urgente para o menos urgente; 3) o próximo passo é decidir quais dessas possibilidades os participantes desejam desenvolver no Plano de Ação; 4) eles devem, então, criar um Plano de Ação de *peacebuilding*; 5) então, é decidido quem na comunidade cuidará do Plano de Ação. Isso é algo que o Coordenador pode ter que trabalhar depois da Assembléia. É importante que *os membros do Comitê de Paz não se comprometam a realizar eles próprios o Plano de Ação*. O papel deles no *peacebuilding* é encontrar as pessoas certas para a realização do Plano de Ação; 6) o Coordenador prepara um Memorando de Entendimento entre o Comitê de Paz e as pessoas que irão implementar o Plano de Ação. Esse Memorando deve esclarecer quais são os resultados esperados. Por exemplo, um certo número de refeições para crianças em cada semana, ou um certo número de apresentações de

peças sobre abuso de álcool, etc. O Memorando também deve ser claro sobre como e quando os pagamentos serão feitos.

A fusão do modelo Canadense implementado em Zwelethemba com o projeto Justiça Comunitária será realizada em 2006. Uma avaliação dos principais resultados dessa fusão está prevista para o final deste período.