

POLÍTICAS JUDICIÁRIAS DEMOCRÁTICAS DE PROXIMIDADE EM UPPS: ENTRE A REGULAÇÃO E A EMANCIPAÇÃO SOCIAL

Vladimir Santos Vitovsky

Doutorando em Direito e Sociologia pela Universidade de Coimbra, no Programa “Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI”, Mestre em Direito pela UERJ, Bacharel em Direito pela UERJ e Bacharel em Economia pela UFRJ.

Professor da Escola da Magistratura Regional Federal da 2^a Região.

vladimirvitovsky@ig.com.br

RESUMO

O texto inicia a análise da efetividade e dos dilemas de duas políticas públicas judiciárias comunitárias, implementadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a saber, o projeto “Justiça Aqui” e “Casa de Direitos”, com base na metodologia qualitativa de observação participante. O artigo debate tais iniciativas a partir do marco teórico de Boaventura de Sousa Santos e sua dialética da regulação e a emancipação. Na primeira parte discuto o conceito de Justiça comunitária, e em seguida apresento a teoria de Boaventura de Sousa Santos que compõe o marco teórico deste trabalho. Na terceira parte contraponho a experiência de justiça comunitária no Brasil no Distrito Federal capitaneada pela Juíza Gláucia Falsarella Foley com os dois projetos do CNJ. Ao final, apresento os resultados preliminares da pesquisa de campo ainda em curso.

PALAVRAS-CHAVE:

Acesso à justiça – Políticas judiciárias – Justiça Comunitária

ABSTRACT

The paper analyses the effectiveness and the dilemmas of two judicial public policies in two poor communities, implemented by the Judiciary National Council (CNJ), namely, the "Justiça Aqui" and "Casa dos Direitos", based on qualitative methods of observation participant. The article discusses such initiatives from the theoretical framework of Boaventura de Sousa Santos and his dialectic of regulation and emancipation. The first part discusses the concept of community justice, and then present the theory of Boaventura de Sousa Santos, who make up the theoretical framework of this work. In the third part, I compare the experience of community justice in the Federal District in Brazil led by Judge Gláucia Falsarella Foley with the two CNJ's projects. At the end, I present the preliminary results of field research in progress.

KEY-WORDS:

Access to Justice – Judicial politics - Community Justice

INTRODUÇÃO

A discussão sobre políticas públicas de acesso à justiça centra-se em uma discussão sobre a inclusão do indivíduo no sistema judicial, negligenciando aspectos coletivos como os Direitos humanos e a cidadania. Nas três ondas cappellettianas (apoio jurídico aos pobres; proteção dos interesses difusos; e resolução alternativa de conflitos) a preocupação com a cidadania e os Direitos humanos, tratados coletivamente, somente se evidencia na proteção aos interesses difusos, e, com algumas ressalvas, na resolução alternativa de conflitos. É preciso correlacionar a discussão do acesso à justiça com a promoção da inclusão social da comunidade, mormente em um contexto de rearticulação do Estado e de suas políticas públicas judiciárias.

Todavia, as políticas judiciárias tradicionais de inclusão social estão centradas em instituições e são formatadas de cima para baixo, sendo inadequadas para lidar com a complexidade e as tensões das comunidades urbanas marginalizadas.

Com base em tais questões, inicio uma análise da efetividade e dos dilemas de duas políticas públicas judiciárias, implementadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a saber, o projeto “Justiça Aqui” e “Casa de Direitos”, discutindo suas possibilidades e limites como forma de promover o acesso à justiça e a efetiva inclusão social da comunidade em áreas de exclusão abrangidas pelas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), nas comunidades da Cidade de Deus e do Complexo do Alemão, com base na metodologia qualitativa de observação participante. Debato tais iniciativas a partir do marco teórico de Boaventura de Sousa Santos e sua dialética da regulação e a emancipação, bem como sua análise sobre o Direito e comunidade, apresentando os resultados preliminares da pesquisa de campo ainda em curso.

A pesquisa de campo tem se concentrado, neste primeiro momento, na observação participante dos dois projetos do CNJ (“Justiça Aqui” e “Casa de Direitos”) em localidades abrangidas pelas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), mormente nas comunidades de Cidade de Deus e do Complexo do Alemão. A escolha deste objeto de estudo se justifica pela relevância social de tais comunidades, de dimensões geográfica e populacional expressivas, bem como da notoriedade da violência em tais áreas e sua ocupação por unidades de polícia pacificadoras.

A metodologia utilizada é qualitativa, e, nesta primeira fase da pesquisa de campo, do tipo exploratória, com a técnica da observação participante, que, inequivocamente, mais atende aos objetivos da pesquisa.

No projeto “Casa de Direitos”, o CNJ atua em parceria com a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SEASDH) e Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. O projeto, desenvolvido por estes três órgãos e demais entidades que integram o Sistema Nacional de Justiça, tem o objetivo de garantir às comunidades acesso à Justiça por meio de diversas ações de cidadania. Este projeto foi implementado através do Acordo de Cooperação 01/2010, cujos signatários foram: Conselho Nacional de Justiça, Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Governo do Estado do Rio de Janeiro, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Tribunal Regional federal da 2ª Região, Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro Secretaria de Reforma do Judiciário – MJ, Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos –RJ, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos Secretaria Estadual de Segurança Pública – RJ, Defensoria Pública da União, Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e o Instituto Innovare (instituto de premiação das melhores práticas relacionadas com a Justiça).

O objetivo do Acordo é a conjugação de esforços dos partícipes para a implementação de serviços públicos, especialmente aqueles relacionados ao sistema de justiça, nas localidades do Município do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, abrangidas pelas Unidades de Polícia Pacificadora – UPP, com vistas a proporcionar o acesso à informação sobre direitos, à assistência jurídica gratuita e a mecanismos judiciais e extrajudiciais para a solução de conflitos.

O outro projeto do Conselho Nacional de Justiça é o “Justiça Aqui”, capitaneado por outro Conselheiro, com apoio do Ministério da Defesa. O projeto “Justiça Aqui” é o que consta explicitamente no site do CNJ. O “Justiça Aqui” é definido como prestador de serviços jurídicos e orientação para solução de conflitos. Os serviços prestados são fornecer certidão de nascimento, cursos gratuitos, Denúncias sobre violação de direitos de crianças e adolescentes, atendimento para crianças e adolescentes em situação de risco, acionar a Defensoria Pública e o Conselho Tutelar, resolver conflitos através de mediação e conciliação, evitando processos judiciais, receber orientações sobre direitos trabalhistas e o funcionamento da justiça do trabalho, emitir título de eleitor e resolver outras pendências da justiça eleitoral, ser atendido pelo ônibus do projeto Justiça Itinerante, que, em um ônibus, terá um Juiz, um promotor e um defensor para fazer audiências no mesmo instante. O endereço do “Justiça Aqui” é na Força de Pacificação do Complexo do Alemão (Av. Itaoca), reforçando sua vinculação com o Ministério da Defesa.

Tais projetos têm por finalidade implantar definitivamente um núcleo físico para o atendimento e prestação dos serviços. Porém, iniciam-se com projetos de justiça itinerante.

A implementação de tais projetos permite discutir como uma política pública judiciária pode ser emancipatória, isto é, como pode ser resgatado este conteúdo emancipatório. Deste modo, a discussão de tais projetos, nas suas possibilidades e em seus limites, permite pensar uma justiça com uma articulação mais profunda entre comunidade e o sistema judicial.

Na primeira parte, discuto os conceitos de justiça comunitária, por estar relacionado com a implementação de políticas públicas de acesso à justiça na comunidade.

Em seguida, apresento a teoria de Boaventura de Sousa Santos utilizada como marco teórico da presente análise.

Por fim, contraponho a experiência de Justiça Comunitária implementada pela Juíza Gláucia Falsarella Foley com dois projetos implementados pelo CNJ.

1. JUSTIÇAS COMUNITÁRIAS

Quando se fala em políticas públicas de acesso à justiça, em comunidades marginalizadas, a primeira articulação que fazemos é com as Justiças Comunitárias.

Mas o que são justiças comunitárias? São somente aquelas produzidas pela própria comunidade ou também as de iniciativa do Estado? Esta dificuldade de definir e especificar o que seriam as justiças comunitárias bem como de construir um marco teórico foram objeto de discussão entre Edgar Ardila Amaya e João Pedroso (Pedroso, 2002, Amaya, 1999).

De fato, o próprio termo “comunidade” tem sido utilizado como uma palavra maleta, isto é, na expressão utilizada por Dubar (2002), um termo amplo que pode definir tudo e qualquer coisa, e, deste modo, justiças comunitárias têm um amplo espectro.

Com efeito, as justiças comunitárias têm diversos nomes: justiça popular, justiça informal, justiça de proximidade, *neighborhood justice*, justiça doce, justiça restaurativa, justiça alternativa, meios alternativos de resolução de conflitos etc. (Foblets, 1996: 14-16).

Não obstante a indefinição de seu conceito, bem como suas variadas nomenclaturas, é possível extrair algumas de suas principais características, tais como as apontadas por Boaventura de Sousa Santos: 1) enfatizam-se resultados mutuamente acordados (consensual), preferindo-se decisões tomadas por meio de mediação ou conciliação, ao invés de decisões tomadas por um

árbitro que estabelece uma dicotomia vencedor/vencido; 2) há o reconhecimento da capacidade das partes para proteger seus interesses e conduzir sua defesa de forma não-profissional e através de um processo conduzido em linguagem comum, 3) a escolha de um terceiro leigo (embora com alguma experiência legal) ou eleito pela comunidade, 4) reduzido ou quase nenhum poder coercitivo que o mecanismo pode mobilizar em seu nome (Santos, 1982: 17, 1990: 16).

Quanto a sua origem, as formas de justiça comunitária podem surgir a partir do próprio Estado, vêm dos movimentos sociais com certa autonomia do Estado, ou provenientes de grupos dissidentes que protestam contra o poder do Estado. Edgar Ardila Amaya (1999) constrói um modelo de análise segundo a qual, um modelo construtivo de justiça se opõe a um modelo adjudicatório. No modelo adjudicatório, deve-se aplicar apenas a lei, sem levar em conta os seus efeitos, suas conseqüências, independentemente de o futuro da vida coexistência ou comunidade. O modelo construtivo, por sua vez, desenvolve uma construção mútua da solução (Amaya, 1999: 13). O modelo construtivo é que fundamenta as experiências de abordagens de justiça da comunidade e os modelos alternativos de resolução de conflitos que postulam elementos de pluralismo jurídico. Mas ela pode ser construída pelo Estado ou pela comunidade.

Deste modo, a sua natureza informal tornou-se, no entanto, um processo ambivalente: por vezes é iniciada pelo Estado, às vezes tem sua origem na comunidade, às vezes é uma justiça mais próxima dos cidadãos, por vezes, uma justiça de "segunda classe", às vezes promover a integração social, às vezes é apenas uma maneira de aliviar a sobrecarga dos tribunais (Pedroso, 2002: 37).

Em uma pesquisa sobre a justiça comunitária em Moçambique, como híbridos legais, Paula Meneses destaca a dialética entre a participação da comunidade e a manipulação/opressão. O caso de Moçambique vai apresentar formas antigas e novas formas de pluralismo jurídico, como os Tribunais Comunitários de Moçambique (Meneses, 2009: 11). Em sua análise, Paula Meneses articula os Tribunais Comunitários de Moçambique, com o desenvolvimento do Estado em contextos coloniais e pós-coloniais. Baseado em estudos de caso de acusação de feitiçaria, procura demonstrar que os sistemas legais tradicionais fazem parte de um sistema social bem estabelecido, cuja finalidade vai além da resolução de um caso concreto. Em seu trabalho, fica claro que esta é uma forma de manipulação e opressão do Estado moçambicano, que é fraco na maior parte do país, especialmente nas áreas rurais. Este vácuo de poder acabou por ser preenchido durante o período colonial através de um sistema de cooptação de autoridades locais, com um cruzamento completo entre as autoridades locais e o Estado colonial. Meneses (2004:

12) entende que esse modelo de justiça comunitária, que se caracteriza por uma entidade híbrida legal, que aceita o modelo moderno oficial legal, é caracterizado por uma sutil relação dialética entre tradição e modernidade que impulsiona as autoridades tradicionais e se desenvolve a partir de um outro símbolo complexo da modernidade.

Deste modo, como uma manifestação do pluralismo jurídico, a justiça comunitária não é simplesmente boa ou má. Ela apresenta ambigüidades (Merry, 2004), que podem ser vistas no fato de que os mecanismos de justiça comunitária são o resultado de diferentes dinâmicas sociais e também antagônicas, e que pode tornar-se fonte ou forma de aumento das desigualdades sociais.

Com efeito, a justiça comunitária deve ser contextualizada em um novo momento na administração da justiça, um momento extremamente ambíguo, caracterizado por estratégias de intervenção do Estado no conflito, como a diversificação e expansão dos mecanismos alternativos em que o Estado participa da regulação da justiça, mas também na retratação formal do estado em certas áreas de Administração da Justiça (Amaya, 2004: 76), utilizando-se o pluralismo jurídico, como forma adequada de manter o controle.

Como resultado, a expansão da comunidade é penetrada pelo Estado, que, por sua vez, é permeado pelo mercado, colocando limites para a comunidade. É por esta razão que a dinâmica de descentralização e participação, na opinião de Edgard Ardilla Amaya (2004: 83) acaba se tornando uma extensão das estruturas de regulação estatal, especialmente do aparelho de justiça estatal, o que Boaventura de Sousa Santos (1994: 115-134) chama para a expansão do Estado na forma de sociedade civil no livro *Pela Mão de Alice*.

Então, quando a justiça comunitária ou uma política pública judiciária comunitária é a comunitária de fato? Provavelmente não é quando implementada de cima para baixo (Nader, 2004: 447). No início, a justiça comunitária foi vista como libertadora, mas acabou voltar-se para explorar os recursos da comunidade e reduzir a sobrecarga do sistema oficial para fins da ordem original, tornando-se extensão do controle social (Marshall, 1988: 25).

Apresento a seguir a análise de Boaventura de Sousa Santos sobre o direito e a comunidade.

2. A ANÁLISE DE BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS

Em dois artigos em que analisa a "justiça comunitária", um intitulado "O Direito e a Comunidade: Transformações recentes da Natureza do Poder do Estado nos países capitalistas avançados" (1982) e "O Estado e o Direito na Transição Pós-Moderna: Um novo senso comum sobre o poder e o Direito" (1990), Boaventura discute sua importância social e política ambígua, localizada no projeto da modernidade, sempre rica em dicotomias como formais x informais, permanentemente polarizadas, mas com uma oscilação freqüente. Esta situação, que Boaventura chama de transição pós-moderna (Santos, 1990: 18), mostra seus sinais com a dicotomia entre Estado x sociedade civil e justiça formal x justiça comunitária. Neste sentido, a justiça comunitária é diagramada no processo de interpenetração entre o Estado e a comunidade que não se limita apenas a transformar a sociedade civil, mas também o estado expandindo para além do seu aparato burocrático, através de redes sociais informais, assumindo características da sociedade civil. Estes pólos dicotômicos vão expressar a tensão entre regulação e emancipação, em que esta seria absorvida por aquela (Santos, 1990: 25).

De acordo com a teoria de Boaventura, podemos destacar dois aspectos: a análise (diagnóstico) das justiças comunitárias (localizadas no projeto de modernidade e de transição pós-moderna) e sua proposta (prognóstico) da reinvenção da democracia e do Direito, adotando uma concepção de direito e da justiça compatível com a heterogeneidade e pluralidade, em suma, alternativas emancipatórias para os sistemas jurídicos e judiciários.

Em seu aspecto analítico, Boaventura analisa as justiças comunitárias a partir das três estruturas do direito (burocracia, retórica e violência) e suas articulações, como a covariação quantitativa, a combinação de geopolítica e interpenetração qualitativa ou estrutural.

Na covariação quantitativa, a justiça informal é aquela em que a retórica é a estrutura dominante, porque essas justiças usam um discurso argumentativo ou persuasivo, a fim de obter a aceitação das decisões por ambas as partes, e a burocracia e a violência aparecem como estruturas recessivas (Santos, 1982: 21).

Por seu turno, na combinação geopolítica, Boaventura mostra que nas áreas centrais, a burocracia é o foco principal, enquanto a retórica se expande sobre as áreas periféricas. Se por um lado é uma tentativa de conter a violência, por outro é também uma tentativa de trivializar o conflito (Santos, 1982: 22).

Na interpenetração qualitativa ou estrutural, o que se observa é que é possível

detectar a presença de uma estrutura dentro da outra, isto é, uma contaminação estrutural onde a estrutura contaminada pode ser utilizada para assegurar a expansão da estrutura contaminante. Então, podemos ver na reforma da justiça sinais da expansão da burocracia e violência dentro e sob a máscara da retórica. Isso pode ser visível no uso de recursos não-profissionais como o juiz leigo, que, na verdade, é um profissional na burocracia estatal, que é homólogo a qualquer justiça burocracia. Ou, a violência presente na na máscara do discurso argumentativo e nas decisões acordadas mutuamente e nos processos informais. Ou seja, apesar da retórica tender a se expandir nas áreas periféricas, tende a ser uma estrutura recessiva infiltrada pela lógica da burocracia e da violência (Santos, 1982: 23).

Assim, tais ferramentas analíticas nos permitem questionar se a justiça comunitária informal é, em última análise um mecanismo para a desmobilização de movimentos sociais (Santos, 1982: 26). Com a justiça informal, o Estado se expande, sob a forma de sociedade civil, onde o controle social deve ser exercido na forma de participação social (infiltrando burocracia na retórica, a violência na forma de consenso, o domínio na forma de ação comunitária). Assim, o que parece ser informalização para Boaventura é realmente uma *re-formalização* (Santos, 1982: 28-30) ou uma neo-formalização. E é por isso que devemos ter uma visão crítica dessas justiças, dessas políticas públicas judiciárias de proximidade: esta transferência de poder de instituições formais para as redes sociais informais se torna uma fonte de energia tão familiar tão remota (Santos, 1982: 31). Assim, o poder do Estado se insinua em múltiplas formas como no movimento de justiça informal, porque as reformas judiciais foram quase sempre iniciadas pelo próprio Estado, ou porque o poder do Estado encontrou formas de articulação informais, a fim de trazer os poderes locais para servir a um nova eficácia da ação estatal, por isso a justiça informal nunca deixaria de ser uma justiça formal (Santos, 1990: 26).

Assim, a crítica que Boaventura faz é que as reformas da justiça (as justiças informais) não foram destinadas a levar a justiça aos cidadãos ou trazer uma forma de justiça mais democrática. Os critérios foram a estabilização das relações sociais como uma função primária do estado (o que contribuiu para reproduzir a desigualdade das partes, do que como quando havia uma maior autoridade coercitiva capaz de neutralizar tais assimetrias). A conciliação informal assumiu uma forma repressiva de desarmar e desvalorizar socialmente grupos sociais subordinados (Santos, 1990: 27), que é ilustrado com a experiência dos juízes populares em Cabo Verde, onde houve um aumento da distância entre as partes e juízes, sendo observado o destaque dado aos símbolos oficiais, o uso de presença policial, o uso da técnica de

linguagem popular e a aspiração de status de profissionalismo entre os juízes leigos, que visam reforçar os laços com os juízes togados. Deste modo, é clara a identificação da justiça popular como um aparelho de Estado, com o uso de procedimentos formas semelhantes às da justiça formal (Santos, 1984: 48; Santos, 1990: 29).

No entanto, mesmo com essa visão crítica, estas justiças comunitárias podem conter um potencial libertador (Santos, 1982: 32-33). Esta é a proposta de Boaventura: discutir como uma justiça comunitária, uma política pública judiciária comunitária, democrática, de proximidade, pode ser emancipadora, isto é, como podem ser resgatados os conteúdos emancipatórios. Assim, é possível vislumbrar uma justiça com uma conexão mais profunda entre a comunidade e o sistema judicial. A seguir, analiso a experiência de justiça comunitária da juíza Gláucia Falsarella Foley no Distrito Federal, um projeto *bottom-up* contrapondo-o aos projetos do CNJ (Justiça Aqui e Cada dos Direitos) nas comunidades favelas da Cidade de Deus e Complexo do Alemão sob intervenção das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

3. A EXPERIÊNCIA DA JUSTIÇA COMUNITÁRIA DA JUÍZA GLÁUCIA FOLEY E OS PROJETOS DO CNJ

A forma de justiça comunitária mais conhecida no Brasil é um projeto coordenado pela juíza Gláucia Falsarella Foley (Foley, 2008). Seu objetivo é democratizar a própria realização da justiça, devolvendo aos cidadãos a capacidade de gerir e de resolver seus conflitos por si mesmas. É (a) desenvolvido por agentes comunitários que, após o treinamento na Escola de Justiça e Cidadania, passam a atuar nos conflitos da comunidade, realizando as atividades de consultoria jurídica, (b) promove a mediação para a resolução de conflitos, e (c) realiza a formação de redes associativas (Foley, 2010: 139). A iniciativa foi premiada, mas também foi criticada, como, por exemplo, por Veronese (2004), pelo fato de ser um projeto do Estado. O autor discute a tendência destes projetos judiciários de iniciativa do próprio Estado em absorver o que estava sendo construído pelo movimento civil, e que pode significar a esterilização de ações de organizações da sociedade civil. A crítica que Veronese (2004) é que essa iniciativa poderia resultar em uma expansão de regulação mais do que da emancipação, o que pode significar uma luta pelo controle e monopólio da lei por esses tribunais, sintetizado na indagação de Veronese (2004:1) *Estado vira ONG?* É que, tais projetos, conduzidos por Tribunais, parecem estar mais

relacionados com atuação em um contexto de crise da legitimidade do Poder Judiciário no Brasil (Veronese, 2004:2). Em sua análise, Veronese levanta duas possíveis relações entre o Estado (com as iniciativas promovidas acesso à justiça pelo Poder Judiciário) e a sociedade civil: a cooperação (o que pode aumentar o âmbito de ação das organizações da sociedade civil) ou a concorrência (por espaços sociais), sugerindo a existência de uma relação de mais competição do que cooperação (Veronese, 2004:3), o que significa mais a esterilização das iniciativas sociais do que a pretensão de emancipação social que se propõem (Veronese, 2007: 30-31).

Apesar das críticas, a justiça comunitária do Distrito Federal tem possibilidades, como é apontado por López (2000: 28-31), uma vez que visa tornar os cidadãos mais conscientes de suas responsabilidades na administração de suas diferenças, têm o mérito de reconstruir os mecanismos sociais de interação entre os indivíduos na comunidade possibilitando a participação efetiva dos cidadãos com respeito às diferenças e uma aceitação mais realista da divergência. Da mesma forma, González & Borges (2006: 173) defendem o projeto de justiça comunitária porque retrata um programa em que a comunidade atua e reconhece a existência de um código de valores e afetos própria comunidade, que deve ser respeitado, e no qual os membros da comunidade têm autonomia para agir como mediadores efetivos na resolução de conflitos.

Os dois projetos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), "Justiça Aqui" e "Casa dos Direitos" atuam na Cidade de Deus e Complexo do Alemão, comunidades onde existem as unidades de polícia pacificadora (UPP). De acordo com dados do Instituto Pereira Passos (IPP) de 2008, existem 968 favelas no Rio de Janeiro. Assim, o governo do Estado do Rio de Janeiro viu nas UPPs uma possibilidade de recuperar espaços perdidos para o tráfico e conduzir à inclusão social para as pessoas que moram nesses lugares.

Em 2009, a comunidade de Cidade de Deus foi ocupada por uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), a segunda a receber o modelo. Na Cidade de Deus, a comunidade tem 40.000 habitantes, e a UPP foi inaugurada em 16 de fevereiro de 2009, com 276 oficiais.

O Complexo do Alemão é composto por um conjunto de 13 favelas localizadas no norte da cidade, e foi considerada uma das regiões mais violentas, com uma área de cerca de três quilômetros quadrados e uma população de 66.000 habitantes, distribuídos em 18.000 domicílios. Pacificado em novembro de 2010, o Complexo do Alemão passa por uma total reformulação, onde o Estado tem ocupado o espaço.

Traçado esse panorama de ambas as comunidades, o objetivo é discutir a possibilidade e os limites de tais projetos em tais localidades. O que se observa não é realmente

uma competição com os movimentos sociais, mas uma concorrência interna, uma sobreposição de projetos dentro dos próprios setores do Estado. O caso em que esta sobreposição é evidente é no caso dos projetos "Justiça Aqui" e "Casa dos Direitos", ambos feitos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), mas que provêm de diferentes suportes do Estado, o primeiro sendo articulado com o Ministério da Defesa e o segundo com o Ministério da justiça. Ambos lidam com a ação da justiça em comunidades pacificadas (com UPPs), oferecendo vasto campo de pesquisa nessa correlação de forças dos movimentos de acesso e proximidade da justiça.

Na Casa de Direitos, o CNJ trabalha em parceria com a Secretaria de Estado da Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SEASDH) e Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. O projeto, desenvolvido por estas três agências e outras entidades que integram o Sistema Nacional de Justiça, visa garantir o acesso das comunidades à justiça através de diversas ações de cidadania. Este projecto foi implementado através do Acordo de Cooperação 01/2010, cujos signatários foram: Conselho Nacional de Justiça, Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Governo do Estado do Rio de Janeiro, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Federal Regional Tribunal da 2ª Região, o Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, Secretaria de Reforma do Judiciário - MJ, Secretaria de Estado da Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro, a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos e Defesa Humanos, Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Procurador do Departamento do Rio de Janeiro e do Instituto Innovare (prêmios instituto de melhores práticas relacionadas com a justiça).

O objetivo do acordo é o esforço conjunto dos participantes para a execução dos serviços públicos, especialmente aqueles relacionados ao sistema judicial, nas comunidades marginalizadas no Rio de Janeiro (favelas), cobertas pelas unidades de polícia pacificadora (UPP), a fim de proporcionar o acesso à informação, assistência jurídica gratuita e os mecanismos judiciais e extrajudiciais para a resolução de conflitos.

O outro projeto é a Justiça do CNJ é o “Justiça Aqui”, liderado por outro Conselheiro, com o apoio do Ministério da Defesa. Tal projeto é definido como um fornecedor de serviços jurídicos e de orientação para resolver conflitos. Os serviços prestados são expedição de certidão de nascimento, cursos livres, recebimento de queixas sobre violação dos direitos de crianças e adolescentes, atendimento para crianças e adolescentes em situação de risco, acionamento do Ministério Público e do Conselho Tutelar, resolver conflitos através de mediação e conciliação,

ações judiciais, informações sobre direitos trabalhistas, recenseamento eleitoral e resolver outras questões pendentes na Justiça Eleitoral. O endereço do “Justiça Aqui” é no mesmo local da UPP do Complexo do Alemão, fortalecendo seus vínculos com o Ministério da Defesa.

Dentro do projeto “Casa de Direitos” foram realizados projetos da justiça itinerante em um grande evento destinado a obter o divórcio, o casamento, a expedição de carteiras de identidade, serviços relacionados à saúde (medição de pressão, vacinação, atendimento odontológico, prevenção de problemas dentários) e de encaminhamento de emprego. Houve duas ações itinerantes que ocorreram na Cidade de Deus e é planejada para executar uma ação itinerante no Complexo do Alemão.

Na primeira ação itinerante na Cidade de Deus, dúvidas foram esclarecidas dos cidadãos sobre questões de jurisdição do tribunal federal, tais como aqueles que envolvem a prestação financiamento da casa própria, pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH), entre muitos outros. Também foi lançado o projeto Conhecendo Federal Justiça criado pela primeira instância da justiça federal no Rio de Janeiro, para estudantes do ensino médio. Foram realizados 19 atendimentos. Um aspecto que foi revelado é que a questão não se refere à falta de conhecimento dos direitos, mas as dúvidas sobre sua concessão. As pessoas queriam certificar que não tinham direito a esse benefício. Muitas pessoas já tinham estado em contacto com ambas as esferas administrativa e judicial. Muitas pessoas queriam saber sobre o andamento de seus casos (processo judicial em curso). Eles sabiam sobre seus direitos, embora de forma incompleta. Outro aspecto das queixas foi sobre o valor do benefício previdenciário que recebiam.

A segunda ação na Cidade de Deus foi na região do Karate, em frente à sede da UPP. Houve 14 atendimentos. Da mesma forma, a maioria era sobre a obtenção de benefícios previdenciários. Muitos deles já tinham o benefício, mas queriam ter certeza do cálculo do benefício. Outros foram relacionados a informações sobre os processos em curso. Também foram relatadas ações relacionadas às questões de saúde. Todavia, a concessão ou a revisão de benefícios previdenciários foram os problemas mais comuns apresentados pelos cidadãos que vivem no local bem como dúvidas sobre os benefícios já concedidos, como podemos ver no discurso de um, que disse: "Mesmo que eu não tenha o direito de rever, eu estava satisfeito, porque foi esclarecida a dúvida. O que queremos é isso. É ter certeza. Estão de parabéns".

O que também foi interessante foi que, neste segundo evento, havia folhetos explicativos dos direitos em cima da mesa. No entanto, tivemos que entregar porque eles estavam intimidados para pegar eles.

O que se observou também foi que os sentimentos da população são de muita suspeição: “o que é que o Estado quer? Vem mas não fica?”.

Em síntese, as distinções entre os projetos do CNJ e o da Justiça Comunitária do Distrito Federal da Juíza Gláucia Falsarella Foley podem ser assim diagramados:

| | Justiça Comunitária do DF | Proposta de Justiça Federal Comunitária |
|-------------------------|--|---|
| Meios | Educação para os direitos, mediação e formação de redes sociais | Encontros, Justiça Itinerante (audiências, aconselhamento, <i>legal aid</i> , cartilhas), <i>Conhecendo a Justiça Federal</i> , Ethnodrama (audiências simuladas), mediação e formação de redes sociais |
| Onde | Distrito Federal (Ceilândia, Taguatinga, Samambaia) | Duas comunidades faveladas com presença das UPPs: Cidade de Deus e Complexo do Alemão |
| Quem | Tribunal de Justiça do Distrito Federal, Juíza Gláucia | CNJ e Tribunal Regional Federal da 2ª Região |
| Suporte | Ministério da Justiça | Ministério da Justiça e Ministério da Defesa – “Justiça Aqui” e “Casa dos Direitos” |
| Escalas | Local | Local e nacional |
| Estrutura | Retórica | Retórica, burocracia e violência |
| Combinações | Covariação quantitativa | Combinação geopolítica e interpenetração estrutural |
| Perfil de litigiosidade | Problemas familiares, conflitos de vizinhança: indivíduo x indivíduo | Questões de previdência e assistência social, direito à saúde: <i>Indivíduo/comunidade x Estado</i> |

Contrapondo os dois projetos do CNJ, podemos construir o seguinte quadro:

| | Casa dos Direitos | Justiça Aqui |
|-------------|--|--|
| Objetivos | Assegurar o acesso das comunidades à justiça através de diversas ações de cidadania. Implementação dos serviços públicos, especialmente aqueles relacionados ao sistema judicial em comunidades marginalizadas em favelas do Rio de Janeiro, cobertas por UPPs. Acesso aos direitos de informação, assistência jurídica gratuita e os mecanismos judiciais e extrajudiciais para a resolução de conflitos. | Prestar serviços jurídicos e de orientação para resolver conflitos. Os serviços prestados são expedição de certidão de nascimento, cursos livres, recebimento de queixas sobre violação dos direitos de crianças e adolescentes, resolver os conflitos através da mediação e conciliação, evitando ações judiciais, orientações sobre direitos trabalhistas, recenseamento eleitoral e resolver outras pendências com Justiça Eleitoral. Presença de ônibus da Justiça Itinerante. |
| Parceiros | CNJ, Secretaria Estadual de Direitos Humanos e Assistência Social, Governo do Estado do RJ, TRF 2, TRT 1ª Região, TJ RJ, Defensoria Pública Federal e Estadual, Ministério Público Federal e Estadual | CNJ, TRF 2, TRT 1ª Região, TJ RJ, Cartório de Notas de Casamento, Nascimento e Óbito, TRE RJ, Defensoria Pública Federal e Estadual, Ministério Público Federal e Estadual |
| Suporte | Ministério da Justiça | Ministério da Defesa |
| Estrutura | Retórica (mediação) | Retórica (conciliação) e burocracia |
| Combinações | Covariação quantitativa | Combinação geopolítica, interpenetração estrutural |

CONCLUSÕES

Mesmo diante de tais ambiguidades e críticas, as políticas públicas judiciárias comunitárias têm possibilidades. Por um lado podem segregar em uma justiça de primeira classe x segunda classe; por outro lado existem grandes contribuições que com ampla participação da comunidade, em espaços marcados pelo preconceito, estigmatização e privação, podem estabelecer um lugar responsável por práticas emancipatórias e superação da opressão (Antunes, 2008: 16).

Portanto, a justiça comunitária, e as políticas públicas judiciárias comunitárias têm um potencial emancipatório para melhorar a administração da justiça. Os atores e movimentos sociais envolvidos no processo dialético de construção devem assegurar que esta iniciativa irá realizar a sua natureza emancipatória e que não seja usada para legitimar o Poder Judiciário ou como propaganda institucional. Assim, mesmo constituindo um modo de terceira via da ação do Judiciário, a justiça comunitária tem as suas possibilidades e limitações, e deve passar por constante re-avaliação de seus impactos no tempo e no espaço, para constituir uma "justiça de proximidade democrática" (Santos, 2008: 25), porque tem várias contribuições a dar a uma nova forma de acesso à justiça, substituindo a lógica impessoal de um tratamento comunitário (Wyvekens, 2000).

Dois aspectos devem sempre estar presentes: (1) não pode ser transportado para como uma importação acrítica de modelos de países desenvolvidos, por isso, ele deve passar por uma abordagem crítica à sua adoção, e (2), finalmente, os modelos devem estar sempre sujeitas para reanálise constante. Uma política pública judiciária comunitária democrática parece oferecer uma terceira via para alcançar uma alta intensidade de justiça participativa. É uma proposta que permite críticas, mas também pode destacar elementos consistentes com uma democracia mais dinâmica, participativa e emancipatória. Não só permite que o cidadão se aproximar da justiça, mas também permite que a justiça se aproxime do cidadão.

Referências bibliográficas

Amaya, Edgar Ardila(1999). "Hacia um modelo de justicia desde la comunidad". In. Justicia y desarrollo: Debates. Paz y Democracia: el aporte de la Justicia Comunitaria y de paz. Corporación de Excelencia en la Justicia. Año II, n. 10, Bogotá, Dic.

_____ (2004), "Justicia comunitaria como realidad contemporánea. Claves para el estudio de las políticas en justicia comunitaria", Revista El Otro Derecho, 30. pp. 75-102.

Antunes, Fernando Luís Coelho (2008), A justiça comunitária e os modelos alternativos de administração da justiça. (Apresentação de Trabalho/Congresso). Artigo publicado nos Anais do Congresso latino-americano de direitos humanos e pluralismo jurídico. GT 5. Acesso à justiça. Mediação de conflitos e justiça comunitária. (1.,2008 AGO. 20-22: Florianópolis, SC) ISBN :978-85-99988-14-5. Disponível em <http://www.nepe.ufsc.br/control/artigos/artigo55.pdf>.

Borda, Orlando Fals (2002), "Participatory (Action) Research in Social Theory: Origins and Challenges", in. Reason, Peter & Bradbury, Hilary (org.), Handbook of Action Research. Participative Inquiry and Practice. Londres, SAGE, pp. 27-37.

Cappelletti, Mauro & Garth, Bryant (1988), *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris.

Chambers, Robert (2002), *Participatory Workshops. A sourcebook of 21 sets of ideas & activities*. New York: Earthscan.

Dubar, C. (2002). *La crisis de las identidades*. Barcelona: Edicions Bellaterra.

Foblets, Marie-Claire; Griffiths, Anne et. al, (1996), “A la recherche de une justice perdue”, *Law, University of Bermingham. Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*. Number 36, 1996.

Foley, Gláucia Falsarella (2008), *justiça comunitária: uma experiência*. Brasília: Ministério da justiça.

_____ (2010), *justiça comunitária. Por uma justiça da emancipação*. Belo Horizonte: Editora Fórum.

Freire, Paulo (1975), *Pedagogia do oprimido*. Porto: Afrontamento.

González, Elsa Ines Rumak & Borges, Marina Soares Vital (2006), “Tribunales de justicia en Brasil, nuevas prácticas de justicia participativa y justicia comunitária”, *Revista El outro derecho*, n. 35, diciembre de 2006, ILSA, Bogotá D.C. Colombia. pp. 167-186.

López, Manuel (2000). *Justicia comunitaria y jueces de paz: las tecnicas de la paciencia*. Medellín: IPC/Corporación Región.

Marshall, Tony F. (1988), “Out of Court: more or less justice?” in. Matthews Roger (1988). *Informal justice?* London: SAGE.

Meneses, Maria Paula (2004), “Toward intelegality? Traditional healers and the Law in postcolonial Mozambique”, *Oficina do CES*, 202.

_____ (2009), “Poderes, direito e cidadania: o ‘retorno’ das autoridades tradicionais em Moçambique”, in Santos, Boaventura de Sousa et al. (org) (2009), “Velhos e novos desafios ao direito e à justiça”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 87. pp. 9-42

Merry, Sally Engle (2004), “Sorting out popular justice” in. Merry, Sally Engle & Milner, Neal (org) (2004), *The possibility of popular justice: a case study of community mediation in the United States*. Michigan: The University of Michigan Press, pp. 31-66.

Mieczakowski, Jim & Morgan, Stephen (2002), “Ethnodrama: constructing participatory, experiential and compelling action research through performance”, in. Reason, Peter & Bradbury, Hilary (org.), *Handbook of Action Research. Participative Inquiry and Practice*. Londres, SAGE, pp. 176-184.

Nader, Laura (2004), “When is popular justice popular?”, in. Merry, Sally Engle & Milner, Neal (org) (2004), *The possibility of popular justice: a case study of community mediation in the*

United States. Michigan: The University of Michigan Press, pp. 435-452.

Pedroso, João (2002) «Percurso(s) da(s) reforma(s) da administração da justiça : uma nova relação entre o judicial e o não judicial», Oficina do CES, 171.

Reason, Peter & Bradbury, Hilary (org.) (2002), Handbook of Action Research. Participative Inquiry and Practice. Londres, SAGE.

Santos, Boaventura de Sousa (1982), “O Direito e a comunidade: as transformações recentes da natureza do poder do Estado nos países capitalistas avançados”, Revista Crítica de Ciências Sociais, 10, 9-40.

_____ (1984), A Justiça Popular em Cabo Verde. Estudo Sociológico, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

_____ (1990), “O Estado e o Direito na Transição Pós-Moderna: para um Novo Senso Comum sobre o Poder e o Direito”, Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, 30, 13-43.

_____ (1994), Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. Porto: Afrontamento.

_____ (2008), Para uma revolução democrática da justiça. São Paulo: Editora Cortez, Coleção Questões da nossa época, volume 134, 2007.

Santos, Boaventura de Sousa et al. (org) (2009), “Velhos e novos desafios ao direito e à justiça”, Revista Crítica de Ciências Sociais, 87.

Veronese, Alexandre (2004), Estado vira ONG? Projetos de acesso à justiça geridos por tribunais. Trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, realizado em 21 a 24 julho 2004 no Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.cienciapolitica.org.br/EPP5-Alexandre%20Veronese.pdf>>.

_____ (2007), "Projetos judiciais de acesso à justiça: entre assistência social e serviços legais", Revista Direito GV 5, v. 3, n. 1, pp. 13-34.

Wyvekens, Anne (1996), “Justice de proximité et proximité de la justice. Les maisons de justice et du droit”, Revue Droit & Société, 33, 363-388.