

# Direitos Humanos, acesso à justiça e mediação popular

Vera Leonelli\*  
Jerônimo Mesquita\*\*

## Resumo

Este trabalho pretende ampliar o entendimento sobre o acesso à justiça, usando outros elementos não inclusos no processo judicial tradicional. Neste ponto, tenta sinalizar a possibilidade de perceber o Direito através da lógica da Educação, Cidadania e Mediação.

**Palavras-chave:** Justiça, direito, mediação, educação, cidadania.

## Abstract

This text intends to amplify the understanding on the justice access using elements others than the traditional judicial process. At this point, it tries to signalize the possibility to see law through the logic of education, citizenship and mediation.

**Key words:** Justice, law, mediation, education, citizenship.

*"Não tenho caminho novo.  
O que tenho de novo é o jeito de caminhar".*

(Thiago de Mello)

## INTRODUÇÃO

Nosso propósito neste trabalho é o de inscrever, na temática dos direitos humanos, a mediação popular, como mecanismo de acesso ao direito e à justiça, entendida aqui em dimensão que pode anteceder, coincidir, ou mesmo prescindir do acesso ao Poder Judiciário.

Nessa perspectiva, partimos de breve análise do acesso à justiça no Brasil, abordando a mediação como mecanismo de solução de conflitos, referindo-nos a projetos que integram o Programa Bal-

ção de Direitos, da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, e destacando as experiências desenvolvidas na Bahia pela Juspopuli – Escritório de Direitos Humanos, e pelo Balcão de Justiça e Cidadania, projeto do Tribunal de Justiça do Estado, neste caso, em convênio com as Faculdades Jorge Amado,

Finalmente, propomos que o reconhecimento da mediação, como mecanismo de acesso à justiça, anime as instituições públicas desta área a avaliarem o impacto social de sua oferta, considerando a possibilidade de eficácia na solução de conflitos que tenham como objeto direito disponível e, conseqüentemente, a prevenção da violência.

## ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA

O direito de acesso à justiça, embora sempre posto como acesso ao Poder Judiciário, pode constar do patrimônio dos direitos humanos, constituindo-se numa garantia formal para os demais direitos fundamentais. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, trata do acesso à justi-

\* Advogada. Coordenadora Geral da Juspopuli – Escritório de Direitos Humanos, e do Balcão de Justiça e Cidadania das Faculdades Jorge Amado. veraleonelli@hotmail.com

\*\* Bacharel em Direito pela UFBA. Assessor técnico da Juspopuli – Escritório de Direitos Humanos. jeronimomesquita@yahoo.com.br



ça, afirmando, no artigo 8º, que toda pessoa tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédios efetivos para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei.

Já a Constituição do Brasil, de 1988, ao relacionar direitos e garantias fundamentais, no seu artigo 5º, inciso XXXV, estabelece que a lei não excluirá de apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito, prevendo em seguida, no inciso LXXIV, que o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que provarem insuficiência de recursos.

Além disso, a Constituição define, como instituições essenciais à função jurisdicional de Estado, o Ministério Público e a Defensoria Pública, incumbindo esta da orientação jurídica e da defesa, em todos os graus, dos necessitados.

No plano infraconstitucional, estas normas se aplicam através da Lei 1.060/50 e da legislação específica das defensorias.

No entanto, a realidade brasileira está muito distante da efetivação desta garantia formal, sendo de um Juiz de Direito, do Tribunal de Alçada Criminal do Estado de São Paulo, José Renato Nataline, a afirmação seguinte:

A proclamação dos direitos constitucionais, inclusive o do acesso à justiça, reveste máscara teórica. Pois há, por vezes, uma hipócrita tranqüilidade de consciência quando se remetem os cidadãos para os tribunais que, em derradeiro percurso farão justiça...tomando concreta a advertência do mestre Joaquim Mendes de Almeida, de que não há direito de ação, mas, na verdade, ônus de ação (NATALINE, 2004).

Esta distância remete, obrigatoriamente, às condições socioeconômicas e à sociologia jurídica, que têm contribuído decisivamente para a investigação dos problemas relacionados ao acesso efetivo à justiça vem constatando, segundo Boaventura de Souza Santos, que exatamente os obstáculos econômicos, sociais e culturais, vitimizam de forma sempre mais gravosa o cidadão de menos recursos.

O Professor BOAVENTURA entende que o tema do acesso à justiça é aquele que mais diretamente afeta as relações entre o processo civil e a justiça social, entre a igualdade jurídico-formal e a desigualdade socioeconômica.

Na sua análise, o sociólogo lusitano, considerando a existência dos obstáculos econômicos, culturais e sociais em relação ao acesso ao judiciário, aponta "uma dupla vitimização das classes populares face à administração da justiça". Tal 'vitimização' estaria baseada em dois fatores fundamentais: a justiça civil seria cara para cidadãos em geral, mas proporcionalmente mais cara para os cidadãos mais pobres, uma vez que o custo do litígio aumentaria à medida que se reduziria o valor da causa; e a lentidão dos processos seria mais gravosa para os litigantes com menos recursos.

Quanto aos obstáculos culturais e sociais, ainda segundo Santos (1999), a distância dos indivíduos em relação à administração da justiça é tanto maior quanto mais baixa for a camada social a que pertencem e essa distância tem, como causas próximas, não apenas fatores econômicos, mas também aspectos sociais e culturais, ainda que possam estar remotamente relacionados às desigualdades econômicas.

Assim, os cidadãos mais pobres tenderiam a conhecer menos os seus direitos e, assim, ter mais dificuldades em reconhecer os problemas que os afetam enquanto questões passíveis de soluções no âmbito jurídico. Portanto, poderiam ignorar os direitos em jogo ou a possibilidade de reparação jurídica nas hipóteses de violação desses direitos. Em segundo lugar, mesmo reconhecendo o problema enquanto jurídico, enquanto violação de um direito, é necessária a disposição do indivíduo para interpor a ação. Neste ponto, partindo de uma investigação ocorrida em Nova York que tomou por base a realidade de pessoas que tinham sido vítimas de pequenos acidentes de aviação, Santos (1999) constata que, quanto mais baixo for o status socioeconômico da vítima do acidente, menor é a probabilidade de interpor uma ação de indenização.

Os estudos sociológicos de Boaventura, neste campo, chegaram também à conclusão de que as reformas do processo

(...) embora importantes para fazer baixar os custos econômicos decorrentes da lentidão da justiça, não são uma panacéia...é preciso tomar em conta e submeter à análise sistemática de outros fatores... Por um lado, a organização judiciária e a racionalidade ou irracionalidade dos critérios de

distribuição territorial de magistrados. Por outro, a distribuição de custos, mas também os benefícios decorrentes da decisão da justiça. Neste domínio, e a título de exemplo, é importante investigar em que medida largos estratos da advocacia organizada rentabilizam sua atividade com base na (e não apenas da) demora do processo (SANTOS, 1989).

Os fatores econômicos, sociais e culturais, associados, produzem, no Brasil, no Nordeste, na Bahia, e particularmente em Salvador, a exclusão de parcelas significativas da população dos mais elementares direitos de cidadania, a começar pela documentação civil básica. Quando existem civilmente, na condição mais primária de cidadania, os mais pobres não conhecem os direitos formalmente postos no ordenamento jurídico. E, nas situações minoritárias de conhecimento sobre esses direitos, não têm condição material de locomoção e de acesso aos órgãos integrantes do denominado sistema de garantia. Por outro lado, o medo e a insegurança, motivados por experiências pessoais ou por notícias de discriminação, de indiferença ou de autoritarismo, que são formas usuais de tratamento pelos agentes públicos, desanimam o cidadão pobre em relação ao direito e à justiça.

A dimensão cultural do problema do acesso aos serviços públicos, de modo geral, e, de modo específico, o acesso à justiça, afeta todas as partes da relação. O servidor público, enquanto integrante de uma categoria ampla que inclui todas as esferas da administração, está culturalmente condicionado para o exercício autoritário e subordinante de sua função, seja ela qual for. Ele não reconhece o usuário do serviço como titular de um direito, principalmente sendo este usuário pobre ou negro. O usuário, amedrontado diante da lei, da força ou das estruturas físicas e da linguagem distanciadora, submete-se ou desiste.

A situação do acesso ao Direito e à justiça no Brasil conduz, assim, ao obrigatório reconhecimento da indivisibilidade dos direitos humanos, como pressuposto de sua efetividade, já que as dimensões culturais, sociais e políticas não se dissociam da econômica: não há como exercer os chamados

direitos civis de liberdade e segurança jurídica e conseqüentemente de acesso à justiça, sem a garantia das condições de sobrevivência material, de organização política, de afirmação cultural.

O acesso à justiça, assim, deve compreender uma possibilidade mais ampla do que a do mero acesso ao Poder Judiciário, embora este seja de importância fundamental para a cidadania.

Além de ampliar o sentido do acesso à justiça, associando a ele, como pressuposto, a inclusão social e o acesso ao conhecimento do Direito, é importante relacioná-lo no rol dos direitos fundamentais.

Desta compreensão emergem propostas, tentativas e buscas de construção de uma cidadania que seja capaz de transformar a realidade, reconstruindo, também, as formas de expressão e de realização do Direito. A propósito, Roberto A. R. Aguiar, em brilhante artigo com o sugestivo título de "Procurando superar o ontem: um direito para hoje e amanhã", lembra Boaventura, chamando a atenção para uma "tendência da juridicidade" que, através de movimentos de "desformalização", procuram retirar do Direito o culto à forma, o amor ao rito pelo e a retórica ultrapassada. Nessa mesma tendência, a "deslegalização" aparece como uma progressiva substituição da verticalidade, centralizada por uma horizontalidade propiciadora de mais autonomia local, temática e estrutural do direito. No mesmo raciocínio, o autor entende que a solução dos conflitos tende a abandonar as formas clássicas e judicializadas para admitir, por exemplo, a mediação. (AGUIAR, 2002).

## A MEDIAÇÃO

A mediação é uma forma autocompositiva de resolução de conflitos que, segundo Luis Alberto Warat, é:

...uma forma alternativa...uma técnica ou um saber que pode ser implementado nas mais variadas instâncias...na psicanálise, na pedagogia, nos conflitos policiais, familiares e de vizinhança, institucionais e comunitários, em seus variados tipos em termos de autonomia, cidadania, democracia e di-



reitos humanos; a mediação pode ser vista como a sua melhor forma de realização (WARAT, 1998).

A enfática defesa da mediação, nestes termos, se assenta na possibilidade que ela representa a um só tempo de educar, informar e favorecer a tomada de decisão pelos próprios interessados. A intervenção do terceiro (mediador) tem feição facilitadora, informativa, mas não decisória, diferentemente da conciliação e da arbitragem, que são mecanismos pelos quais o terceiro (conciliador ou árbitro) apresenta solução e decide, estando, estas, assim, mais próximas da lógica judicial. Diz o mestre Warat que o juiz e o árbitro ocupam lugar de poder e o mediador ocupa lugar de amor:

(...) o discurso do mediador é amoroso, transpira cuidados... o mediador chama para o lugar da transferência o outro ou os outros envolvidos no conflito, tentando que cada um, olhando-se a partir do olhar do outro, possa se transformar, reencontrando-se nas pulsões de vida... (WARAT, 1998).

O reconhecimento da mediação como importante instrumento extrajudicial de resolução de conflito já tem forte repercussão no universo jurídico nacional. Tanto assim que tramita, no Congresso Nacional, projeto de lei de iniciativa da deputada Zulaê Cobra, apoiado pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual, definindo a mediação como "atividade técnica exercida por uma terceira pessoa que, escolhida ou aceita pelas interessadas, as escuta e as orienta com o propósito de lhes permitir que, de modo consensual, previnam ou solucionem conflitos". O projeto trata de regular a mediação paraprocessual, que pode ser prévia ou extrajudicial, e prevê que a mediação prévia extrajudicial seja realizada por entidades ou mediadores independentes que devem ser cadastrados nos tribunais de justiça.

São inúmeras as iniciativas voltadas para a construção da cidadania, através de informações sobre o Direito e os direitos, de orientações e encaminhamentos para serviços que correspondem a estes direitos, de mediação e assessoramento à organização nas comunidades de baixa renda e do incentivo e patrocínio de demandas individuais e coletivas, inclusive ações judiciais.

## EXPERIÊNCIAS DE DEMOCRATIZAÇÃO

Programas, projetos e ações são desenvolvidas por organizações não-governamentais e instituições públicas em todas as regiões do país.

Exemplos significativos nessa linha de atuação, no Brasil, tem-se, dentre outros, na experiência da Themis, no Rio Grande do Sul, com as promotoras legais populares, projeto de referência para ações semelhantes em outras regiões; nos Balcões de Direito, implantados pelo Viva Rio que também inspiraram outros projetos: nos Escritórios Populares de Mediação em Salvador, Bahia; nos Juristas Leigos, projeto capitaneado pela Associação de Advogados dos Trabalhadores Rurais-AATR – no interior da Bahia; nos projetos Justiça Comunitária do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e no Balcão de Justiça e Cidadania do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, nos de iniciativa de Defensorias Públicas, do Ministério Público ou de Secretarias de Justiça que são importantes referências do Poder Público nessa área.

Os projetos, em sua grande maioria apoiados pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos, adotam, como princípio, a participação de representações da comunidade na sua execução, variando as formas e intensidade dessa participação.

São experiências que estão sendo cadastradas e analisadas pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos, Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça e o PNUD, com vista à sua disseminação como política nacional.

Em alguns casos, a participação de lideranças comunitárias se restringe à articulação para a implantação dos escritórios, balcões ou núcleos, que se constituem nas unidades de atendimento, fixas ou móveis, mas sempre descentralizadas e com mobilização da comunidade para conhecimento dos serviços.

Uma, dentre as formas de participação da comunidade, adotada pela Juspopuli e pelo Balcão de Justiça administrado pelas Faculdades Jorge Amado, tem sido objeto de reflexão especial pelo que pode representar, em avanço político, no sentido da democratização do direito e da justiça: é a forma do protagonismo desse representante da comunidade. Denominado 'mediador popular' ou 'agente de ci-

dadania', este sujeito atua na orientação sobre direitos, no encaminhamento para serviços e na mediação de conflitos de família, vizinhança, consumo e em situações especificamente relacionadas ao trabalho.

Trata-se de um protagonismo legitimado pela história de compromisso social, para cujo exercício responsável e conseqüente é necessário que o agente/mediador seja escolhido dentre pessoas idôneas, reconhecidas positivamente pela comunidade na qual atuam, com bom nível de letramento e informação, além de interesse pelo conhecimento sistematizado e, em especial, pelas questões referentes à cidadania. É preciso, portanto, que ele seja capacitado através de um programa de formação permanente, que inclua noções de Direito em suas diversas áreas e oriente cuidadosamente sobre princípios, possibilidades, limites e técnicas de mediação. E, finalmente, é preciso que seja apoiado por profissionais e estagiários das áreas jurídica, social e, se possível, da psicologia, para que se garanta também um atendimento com qualidade técnica, associado às vantagens da participação efetiva de quem conhece, de perto, a realidade social daquele que demanda o serviço e, por isso mesmo, pode contribuir melhor para a identificação da realidade e adequação da solução.

O atendimento respeitoso, com escuta atenta das questões apresentadas e a adoção das soluções possíveis, conectadas com a informação sobre direitos, pode contribuir para a construção da cidadania de quem busca o serviço. Por outro lado, na medida em que inclui estagiários do curso de Direito, este tipo de programa favorece a formação de profissionais mais comprometidos com formas plurais de realização do Direito e com a justiça social. E a instituição do mediador popular cria, para a comunidade, referência de valorização e reconhecimento.

É assim, nesta esfera de mediação extrajudicial, realizada por mediadores independentes, que queremos inscrever a "mediação popular", assim considerada, como aquela realizada por mediadores que representem comunidades pobres e periféricas, conhecendo suas características, necessidades, valores, aspirações e reconhecendo seus integrantes como sujeitos de direitos, de saberes e de desejos.

## OS ESCRITÓRIOS POPULARES DE MEDIAÇÃO E OS BALCÕES DE JUSTIÇA E CIDADANIA

A experiência da Juspopuli – Escritório de Direitos Humanos, vem sendo desenvolvida com os Escritórios Populares de Mediação, implantados a partir de 2001 nos bairros do Engenho Velho da Federação, Fazenda Grande do Retiro, Palestina e Calabar, e tem demonstrado que é possível oferecer às comunidades desses bairros um serviço confiável e acessível, tendo como protagonistas lideranças efetivas ou emergentes, preparadas para exercer, de forma responsável e solidária, o ofício de mediador. Esta experiência, além da Secretaria Especial de Direitos Humanos e da FAPEX, conta com o apoio do UNICEF, do Fórum Comunitário de Combate à Violência (FCCV) e da Federação de Associações de Bairros de Salvador – FABS –, todos imprescindíveis ao reconhecimento, legitimação e apoio ao projeto. Conta também com parcerias, com a Defensoria Pública do Estado da Bahia, com os Núcleos de Prática Jurídica das Faculdades Jorge Amado e da Universidade Católica do Salvador e com a Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia.

Por outro lado, as Faculdades Jorge Amado, na condição de executora do Projeto Balcão de Justiça e Cidadania, do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, já implantou doze balcões nas áreas da Península de Itapagipe, Pau da Lima e Cajazeiras. Este projeto tem se realizado com importante presença de representantes das comunidades, denominados agentes de cidadania, sendo, neste caso, também expressiva a participação de estudantes de Direito e de Comunicação, visto que se trata de parceria entre o Poder Judiciário, instituições de ensino superior e organizações comunitárias.

As práticas aqui referidas têm uma forte articulação com organizações e investem na formação e atuação de representantes das comunidades, na prestação dos serviços, apresentando também resultados semelhantes em proporções compatíveis com os recursos de que dispõem, interessando apontar:

- em todos os casos, há predominância de demandas relativas a conflitos familiares, especialmente de alimentos para crianças e adolescen-



tes, sendo, na maioria deles, mães pobres, negras, com escolaridade baixa, subempregadas, desempregadas e domésticas, na faixa etária de 20 aos 35 anos;

- elevados índices de realização de acordos que, nos Escritórios Populares de Mediação, são escritos e, quando necessário, encaminhados para órgãos de assistência judiciária para requerer homologação. No caso do Balcão de Justiça e Cidadania, o Tribunal designa um juiz, para homologar os acordos realizados nos Balcões, e o Ministério Público, cuja manifestação é obrigatória quando se trata de direito indisponível, como é o caso da prestação de alimentos, também participa da parceria. Tanto os acordos sem homologação quanto os homologados têm sido razoavelmente cumpridos;
- na maioria das vezes, os mediadores, ao conduzirem o processo de mediação, facilitam a identificação de soluções criativas e pacíficas para o conflito, possibilitando para ambas as partes, a satisfação, com resultado que não determine a condição de vencedor e de vencido. Nesses casos, algumas soluções não estão previstas no ordenamento jurídico estatal e, provavelmente, não caberiam numa metodologia convencional da justiça;
- a crescente credibilidade e valorização do serviço, traduzida pelo reconhecimento do agente de cidadania ou mediador popular e pela aliança que se constrói com profissionais e estudantes de Direito que respaldam o atendimento. Esta credibilidade se reflete também na indicação do serviço, por quem já foi atendido, aos vizinhos, parentes, amigos e colegas. O "boca a boca" ou "correio nagô" são, a um só tempo, os principais mecanismos de divulgação e elementos de aferição de confiabilidade dos Escritórios e Balcões.

Em ambas as experiências, constata-se que, embora as demandas cheguem de forma individualizada, sobretudo referindo-se a obrigações familiares, de vizinhança ou de consumidor, elas corres-

pondem a questões socioeconômicas e culturais, como desemprego, inexistência ou insuficiência de renda, baixa ou nenhuma escolaridade, baixos níveis de formação sobre responsabilidade parental, além de problemas do uso e ocupação do espaço urbano, refletindo a ausência ou insuficiência de agências públicas prestadoras de serviços acessíveis aos moradores de bairros populares.

Daí se configuram as necessidades de educação para a cidadania e os direitos, incluindo formações e encaminhamentos para serviço e coletivização de demandas relativas à moradia e segurança, por exemplo.

**Na maioria das vezes, os mediadores, ao conduzirem o processo de mediação, facilitam a identificação de soluções criativas e pacíficas para o conflito**

#### CONCLUSÃO

Longe de se pretender a defesa de mecanismos de privatização, muito menos a banalização ou desqualificação dos serviços de justiça para as camadas pobres da população, o que se pretende é identificar possibilidades de serviços que mantenham caráter público e gratuito, qualidade técnica e a necessária vinculação com instituições que, por destinação constitucional, são responsáveis pela garantia dos direitos.

As referências institucionais públicas para uma política desta natureza podem incluir: o Poder Judiciário, na medida em que este admita caber, no exercício de sua competência, a promoção de meios de solução extraprocessual de conflitos, juridicamente orientados e eventualmente supervisionados por magistrados; o Ministério Público, no entendimento que sua função social, na defesa dos direitos, comporta variadas formas de atuação que efetivamente contribuam para o regime democrático; e a Defensoria Pública, cuja incumbência constitucional é de prestar orientação e assistência jurídica gratuitas, finalidades que dificilmente serão cumpridas de forma satisfatória se considerada a dívida social neste campo e a relação defensor e população pobre e demandante de diversificados direitos e serviços.

É visando à universalização do acesso ao Direito e à justiça que se considera oportuna uma avaliação, pelo Poder Público e pelas representações da sociedade civil, do mecanismo da mediação po-

pular nos moldes aqui indicados, como referência para uma política pública que seja formulada e executada com participação e representações de organizações sociais em cujas missões esteja prevista atuação nessa área.

#### REFERÊNCIAS

AGUIAR, Roberto A. R. Procurando superar o ontem: um direito para hoje e amanhã. *Notícia do Direito Brasileiro – Nova Série*, Brasília, UNB, n.9, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: DP&A Editora, 2004.

COBRA, Zulaê. *Projeto de lei sobre mediação e outros meios e pacificação*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br>.

NATALINE, José Renato. *Direitos Humanos – Novas Perspectivas do Acesso à Justiça*, n.3. Disponível em: <http://www.cff.gov.br>.

SAKEMOTO, Leonardo. *Mediação popular*. *Revista Problemas Brasileiros*, São Paulo, n. 363, maio/jun. 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Introdução à sociologia da administração da justiça-direitos e justiça: a função social do judiciário*, São Paulo: Ática, 1989. (Série Fundamentos, 48).

\_\_\_\_\_. *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1999.

WARAT, Luis Alberto. *Em nome do acordo – a mediação no Direito*. Buenos Aires: Amed-Angra Impresiones, 1998.