
Direito na fronteira ou fronteira do Direito: experiências de projetos do Programa Nacional Balcões de Direito

ALEXANDRE VERONESE

"A formação brasileira do norte é mui diversa da do sul. As circunstâncias históricas, em grande parte oriundas das circunstâncias físicas, originaram diferenças iniciais no enlace das raças, prolongando-as até ao nosso tempo. [...] O sertanejo é, antes de tudo, um forte."
(Euclides da Cunha. *Os sertões*. 1979 [1901])

Introdução

O presente artigo se origina de nossa participação em uma das quatro equipes de pesquisa que participaram do mapeamento nacional dos projetos integrantes do *Programa Balcões de Direito*, da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, do Ministério da Justiça.¹ Nossa parcela do levantamento foi mapear três projetos: o *Justiça Comunitária*, mantido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios; o *Projeto Cidadão*, do Tribunal de Justiça do Estado do Acre; e

1. O apoio do Ministério da Justiça ocorre por meio da Secretaria de Estado de Direitos Humanos. Os esforços de auxílio se dão pela via do programa "direitos

o *Casa da Cidadania*, gerido pelo Ministério Público do Estado de Rondônia. As outras equipes analisaram projetos no Nordeste brasileiro, Sul e Sudeste. A partir da coleta de todos esses dados, ter-se-ia uma mapa geral dos projetos mais representativos. A base do mapeamento foi um amplo questionário, construído pela equipe de pesquisadores do *Balcão de Direitos* mantido pelo Viva-Rio, do Rio de Janeiro.

O questionário continha, em sua maior parte, questões fechadas, com ênfase quantitativa, e, também, algumas questões abertas de cunho qualitativo. O objetivo era conhecer os projetos mapeados em uma evolução de três anos. Foi recomendado aos pesquisadores de campo que se ativessem ao ambiente social em que os projetos mapeados estavam inseridos. Enfim, havia uma recomendação de seguir o principal preceito do pesquisador em ciências sociais: saber observar (GOLDENBERG, 1999; SHAFFIR e STEBBINS, 1999). A nossa equipe compunha-se de dois pesquisadores: o autor (convitado) e Rodolfo Noronha (militante do Viva-Rio). Além disso, para a fase brasiliense do mapeamento, tivemos a companhia de Claudio Henrique Napoleão, agente de cidadania² da favela do Cantagalo (Rio de Janeiro), do *Balcão de Direitos* do Viva-Rio. A composição de todas as quatro equipes seguiu o mesmo tom: um pesquisador com experiência de campo e análise social e, também, um pesquisador com experiência nas atividades de assessoria jurídica popular e mediação de conflitos.

humanos, direitos de todos". Os recursos são do Tesouro Nacional e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

2 A nomenclatura de agente de cidadania vem ocupar o espaço ocupado pela antiga designação: agente comunitário. Concordamos que a designação agente de cidadania se incorpora mais com a tradição do agente ser um portador de benefícios (e.g. agente de saúde). Assim, o benefício portado pelo agente, voluntário do Viva-Rio, seria a cidadania.

Iniciaremos este artigo com uma discussão sobre o significado dos projetos de acesso à Justiça e de assessoria jurídica popular. Frisamos que é sempre relevante ter em conta que esses projetos objetivam garantir acesso à Justiça aos mais pobres. Depois, faremos uma análise de dois dos projetos mapeados, tentando estabelecer uma comparação entre eles. Buscaremos, neste início, introduzir a questão da crise do judiciário e suas interações com a emergência de uma sociedade civil razoavelmente organizada. Finalizaremos com uma análise preambular dos modelos de projetos de acesso à Justiça. Esta será a nossa introdução para a análise mais detalhada dos projetos enfocados (*Projeto Cidadão* e *Casa da Cidadania*) que nos encaminhará para considerações finais sobre a possibilidade da organização de projetos de assistência jurídica emancipatórios para as comunidades assistidas e não meramente regulatórios.³

1. Acesso à Justiça e assessoria popular

Um dos grandes problemas acerca da institucionalização da democracia na América Latina passa pela garantia do acesso universal à justiça. É interessante mencionar, para iniciarmos, a perspectiva pragmática de Alejandro Garro, da New York University:

Deixando de lado as discussões acadêmicas e altas proclamações, o melhor sistema judicial do mundo não vai ainda permitir justiça se a maior parte do

3. A noção de tensão entre as forças de regulação e de emancipação na vida cotidiana moderna foi retirada de Sousa Santos (1997). Usamos esses conceitos não para crer que a emancipação é melhor que a regulação, mas sim para entender que é necessário induzir projetos jurídicos que também tenham caráter emancipatório.

povo não tiver acesso a ele. Tribunais e serviços jurídicos são, em teoria, acessíveis a todos, como o Hotel Sheraton – qualquer um pode entrar, tudo o que se requer é dinheiro. (GARRO, 2001:279)

A questão enfeitada, então, é acerca da existência universal de meios para o acesso aos serviços jurídicos e, quicá, a partir daí, a possibilidade de acesso à Justiça. A questão, por enquanto, não é de acesso somente à prestação jurisdicional. Estamos falando de serviços jurídicos e, neste conceito, podemos incluir diversas outras maneiras de produzir justiça. Ponderamos que a prestação jurisdicional não produz, por si só, justiça. Mesmo que o aparato judiciário respondesse de forma razoável, se não houver um sentimento nos cidadãos da existência de segurança jurídica nas relações, não há o sentido da produção de uma justiça material. Haverá somente uma justiça formal.

Além da necessária discussão sobre o funcionamento regular e confiável do aparato judiciário, deve-se ter em conta a importância do debate acerca dos meios alternativos de acesso à Justiça. Nesse tópico, as assessorias jurídicas populares são uns dos meios, reconhecidos internacionalmente, para efetivar esse processo. Outro seria a reforma estrutural dos Judiciários latino-americanos. Uma ressalva é o fato da inexistência de um mapeamento recente sobre os programas de assistência jurídica no continente latino-americano (“*legal aid*” ou “*legal assistance*”). Os relatórios internacionais (e.g. Banco Mundial) datam da década de 1970.⁴ Isso é explicado porque os debates, nas décadas de 1980 e 1990, mudaram seu foco para a reforma do

4. Temos conhecimento da existência de dois “*surveys*” internacionais sobre “*legal aid programs*”. O primeiro é recente e o segundo é da década de 70 (Cf. SOAR, 2002, ZEMANS, 1979). Entretanto, existe necessidade, ainda, de relatórios mais detalhados para a América Latina.

aparelho judiciário. Ou seja, o interesse internacional pelas propostas alternativas de assistência e assessoria ocorreu enquanto os governos do continente eram majoritariamente ditatoriais. Ao passo que houve uma redemocratização os esforços dos organismos internacionais se direcionaram a pressionar indiretamente os novos governos para que estes realizassem alterações nessa área.

1.1 Crise dos tribunais

O aumento das demandas por modificações estruturais no âmbito do Judiciário brasileiro encontrou um terreno fértil após a redemocratização e a Constituição de 1988. Esse acréscimo da procura por jurisdição frutificou a partir de uma mudança econômica que introduziu uma relação tensa entre as normas jurídicas constitucionais e as novas normas infraconstitucionais que vinham sendo postas pelo Executivo e Legislativo, no pós-1988. Essa interpretação, de Werneck Vianna et al. (1999), explica o aparecimento, no Brasil, de um ativismo judicial, típico dos Estados Unidos. Mas não explica o incremento na demanda social por jurisdição e, última *ratio*, por justiça. Esses anseios podem ser explicados por um movimento mais amplo de reivindicações que se espalharam por toda a sociedade brasileira, após a redemocratização. Não restaram tais demandas circunscritas ao judiciário. Aliás, elas não estavam sequer adstritas ao Estado brasileiro. Mesmo sindicatos (patronais e de empregados) e as demais associações civis viram um aumento de demandas por participação social.⁵

5. A tendência de alguns núcleos do terceiro setor e do Estado de impingirem responsabilidade social para esse gênero de entidades é a faceta mais clara do que estamos expondo. O exemplo mais claro era a articulação proposta pelo Programa Comunidade Solidária. Um bom panorama desta concepção está em Ioschpr (1997).

Conjugado com o movimento de democratização social, há uma estrutura normativa que, formalmente, garante a plenitude de direitos aos cidadãos: a nova Constituição de 1988. Como a materialização efetiva daquelas garantias jurídicas não se processavam de imediato, as lutas judiciais aumentaram. E, deve ser notado, não só em litígios contra o Estado. Também as disputas entre os cidadãos e demais entidades econômicas (empresas, bancos etc) e sociais (associações, sindicatos etc). O paralelo da garantia normativa formal foi a reivindicação social que fertilizou um dos poderes da República que era mais infenso a elas: o Poder Judiciário. Como epifenômeno podemos ver a explosão judicial que se seguiu após a promulgação da Carta de 1988. Essa consequência de expansão dos litígios e da tutela jurisdicional é mundial (TATE e VALLINDER, 1995, TEUBNER, 1996), mas, no caso brasileiro, residem características específicas. Ou seja, esta fertilidade na democratização das relações envolvendo essas questões de lutas por garantias pode ser atestada pela interpretação de Sadek (2001:129), que considera que a peculiaridade do caso brasileiro reside na existência de movimentos políticos para a reforma do Judiciário e pelos sinais de que tem diminuído a tolerância da população com a ineficácia judicial.

A crise dos tribunais pode ter duas consequências práticas. A primeira delas é a luta por sua reforma ou modificação. Nesse âmbito, o diagnóstico de Koerner (1999) é coerente ao focalizar três correntes proponentes de reformas: corporativo-conservadora, Judiciário democrático e Judiciário mínimo. Todas essas três correntes partilhariam um conjunto de soluções ortodoxas porque se encaminhariam como respostas em relação a um caminho tradicional de reforma institucional.⁶ Ortodoxas, porque

6. Interessante trabalho sobre as consequências de uma dessas reformas institucionais, na categoria corporativo-conservadora, apesar do autor não usar tal rótulo, é feita por Lynch (2003), neste volume.

estariam mais preocupadas com as soluções jurídico-processuais ou administrativas do que com a alteração em prol da realização da justiça. Desse modo, ainda operariam com um paradigma da jurisdição como sinônimo de realização da justiça e, também, como um procedimento neutro. Neste trabalho, estamos preocupados com a possibilidade de um outro paradigma para a justiça, que seja suplementar à jurisdição clássica. A segunda consequência reside na busca de soluções alternativas à jurisdição. Nesse sentido, há uma busca por soluções jurídicas extrajudiciais. Esta segunda consequência teria um viés heterodoxo.

1.2 Soluções da sociedade civil e as duas vias das mudanças institucionais

Em contraposição a uma crise do Judiciário que não consegue ser equacionada pelo poderes públicos, há o engajamento da sociedade civil na busca de soluções heterodoxas para os problemas da prestação jurisdicional. Nesse sentido, a solução pela arbitragem, mediação e conciliação surgiu como uma opção relevante para atuação. Deve-se ressaltar, entretanto, que a lógica da arbitragem entre as partes, sem a interveniência do Estado, pode trazer uma mácula que seria a pulverização do sentido universal de Justiça (principal meta do monopólio da prestação jurisdicional no âmbito do Estado). A conciliação vem sendo incentivada no âmbito dos tribunais e tem ganhado grande ímpeto com os Juizados Especiais,⁷ que, afinal, continuam sendo parte do aparelho jurisdicional e, logo, não atentam contra o monopólio estatal da jurisdição. Na outra ponta, as propostas de mediação comunitárias dos conflitos – ponto forte de alguns dos projetos mapeados – vêm com ímpeto re-

7. Para detalhes sobre o funcionamento dos Juizados Especiais, vide WERNECK VIANNA (1999) e SADEK (2001).

dobrado para produzir não só soluções para a dificuldade de acesso ao Judiciário, mas uma proposta de um tipo distinto de realização da Justiça.

Dessa maneira é possível identificar que existem duas fontes para as soluções da crise do Judiciário, da prestação jurisdicional e do acesso à Justiça: as entidades da sociedade civil e os órgãos estatais. Se havia uma ênfase em que alguns tipos de soluções habitassem prioritariamente a seara dos entes estatais (Tribunais, por exemplo), como a conciliação, atualmente, estes ampliaram suas opções para se apropriar de soluções típicas das entidades da sociedade civil (mediação extrajudicial de conflitos, como no *Programa Justiça Comunitária* de Brasília). O que postulamos, então, é que tem havido um movimento dúplice de absorção das agendas e novas concepções pelas instituições econômicas e da sociedade civil e as instituições judiciárias estatais.

1.3 Caracterizando modelos de projetos de acesso à justiça

Uma caracterização que se baseie em entidades públicas ou privadas como a de Sadek e Arantes (2001) não mais pode responder à questão dos modelos de projetos. A solução para entender a pluralidade deve ser direcionada para a compreensão das funções e dos modos de fazer justiça. Mesmo quando não houver jurisdição. O que vamos descrever na seção posterior nos dará a possibilidade de definir que existem dois tipos de projetos de acesso à Justiça: os tradicionais (ou ortodoxos), que operam como um escritório modelo (ou, um escritório jurídico popular) e os projetos da intervenção jurídica popular (que combinam mediação com serviços tradicionais; ou heterodoxos). Além desses dois modelos, mencionaremos o modelo de feira de serviços, no qual os serviços jurídicos são apenas um detalhe, dentre a sua variada oferta.

2. Os projetos mapeados

No nosso trabalho de campo, visitamos três projetos. Entretanto, julgamos que o melhor patamar de comparação pode ser dado pela contraposição entre os projetos do Estado do Acre e do Estado de Rondônia. Apesar das diferenças que marcam os dois Estados, eles são mais próximos em seu tecido social e cultural do que o Distrito Federal (*Justiça Comunitária*) de ambos. Ainda, os dois projetos, como mostraremos, são muito diferentes entre si, o que facilita uma comparação em termos culturais. Primeiro, descreveremos o projeto do Tribunal de Justiça do Estado do Acre: o *Projeto Cidadão*. Depois, detalharemos, com a exposição de análise, o projeto do Ministério Público do Estado de Rondônia: o *Projeto Casa da Cidadania*.

2.1 Projeto Cidadão

O trabalho efetuado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Acre possui grandes pretensões. E também opera em uma dinâmica bastante ampla. Para se ter uma idéia da envergadura do Projeto, basta visualizar que ele foi um dos premiados dentro das ações sociais de impacto na comunidade alvo pela Fundação Getúlio Vargas e pela Fundação Ford (FARAH e BARBOZA, 2000). Os custos, mencionados como referentes ao ano base de 2001, para a equipe do Viva-Rio que realizou o mapeamento, eram da ordem de meio milhão de reais. Veremos que esses custos têm grande dificuldade de serem apurados visto que o grande empecilho para incluir o projeto no mapeamento foi sua amplitude. Seu início ocorreu em 1999. Infelizmente, o levantamento dos dados não pôde recuar tanto assim, por questões comparativas. Tivemos, portanto, que nos contentar com informações mais recentes.

Com esta concepção preliminar, cabe mencionar que o projeto buscaria o atendimento de diversas necessidades do público focalizado. Quando inquirido sobre quem seriam os assistidos pelo projeto, a resposta se baseou no censo populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Assim, os assistidos seriam todos os residentes no Estado do Acre (cerca de 500.000 pessoas). O número de atendimentos realizados também impressionaria. Seriam cerca de cento e cinqüenta e dois mil atendimentos por ano (vide Quadro 1, abaixo). Para se ter uma idéia, o projeto *Balcão de Direitos*, do Viva-Rio, realiza apenas cerca de dois mil atendimentos por ano.⁸

Os custos do projeto, na verdade, são muito maiores. O projeto funciona como uma feira de serviços variados que visita comunidades definidas sem haver, necessariamente, critério temporal.⁹ Nesse sentido, o atendimento é feito de forma esporádica e, também, razoavelmente aleatória. Para a prestação da ampla gama de serviços, o projeto se utiliza de diversos outros órgãos públicos e agentes. Dessa maneira, a equipe do projeto – que é formada por um pequeno grupo de servidores do Tribunal – pode ser enxuta (cerca de 10 pessoas). Se a descontinuidade, em razão dos assistidos, é a tônica das operações do projeto, ela também existe em relação aos serviços prestados. Eles variam de acordo com a disponibilidade dos outros participantes. O *Projeto Cida-*

8. A metodologia da análise realizada pela pesquisa do Viva Rio teve um grande mérito. Obrigou a realização de visitas e a observação das atividades, *in locus*, dos projetos mapeados. Com esse procedimento, pode-se estabelecer o que seria meramente um discurso e o que seria a realidade, interpretada e depurada por um analista mais distanciado e tendendo para a neutralidade.

9. Um exemplo bem conhecido de feira de serviços é o Projeto Ação Global, empreendido pela Rede Globo de Televisão em conjunto com Serviço Social da Indústria (SESI).

dão agrega diversos outros órgãos nas feiras de serviços que são levadas para as comunidades do interior ou da capital. Mas nem sempre todos os órgãos agregados atuam. Por vezes, como na análise realizada *in locus*, há somente alguns dos órgãos estatais como a Secretaria de Segurança Pública (expedição de documentos de identificação) e juizes de paz (realizando casamentos).

A análise do Viva Rio encontrou, em média 28.000 atendimentos por ano, feitos pelo *Projeto Cidadão*, segundo nossa metodologia. Os relatórios do Projeto dão conta de uma média de 152.000 atendimentos por ano. A diferença pode ser vista em detalhes no Quadro 1.

Quadro 1. Atendimentos por metodologia utilizada.

	2000	2001	2002	TOTAL	MÉDIA
Metodologia Própria	149.978	167.870	137.726	455.574	± 152.000
Metodologia Viva Rio	27.116	32.595	25.069	84.780	± 28.000

Fonte: ACRE: TJ, 2001; VERONESE e NORONHA, 2002a.

Tal disparidade ocorre porque o *Projeto Cidadão* inclui em sua conta de atendimentos uma variada gama de serviços que foi desprezada no valor total pela metodologia do Viva Rio. Exemplos desses atendimentos desprezados é o de corte de cabelo e a distribuição de preservativos masculinos. No último caso, cada preservativo seria contado como um atendimento social. Quando inquirimos se a divisão de atividades de um projeto do programa *Balcão de Direitos* seria adequada, de acordo com a metodologia do Viva Rio, o

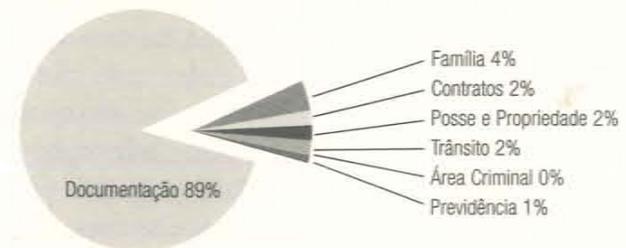
Coordenador-Executivo do *Projeto Cidadão* respondeu que não. Em suas palavras:

"Eu vejo que existem direitos e direitos. Então, na proporção em que você trata determinadas questões sobre um ponto de vista, você simplesmente anula todas as outras possibilidades que estão adstritas aquele ponto. Por exemplo, quando as pessoas procuram o Projeto Cidadão por um tipo de serviço... Exemplo, previdenciário... Essa pessoa veio buscar ajuda para se aposentar. Só que subjaz a este direito da aposentaria, que ela deveria já estar recebendo, um entendimento cultural de porque aquela pessoa está naquela situação e porque ter deixado a aposentadoria passar tanto tempo. Uma questão da ausência do Estado ter deixado esta pessoa esperar tanto para receber este benefício. [...] Um dado econômico, que é o mapeamento da situação econômica do Estado. [...] E, fundamentalmente, social. Acho que esta é a principal. A pessoa vem procurar um atendimento e eu limito aquele campo? Não [...]" (Entrevista, 04 nov. 2002)

Ou seja, o entrevistado crê, corretamente, que os serviços jurídicos tradicionais não conseguem capitalizar uma rede de apoio mais ampla. E que as necessidades da sua população atendida ultrapassam a esfera jurídica.¹⁰ Dos atendimentos, a maior parte se refere às questões de documentação, ou seja, 89%. Os tipos dos outros 11% dos atendimentos podem ser vistos na Figura 1.

10. Assim, de fato, o Projeto Cidadão totalizou, com a metodologia do mapeamento, 84.780 atendimentos na lógica de serviços jurídicos. A maior gama de sua atuação, entretanto, foi extrajurídica. Em 2000 teriam sido 27.116 atendimentos de natureza jurídica. Em 2001, 32.525. E, em 2002, 25.069 atendimentos.

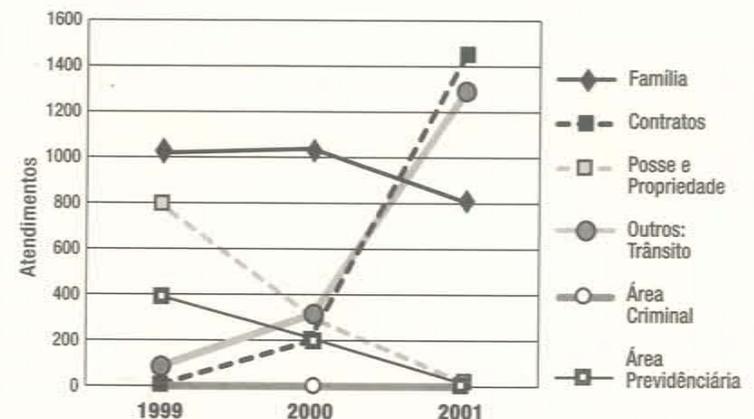
Figura 1. Percentuais dos atendimentos do Projeto Cidadão.



Fonte: Adaptado de VERONESE e NORONHA (2002a).

Além disso, é interessante visualizar a evolução dos outros 11% pelas seis rubricas ao longo dos três anos mapeados. Com essa visualização, podemos identificar a inconstância do projeto em relação aos outros gêneros de atendimento que não configuram questões de documentação. Vide a Figura 2.

Figura 2. Evolução da menor parte (11%) dos atendimentos do Projeto Cidadão.



Fonte: Adaptado de VERONESE e NORONHA (2002a).

A mesma inconstância, que se reflete nos dados acerca dos atendimentos, não ocorre em relação à ocupação de pessoal, em fatores quantitativos. Há uma relatada estabilidade em relação a este ponto. Entretanto, há uma ressalva que temos, acerca da precisão dos dados, pois não havia nenhuma listagem descritiva do pessoal envolvido, tampouco este era sequer quantificado nos relatórios que nos foram fornecidos. Como, na verdade, o projeto opera como uma feira itinerante, com pequena estrutura e pessoal próprio, os serviços e pessoas são disponibilizados por outros órgãos estatais, mobilizados, de acordo com as suas possibilidades conjunturais.

Um dos pontos mais importantes era visualizar se havia a iniciativa para formação de pessoal permanente, em regime de voluntariado. É a formação de agentes de cidadania, com pessoas da comunidade, sem que haja a preocupação com que tenham vínculos políticos ou partidários. De acordo com o coordenador-executivo do projeto, os voluntários seriam professores ou o diretor da escola, no local do atendimento. Ainda, que os voluntários que não fossem ocupantes dessas funções seriam figuras referenciais de auxílio pessoal para a comunidade.¹¹ De forma geral, apesar das suas peculiaridades e problemas enfocados, o trabalho possui o mérito de sua concepção de prestar serviços jurídicos e não-jurídicos em uma área de difícil acesso pela dispersão da população.

11. Como nosso período de campo não foi extensivo e se baseou em apenas um acompanhamento real dos atendimentos, não podemos afirmar a importância desses líderes locais para prestação dos serviços ou para a escolha das comunidades que serão visitadas. A relação de mediação entre algumas lideranças locais pode configurar a existência de laços de patronagem ("*patron-client relationships*"), reforçados pelas instituições estatais.

2.2 Casa da Cidadania

O projeto levado a termo pelo Ministério Público do Estado de Rondônia é essencialmente distinto do *Projeto Cidadão*. Se o segundo opera como uma feira de serviços, o primeiro é um projeto de assessoria popular clássico. Ele é baseado na sede do Ministério Público, no centro administrativo da capital do Estado, Porto Velho. Uma característica que une ambos é o fato de serem mantidos por órgãos estatais. Não há novidades em relatos de atividades do Ministério Público com esse caráter, apesar da polêmica que se encerra nessa atitude.¹²

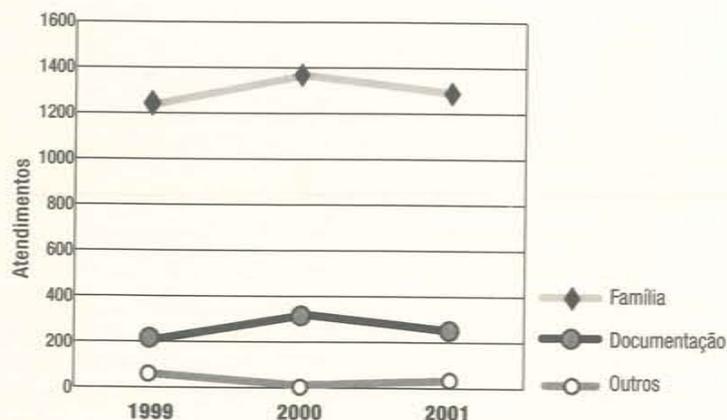
Há polêmica, porque o Estado de Rondônia possui uma Defensoria Pública organizada. São advogados, pagos pelo governo estadual, para prover serviços jurídicos aos despossuídos. Nesse sentido, o primeiro impulso seria entender que, funcionalmente, há uma duplicação de esforços nas atividades do Ministério Público com a Defensoria. Não há como comprovar isso. Entretanto, o relato do Coordenador do *Projeto Casa da Cidadania* é que este é mais eficaz do que aquele:

"Eu não tenho este dado, mas com certeza eu [o Projeto] produz muito mais do que a Defensoria [Pública do Estado de Rondônia] em ações [judiciais]. [...] Tenho certeza disso... [...] Seriam aproximadamente quinhentas [ações propostas até hoje] e mais ou menos umas trezentas para trezentas e oitenta [hoje em andamento]." (Entrevista de campo, 06 nov. 2002)

12. O próprio coordenador do Projeto nos mencionou que teve atritos públicos com membros da Defensoria Pública do Estado de Rondônia. Deste modo, as suas críticas – e dos estagiários – contra àquela instituição eram bastante eloquentes. Um trabalho que auxilia a compreensão deste Ministério Público ativo e empreendedor é o de Silva (2001).

De fato, o Ministério Público possui, após a promulgação da Constituição de 1988, atribuições constitucionais claras. Tal clareza induziu à separação da instituição em dois órgãos diferentes: o Ministério Público e a Advocacia de Estado. Antes de 1988 havia a absorção, por parte do Ministério Público, tanto das funções de defesa judicial e consultoria para os Estados e a União, quanto das funções de defesa da Lei ou promoção de justiça. Este segundo grupo de atividades envolvia a participação do Ministério Público em uma multiplicidade de atuações judiciais que vão desde a área cível (questões de família, registros públicos, heranças, menores, contratos etc) até a área criminal (processar os infratores em crimes ou contravenção). O gênero de atendimentos prestado pelo *Casa da Cidadania* é típico de uma assessoria jurídica popular ou de um escritório modelo:

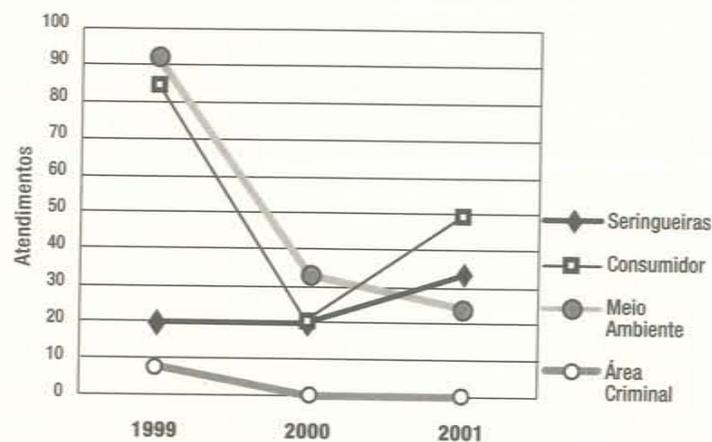
Figura 3. Quantidade de atendimentos da Casa da Cidadania.



Fonte: Adaptado de VERONESE e NORONHA (2002b).

Além destes, são realizados outros tipos de atendimentos. Esses atendimentos irregulares são feitos em relação às demandas que são apresentadas ao Promotor lotado no *Projeto Casa da Cidadania*. Um exemplo são os atendimentos criminais (sete em 2000 e zero nos dois anos seguintes). Estes foram incluídos na base de dados porque dois promotores acumularam, em curto período de férias, as atividades da Promotoria de Cidadania e Direitos Humanos:

Figura 4. Categoria de outros atendimentos da Casa da Cidadania.



Fonte: Adaptado de VERONESE e NORONHA (2002b).

Com isso, pode-se ver que, diferentemente do *Projeto Cidadão*, o *Projeto Casa da Cidadania* possui uma regularidade no seu funcionamento. Cremos que isso ocorre porque o seu tipo está mais próximo de um escritório modelo tradicional. A comparação entre ambas e o estabelecimento de uma tipologia serão nossos próximos passos.

2.3 Comparando: entre o escritório modelo e a feira de serviços

Um dos elementos comparativos mais interessantes ocorre não pelo tamanho dos atendimentos, mas pela proporção do vínculo das pessoas empregadas nos projetos. Um projeto de assessoria popular que busque um equilíbrio entre a assistência e a emancipação não pode prescindir de possuir um grupo de pessoas exclusivamente dedicadas ao projeto. Mas, em contrapartida, não pode se permitir não possuir um bom número de voluntários, oriundos das comunidades, e de colaboradores em tempo parcial.

Quadro 2. Comparação do tipo de vínculo na ocupação do pessoal.

	Contratados	Colaboradores remunerados	Voluntários	TOTAL
Projeto Cidadão	8	2	2.112	2.122
Casa da Cidadania	4	8	0	12
Balcão de Direitos (Viva-Rio)	14	18	148	180

Fonte: Adaptado de VERONESE e NORONHA (2002a; 2002b).

Notamos que os dados do Quadro 2 podem ser visualizados na forma de percentuais, comparativamente. Na Figura 5, acreditamos que fica mais clara a forte desproporção havida entre os projetos, no tópico de ocupação do pessoal:

Figura 5. Percentuais de ocupação de contratados, colaboradores e voluntários.



Fonte: Adaptado de VERONESE e NORONHA (2002b).

A desproporção localizada nos dois projetos analisados neste artigo demonstra que eles configuram dois tipos ideais muito distintos. O primeiro – *Projeto Cidadão* – é a feira de serviços. Neste caso, os serviços ofertados são de variado tipo; os jurídicos são apenas um dos seus muitos gêneros. O segundo projeto – *Casa da Cidadania* – perfaz o tipo de escritório modelo com alguns novos elementos. Neste caso, a ênfase está nos estudantes, contratados como estagiários de direito, que prestam diversos tipos de serviços jurídicos para uma clientela. No primeiro caso, a principal característica da feira é a sua mobilidade. No caso do segundo tipo, o escritório modelo é baseado em um local fixo. Poderíamos considerar que existe a possibilidade de deduzirmos a existência de características que podem estar contidas em um terceiro tipo de projeto: o modelo emancipador. Este modelo teria por finalidade o empoderamento¹³ das comunidades com vistas a sua própria resolução de conflitos.

13. O verbo inglês *empowerment* é usado para designar ações sociais que visam a dotar as comunidades de poder efetivo frente aos governos ou outros setores sociais que se encontrem em uma situação mais privilegiada. Adotamos o neologismo empoderamento e o conceito do trabalho de Deere e Léon (2000).

Quadro 3. Características dos modelos de projetos.

	Contratados	Colaboradores remunerados	Voluntários	TOTAL
Projeto Cidadão	8	2	2.112	2.122
Casa da Cidadania	4	8	0	12
Balcão de Direitos (Viva-Rio)	14	18	148	180

A questão que ponderamos com esta classificação não é uma relação hierárquica de tipos de projetos. Não há a compreensão de que o modelo tradicional deva ser descartado em prol do modelo emancipador. Ou seja, cremos que não é a fuga da jurisdição que deva ser empreendida e, sim, que uma forma nova de realização de justiça garanta aos atendidos os conhecimentos mínimos para melhor utilização dos serviços jurídicos tradicionais.

3. Conclusão: emancipação e regulação

Existem duas perplexidades que informam o presente artigo e que convergem em uma questão mais ampla. A primeira delas é: por que um Tribunal de Justiça estadual estaria preocupado em absorver novas atribuições de coordenar atividades de registros públicos e oferta de serviços sociais e de saúde (i.e. médico-odontológicos) para sua população? A segunda é: por que a Promotoria estadual estaria interessada em construir atividades de assessoria jurídica popular clássica, investindo inclusive em obras de infra-estrutura? Ambas as questões convergem para nossa postulação de que os serviços do Estado, ligados ao Direito, estariam seguindo uma

receita que tradicionalmente foi das organizações da sociedade civil.

Como anunciamos no início deste artigo, existe uma troca de influências entre os modos de ação dos organismos estatais clássicos com as instituições da sociedade civil organizada. Assim, tanto os serviços prestados pelos organismos da sociedade civil organizada, quanto os estatais, tendem a operar em uma lógica similar, ou seja, incrementalista.¹⁴ As instituições, isoladamente, irão buscar se expandir ao máximo possível, com um discurso legítimo: o oferecimento de justiça aos necessitados. Mais, postularão para tal expansão um aumento no repasse de recursos das mais variadas fontes (BNDES, Ministério da Justiça, Fundação Ford, PNUD etc).

Cremos que a solução não está em ampliarmos o fomento para os projetos que tenham características jurídicas ortodoxas. O caminho está, atualmente, na necessidade de se analisar, globalmente, as demandas por assistência jurídica. E, depois, incentivar a interconexão entre serviços jurídicos ortodoxos e heterodoxos. Um bom exemplo de um serviço jurídico heterodoxo é o prestado pelas promotoras legais populares, da organização Themis (BONNETTI, 2001).

Nenhum dos projetos avaliados por nossa equipe (*Casa da Cidadania, Projeto Cidadão e Justiça Comunitária*) pos-

14. O termo *incrementalista* é retirado de Durham (1998). No original estava ligado à lógica das universidades estatais que demandam crescimento constante e não, necessariamente, conectado com a demanda social de serviços públicos. No caso, a adaptação é parecida, dado o caráter de ausência de planejamento nos programas de assistência judiciária.

Temos conhecimento da existência de dois "surveys" internacionais sobre "legal aid programs". O primeiro é recente e o segundo é da década de 1970 (Cf. SOAR, 2002, ZEMANS, 1979). Entretanto, existe necessidade, ainda, de relatórios mais detalhados para a América Latina.

sui características que recomendem sua interrupção. Ao contrário, todos requerem mais apoio para maior focalização em seus pontos positivos. Entretanto, deve ser considerada a importância da realização de *surveys* estaduais sobre os diversos tipos de projetos jurídicos (escritórios modelos, juizados especiais, promotorias, defensorias, organizações da sociedade civil etc) incentivando sua interdependência e racionalização na sua oferta.

Referências Bibliográficas

- ACRE. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Relatório anual*: 2001. Rio Branco: Tribunal de Justiça do Estado do Acre, 2002.
- BONNETTI, A. de L. Novas configurações: direitos humanos das mulheres, feminismo e participação política entre mulheres de grupos populares porto-alegrenses. In: KANT DE LIMA, R., NOVAES, R. R. (Orgs.). *Antropologia e direitos humanos*. Niterói: Editora da UFF, 2001. p. 137-201. (Prêmio Associação Brasileira de Antropologia – Fundação Ford).
- CUNHA, E. *Os sertões*. São Paulo: Abril Cultural, 1979 [1901].
- DEERE, C. D., LÉON, M. *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*. Bogotá: Ed. Tercer Mundo, 2000.
- DURHAM, E. R. A política para o ensino superior brasileiro ante o desafio do novo milênio. In: CATANI, A. M. *Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI*. Campinas: Autores Associados, 1998. p. 9-27.
- FARAH, M. F. S.; BARBOZA, H. B. (Orgs.). *Novas experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.
- GARRO, A. Access to justice for the poor in Latin America. In: O'DONNELL, G., MENDEZ, PINHEIRO, P. S. *The (un)ru-*

- le of law and the underprivileged in Latin America*. Notre Dame: Notre Dame University Press, 1999. p. 278-302.
- GOLDENBERG, M. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais*. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- IOSCHPE, E. B. (Org.). *3o setor: desenvolvimento social sustentado*. São Paulo: Paz e Terra; GIFE, 1997.
- KOERNER, A. O debate sobre reforma judiciária. *Novos Estudos Cebrap*, n. 54, p. 11-26, São Paulo, jul. 1999.
- LYNCH, C. E. C. Acesso à justiça e inchaços das cortes: consequências da elevação do número de juizes dos tribunais como solução para a demanda jurisdicional. *Cadernos Adenauer n. 6*, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002.
- PRILLAMAN, W. C. *The judiciary and democratic decay in Latin America: declining confidence in the rule of law*. Westport, CT: Praeger, 2000.
- SADEK, M. T. (Org.). *Acesso à justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 2001. (Pesquisas, n. 23).
- SADEK, M. T., ARANTES, R. B. Introdução. In: SADEK, M. T. (Org.). *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 2001. (Pesquisas, n. 25).
- SOUSA SANTOS, B. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1997.
- SHAFFIR, W. B., STEBBINS, R. A. (Eds.). *Experiencing fieldwork: and inside view of qualitative research*. London: Sage, 1999.
- SILVA, C. A. *Justiça em jogo*. São Paulo: Edusp / Fapesp, 2001. (Biblioteca Edusp de Direito, n. 8).
- SOAR, P. H, M. *The new international directory of legal aid*. Dordrecht: Kluwer, 2002.
- TATE, C. N.; VALLINDER, T. (Eds.). *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press, 1995.
- TEUBNER, G. *Droit et réflexivité: l'auto-référence em droit et dans l'organisation*. Paris: LGDJ, 1996.

- WERNECK VIANNA, L. J. et alli. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- VERONESE, A., NORONHA, R. *Relatório de campo: Projeto Cidadão*. Rio de Janeiro: Balcão de Direitos do Viva-Rio, 2002, mimeo.
- _____. *Relatório de campo: Casa da Cidadania*. Rio de Janeiro: Balcão de Direitos do Viva-Rio, 2002, mimeo.
- ZEMANS, F. H. *Perspectives on legal aid: an international survey*. Westport, CT: Greenwood Pub. Co., 1979.

Resumo

Este artigo objetiva construir uma tipologia para análise de projetos de acesso à justiça. Esta classificação é baseada em experiência de campo oriunda de mapeamento de projetos realizada pelo Balcão de Direitos do Viva-Rio para o Ministério da Justiça. O artigo descreve dois projetos analisados: o Projeto Cidadão, mantido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Acre e o Projeto Casa da Cidadania, empreendido pelo Ministério Público do Estado de Rondônia.

A conclusão do trabalho se refere à possibilidade de integração das experiências dos diversos modelos de projetos. Conclui-se, ainda, que há necessidade de levantamentos estaduais e regionais sobre todas as experiências de acesso à justiça para integração e racionalização dessas ações.