

SINHORETTO, Jacqueline.

A justiça perto do povo: reforma e gestão de conflitos de autoria

Juliana Tonche ¹

Sobressai ao leitor de imediato a atualidade de *A justiça perto do povo: reforma e gestão de conflitos*, de Jacqueline Sinhoretto, haja vista as discussões que, principalmente desde o período da redemocratização do país, têm falado a respeito do acesso à justiça, da necessidade de democratização das instituições, isto sem perder de vista as pressões e os compromissos do Estado brasileiro com agências internacionais. Há que se lembrar também da repercussão dos índices que demonstrariam o aumento da violência no país (desde meados da década de 1970), que culminaram no surgimento da violência como um problema nacional na década de 1990 e que vieram acompanhados da sensação de crescente medo e insegurança; além do próprio desconhecimento de grande parte da população e falta de credibilidade nas instituições que seriam responsáveis pelo incremento da democratização. Algumas destas questões, aliás, pautaram discussões quando da época da Reforma do Judiciário em 2004.

O livro resultou de uma densa pesquisa de doutorado cuja tese, defendida na Universidade de São Paulo em 2007, recebeu menção Honrosa no Prêmio CES para Jovens Cientistas Sociais de Língua Oficial Portuguesa atribuído pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra –Portugal, em 2009. De uma forma geral, é possível dizer que a obra versa sobre um projeto inédito

¹ Doutoranda do programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP. Membro do Grupo de Estudos em Violência e Administração de Conflitos (GEVAC-UFSCar) e do Núcleo de Antropologia do Direito (NADIR-USP). É editora regional da newsletter Global Dialogue - International Sociological Association (ISA)

de reforma da justiça, que viria a ser concretizado através da inauguração dos Centros de Integração da Cidadania (CIC).

Os Centros analisados pela autora ainda funcionam no estado de São Paulo. São dez postos instalados em regiões periféricas dos municípios de São Paulo, Guarulhos, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato e Campinas. De acordo com a Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, a missão do CIC é promover o exercício da cidadania por meio da participação popular e garantir formas alternativas de acesso à justiça. São vários os serviços oferecidos à população, desde emissão de documentos, orientação jurídica até mediação de conflitos, sem contar cursos e oficinas, mas a disponibilidade destes serviços, bem como a participação de órgãos parceiros, varia de unidade para unidade.

Sobre o ideário envolto ao processo de criação do CIC observamos que contrariamente ao discurso recorrente que a respeito do aumento das vias de acesso da população à justiça procurava sempre formas de facilitar os meios pelos quais a população poderia acionar a justiça, os idealizadores do CIC faziam o movimento inverso e refletiam sobre as possibilidades de levar a justiça até os locais mais distantes: “*Pelo discurso de criação do CIC, a franja transformaria o centro.*” (2011:22). Muito mais do que isso, tratava-se de preencher os espaços vazios deixados pela ineficiência da expansão do Estado de direito, tratava-se de retirar os magistrados de suas torres de marfim (tipo de imagem bastante recorrente nos discursos daqueles profissionais do Direito de vertente mais crítica), tratava-se, enfim, de buscar uma maior integração das instituições e maior proximidade destas com a população, tal como aconteceria, numa imagem idealizada utilizada pelos iniciadores do CIC, com os serviços de justiça oferecidos numa “cidade do interior”.

O CIC nasce, portanto, como uma iniciativa de aproximar a justiça dos cidadãos,

num movimento de levar a justiça até as pessoas e não o contrário. Diante da inacessibilidade de grande parte da população à justiça, da distância física que separa os bairros mais distantes dos prédios que prestam os atendimentos, dos rituais altamente formalizados, do desconhecimento e falta de integração entre os serviços, o programa visava a agilização, o pronto atendimento, a desburocratização e integralização dos operadores e dos serviços. O surgimento do CIC está ligado, portanto, a constatação de que à justiça não é oferecida a todos os cidadãos brasileiros de forma igualitária, mais do que isso, não se trata somente de uma questão de acesso, mas também da exclusão de grande parte da população que não chega sequer a acionar serviços de justiça para dirimir seus conflitos (a não ser quando são obrigados a fazê-lo) e desconhecem as principais funções atribuídas aos operadores do Direito.

A despeito de todas as inovações e resultados positivos pretendidos, a análise aprofundada da autora, de caráter etnográfico, nos mostra o quanto este programa vai se distanciando de seu desenho original. Ficam evidentes as apropriações, as distorções e as ressignificações que ocorrem em meio a um campo de disputas em torno dos significados de justiça, democracia e cidadania; um processo cuja dinâmica foi captada de forma aguçada pela análise. Verificamos as dificuldades de manutenção de um projeto de reforma da justiça quando ele necessariamente envolve demais agentes externos:

Seria essa a função original do CIC: a de melhorar todo o sistema de justiça, com seus conteúdos transformadores. Contudo, em vez de colonizar as instituições com seu discurso reformador, o CIC foi colonizado pelas práticas tradicionais do sistema de justiça e do serviço público. (2011, p. 69).

É esse processo de apropriação política do CIC que vamos acompanhando ao longo do livro.

No capítulo 1, intitulado *Um projeto de reforma de justiça*, contamos com a recuperação das memórias acerca da iniciativa do CIC. Sua história remonta a reunião de alguns profissionais do direito, principalmente magistrados vinculados a vertente garantista². É interessante observar na fala de seus idealizadores a grande novidade que seria trazida pelo CIC, que é não apenas facilitar o acesso do cidadão comum à justiça, mas antes levar a justiça até a população mais afastada. Entretanto, como bem aponta a autora, a solução pode até ser inovadora, mas ela não rompe com a lógica vigente, pois continuam a defender o exercício da justiça como restrita a *experts* e não é possível verificar efetivamente uma participação política de representantes da comunidade em seus processos de tomada de decisões.

Indo mais além, é possível inferir que se pretendia também desmistificar a figura do juiz e se fazê-lo conhecer nesses espaços da periferia. De acordo com o livro, podemos estender este argumento e pensar numa possível estratégia profissional em que o reconhecimento do papel do juiz serviria aos fins de subjugar essa população antes que ela comece a questionar o *status quo* vigente. É por este sentido que caminham as conclusões deste capítulo, ou seja, elas tocam na questão do controle social, já antecipando algumas das conclusões mais gerais da obra. Seria possível então identificar dentre os objetivos do CIC a idéia de seria preciso sujeitar essa população ao Estado democrático de Direito para que ela não fique vulnerável a outras soberanias propulsoras da desordem.

Os estudos sobre sistema de justiça no Brasil é o título já bastante explicativo do se-

2 O Garantismo se vincula ao conceito de Estado de Direito e é um modelo jurídico destinado a limitar a arbitrariedade do poder estatal. O garantismo penal busca fortalecer o direito penal mínimo, através de critérios à intervenção penal, deslegitimando qualquer ação que coloque a "defesa social" acima dos direitos e das garantias individuais

gundo capítulo do livro. Sinhoretto percorre toda a produção nacional a respeito do tema citando os muitos autores, mas sem perder de vista as linhas mais gerais que estes estudos vão delineando. Desde então, já é possível entrever que a democracia figura como o grande tema desta área de estudos, bem como o “aprisionamento do novo pelo antigo”, um processo que pode bem ser acompanhado através da própria história de criação do CIC, do qual é um exemplo.

Como aponta a autora, uma parte considerável da bibliografia sobre o tema do sistema de justiça no Brasil ora foca nas continuidades ora nas rupturas em relação ao contexto de redemocratização. Em alguns casos, os autores se esforçam por mostrar o quanto iniciativas propostas a partir do contexto de inovações constitucionais obtiveram alguns sucessos. Essas iniciativas teriam de alguma forma aumentado o acesso do público, especialmente o de baixa renda, à justiça, promovendo mais cidadania e levando à consolidação de um Estado Democrático de direito no país, na medida em que melhorariam também a administração de justiça. Na contramão, outros estudiosos se depararam com exemplos mais práticos, a partir de estudos micro-orientados, com obstruções nessas vias que poderiam levar à maior democratização dos canais da justiça. Estes estudos primam por mostrar as continuidades e as dificuldades de mudança, sobretudo na *cultura*, posturas e ideologias presas então a um passado antidemocrático, de opressão e abusos (seriam talvez estes últimos mais o foco dos estudos sobre polícia no Brasil):

Não deixa de ser intrigante que os estudos sobre o ‘sistema de justiça’ e ‘justiça criminal’ produzam interpretações tão divergentes. Se aqueles valorizam a novidade e a redefinição das instituições no contexto democrático, esses enfatizam a continuidade de práticas autoritárias (ou hierárquicas, como preferem os antropólogos) a despeito de inovações constitucionais (2011, p.147).

A partir desta breve descrição do campo, não é difícil concluir que a análise de Sinhoretto se aproxima mais do segundo tipo de estudo.

No capítulo 3, *Onde e como são os Centros de Integração da Cidadania*, temos uma descrição espacial, demográfica e social dos distritos onde se localizam os postos do CIC na capital paulista. São expostos os indicadores sociais, tanto de fontes secundárias, que a autora buscou, quanto as que foram produzidas para a própria pesquisa. São descritos também os serviços que compõem o CIC, contrastando muitas vezes a oferta de serviços disponíveis com aquelas que foram a princípio imaginadas pelos seus idealizadores.

Ademais, as instalações das unidades do CIC que foram sendo construídas com o passar do tempo permitem observar sua história na medida em que revelam “as camadas de um programa que foi se transformando” (2011:215). Os primeiros prédios eram mais simples e denotavam a importância maior que se dava na época à reunião num mesmo espaço de ofertas de diferentes serviços e profissionais que ficariam mais próximos da população (a justiça indo até o povo). Aos poucos a escassa oferta de serviços cedeu lugar a uma preocupação maior com a aparência das instalações que perdem seu conteúdo “humano” inicial.

Outro resultado que se pode depreender da história do programa contada pela a autora mostra como as instituições naqueles lugares acabam prestando muitas vezes serviços para os quais oficialmente não foram designadas. Isto depende, em grande parte dos casos, do atendimento inicial ou do resultado da triagem que é feita quando os usuários chegam ao CIC e isto acaba definindo até mesmo o resultado do serviço que usuário buscou no local. Ou seja, o desfecho do atendimento fica sujeito à interpretação do primeiro atendente local sobre a situação do cidadão que buscou o CIC.

Não é possível deixar de mencionar também um grande achado do trabalho de cam-

po da autora que é a atuação “criativa” da Polícia Civil nos postos do CIC observados. O desempenho da polícia é definido pela própria instituição enquanto uma atuação preventiva. Constatou-se que, na prática, o que se faz é tentar resolver o conflito antes que ele culmine em violência, mas para tanto não se verifica um padrão de atendimentos, ao contrário, mobilizam-se diferentes recursos de acordo com o caso e a eficácia na produção de resultados satisfatórios resulta justamente desta mescla. Vemos ao longo do livro uma argumentação consistente sobre essa ação dúbia realizada pela polícia nos postos do CIC e também sobre um processo realizado ali de tornar invisível a violência que o tempo todo bate às portas do programa.

O capítulo 4 intitulado *A administração de conflitos no CIC* é central na obra, ele nos fornece um panorama bastante esclarecedor do que acontece nos postos, como é o dia-a-dia ali, através dos relatos do caderno de campo da pesquisadora. Sua etnografia faz um retrato fiel do que tem sido os atendimentos do público oferecidos pelo programa através de seus funcionários e as audiências de conciliação. Neste capítulo contamos, portanto, com mais detalhes sobre os conflitos levados ao CIC, podemos acompanhar uma descrição deles e a análise de seu processamento pelos diferentes serviços de justiça ofertados.

Novamente se destaca a atuação dual da polícia que consiste basicamente na mobilização de dois sistemas diferentes para a produção de acordos. Em alguns momentos tenta-se reproduzir o ritual da justiça em que a busca do consenso se dá entre indivíduos livres e iguais de acordo com as normas escritas, mas constantemente ameaça a utilização do ritual penal, invocando o perigo da perseguição do Estado sobre o indivíduo. O resultado perverso disso é que se abre uma oportunidade para que as pessoas possam utilizar o poder da polícia na defesa de interesses particulares.

Existe, portanto, um campo de possibilidades para aqueles que se dirigem ao CIC, pois ali se praticam diversas opções de tratamento, e o direito estatal parece não ter prevalência sobre os demais. Fato não menos importante é que as opções de resolução não são igualmente apresentadas a todos e o poder de escolha tampouco é usufruído por todos os indivíduos em conflito. Disso decorre que

(...) A possibilidade de transitar e escolher entre as diversas ordens não apenas é resultado da existência de uma hierarquia social, é mecanismo de produção de hierarquias. Mais poderosos são os que estão em melhor condição de escolher as regras do jogo na mediação de seus conflitos de interesse (2011, p. 314).

Cabe questionar, portanto, como faz a autora, que se as próprias instituições estatais aplicam uma combinação de direitos que reforça a vulnerabilidade de um grupo social, as suas possibilidades de resistência contra a hierarquia e contra a exclusão, como imaginavam os primeiros defensores do programa, se tornam muito limitadas.

Essa pluralidade de ordens jurídicas, a coexistência de lógicas diversas de resolução de conflitos, além de serem complementares, e não divergentes como se pode a princípio imaginar, produzem resultados diversos de justiça; também não esclarecerem as fronteiras do direito e produzem somente arranjos temporários para o cessar do conflito, de modo que as pessoas voltam a procurar novos meios de resolução.

Fica evidente também o quanto a denominação pequenas causas, ou conflitos de menor potencial ofensivo, geralmente não são condizentes com a dimensão real do problema. Não são poucos os casos em que se tenta mais de uma via para resolver a contenda e as partes saem ainda descontentes, com acordos provisórios, sem terem sido contempladas as suas reais necessidades.

Colabora para esse quadro o fato de que todos os grupos profissionais ali atuantes se recusam a tratar da questão da violência. Não obstante,

é significativo notar que o inverso não se produz, isto é, a polícia –agência penal– trata questões estritamente cíveis, no âmbito do CIC. Se há alguma coerência no sistema, ela está no predomínio do interesse de regulação econômica sobre a vigilância da proteção física dos cidadão (2011, p. 342).

Chegamos assim a mais uma importante conclusão da obra. A preferência que se dá no CIC ao tratamento de questões que se situam no âmbito econômico, tanto melhor quanto se reduzir estritamente a questões de valores monetários, pode muito nos revelar a respeito de uma educação para o consumo eficiente da população, em que fica patente a questão do controle positivo dos corpos e sua docilização.

Se a postura geral entre os funcionários nos locais é a de evitar discussões que fujam do simples desacordo a respeito de questões financeiras, de forma que muitas vezes os reais motivos da discórdia ficam subentendidos em favor do desfecho mais rápido e simples, parece então que *“a melhor solução é aquela em que as partes não precisam do juizado, sendo capazes de elaborar por si mesmas acordos com valor jurídico”*. Mas então

qual seria assim a especificidade do juizado especial como ritual de administração de conflitos exclusivo?” (...) “Na medida em que a justiça informal recusa o julgamento e o ritual pelo qual as partes debatem em linguagem comum, mediados por um terceiro imparcial, ela esvazia o caráter público do exercício da justiça, devolvendo a resolução dos conflitos aos domínios privados (2011, p. 347)

Pudemos ver neste capítulo, portanto, que o desempenho do ritual informal dos juzados especiais cíveis é bastante heterogêneo e permeável à impregnação de categorias, lógicas e resoluções alheias ao primado do

direito, ao mesmo tempo em que existe naquele espaço uma preponderância da racionalização econômica.

Corpos do poder: fazendo diferença na periferia é o título do último capítulo do livro, que vale ressaltar, ainda conta com um anexo que trata da experiência do CIC no Acre. Como o próprio nome do capítulo sugere, fala-se então da questão dos corpos, não somente daqueles que precisam ser disciplinados, mas daqueles que disciplinam. Portanto daqueles que se constituem enquanto público alvo do programa, com suas demandas pouco interessantes para o exercício prestigioso da justiça, quanto dos operadores do direito que exercem suas funções nos postos do CIC.

Se a idéia inicial era renovar a administração da justiça, de maneira diversa o que está ocorrendo no CIC é a perpetuação de um sistema que garante distribuição desigual de recursos e direitos entre os estratos hierarquizados da sociedade. Assim, embora o pluralismo jurídico possa diversificar os canais e rituais de resolução de conflitos, de maneira que é possível dizer que o programa efetivamente aumenta a oferta de acesso à justiça, por outro lado não promove o primado do direito estatal. O ritual judiciário não consegue compensar a falta de equidade dos cidadãos diante das leis e das instituições públicas: *“o cidadão pode efetivar uma demanda de reparação, mas não se firma como autor autônomo no espaço público, dependendo da tutela e do favor do funcionário público para exercer a cidadania (...)”* (2011, p. 355).

Pode-se argumentar que a pluralidade traz mais liberdade, mas ela igualmente permite o agenciamento de interesses e hierarquias. A fragmentação elimina garantias de eficácia; como diz a autora, ritualiza-se a miudeza do cotidiano e a contrapartida é que o ritual judicial se rotiniza, se informaliza e perde a ritualidade necessária à garantia de imparcialidade. A formalização, a presença

de um terceiro neutro e a assistência das partes por um advogado podem garantir que as partes litiguem num mesmo patamar de igualdade, mas o ritual judiciário clássico não introduz apenas equilíbrio entre as partes, ele opera também diferenciações e assimetrias. O mesmo acontece com a justiça informal, que vista muitas vezes como solução para os problemas do sistema de justiça, pode abrir espaço para que se operem outras formas de violência.

O conteúdo do livro não esgota suas potencialidades explicativas. O conceito de campo de gestão estatal de conflitos, inaugurado com o livro resultante da tese, se destaca por incorporar em sua análise o uso da informalidade e das técnicas não-judiciais de administração de conflito pelas instituições estatais. Estas são questões muito instigantes trazidas pelo livro, já que diante do atual quadro de congestionamento do Judiciário abriu-se margem para o surgimento de diversas iniciativas de programas de justiça alternativas. É importante atentar para o que se está produzindo nestes locais em termos de justiça, equidade e cidadania. São necessárias novas pesquisas como esta, que verifiquem a microfísica do poder utilizando categorias foucaultinas caras à autora nos pontos mais distantes daqueles locais que originariamente produzem justiça. É um livro extremamente interessante para pesquisadores da área, para aqueles que exercem atividades no meio ou mesmo para aqueles que se interessam pelo assunto, que não se restringe as distantes periferias, mas diz respeito a todos nós.

Referências bibliográficas

SINHORETTO, J. *A justiça perto do povo. Reforma e gestão de conflitos*. 1. ed. São Paulo: Alameda, 2011. v. 1. 438 p.

_____. *Campo estatal de administração de conflitos: múltiplas intensidades de justiça*. Anuário Antropológico, v. 2009, p. 109-123, 2010.

Site consultado em 25/05/2011:

<http://www.justica.sp.gov.br/Modulo.asp?Modulo=52&Cod=52>