

Políticas de Proximidade e Sociabilidade Violenta: um balanço da experiência brasileira*

Marcelo Baumann Burgos¹

1. Apresentação do Problema

A percepção e vivência da violência na vida cotidiana, que atinge os indivíduos na família e na vizinhança nas sociedades pós-industriais, talvez seja um dos mais importantes fenômenos sociais deste início de século, mobilizando, por isso mesmo, amplo investimento sociológico no seu inventário empírico e teórico para compreender sua natureza e mapear seus nefastos efeitos. Uma das principais dimensões desse fenômeno refere-se ao plano da sociabilidade e de suas formas de regulação. Não por acaso, boa parte da agenda da sociologia produzida nas últimas duas décadas têm focado na reflexão e estudo sobre o funcionamento das instituições sociais responsáveis pela socialização primária, sobre a cultura cívica e vida associativa das comunidades, sobre a relação entre identidades e territórios, e sobre a relação entre o Direito, os costumes e a moralidade. E boa parte da agenda política desse período, tem se voltado para a formulação de agências e políticas públicas orientadas para a atuação na vida local, fomentando, sob diferentes enfoques, políticas de proximidade que pretendem regenerar a sociabilidade esgarçada.

Neste artigo, procuramos pensar a questão da proximidade no caso brasileiro, a partir de uma breve revisão dos principais achados de pesquisas empíricas que temos realizado nos últimos dez anos.

2. Sociabilidade Esgarçada, Espaço Urbano Fragmentado e Políticas de Proximidade

No debate sociológico contemporâneo, o problema da sociabilidade vem sendo tratado a partir de hipóteses que articulam a crise das agências responsáveis pela socialização primária, como são a família e a escola, à crise das estruturas protetivas caras ao Welfare State e ao capitalismo organizado. Dessa dupla crise resultaria a fragmentação do tecido social e a desindividualização, para utilizar a forte

* - Este trabalho foi originalmente elaborado para apresentação no II Seminário Internacional de Gestão em Segurança Pública e Justiça Criminal, ocorrido em julho de 2007, e organizado pelo Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas, da Universidade Federal Fluminense.

¹ - Professor do Departamento de Sociologia e Política da PUC-Rio e da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas da UNIG.

caracterização feita por Robert Castel em seu trabalho já clássico sobre a “nova questão social”, originalmente publicado em 1995 (Castel, 1998, pp.593 e segs).

Na mesma linha, Pierre Bourdieu, em texto de 1993, observa como a “demissão do Estado”, articulada à desorganização do mundo do trabalho, reforça o processo de fragmentação social:

“Com o enfraquecimento do sindicalismo e das instância mobilizadoras, as novas formas que a ação do Estado reveste contribuem para a transformação do povo (potencialmente) mobilizado em um agregado heterogêneo de pobres atomizados, ‘excluídos’, como são designados pelo discurso oficial” (Bourdieu, 1997, p.219).

Mesmo sem adotar o mesmo tom pessimista de Bourdieu, um outro sociólogo francês, Alain Touraine, em texto de 1997, aponta na mesma direção, ao sustentar a hipótese de que estaríamos sofrendo um processo de desinstitucionalização:

“vivemos em um mundo de mercados, de comunidades e de indivíduos, e não mais em um mundo de instituições. A própria palavra, que foi a pedra angular da sociologia clássica, desagrega-se quando as práticas superam as regras” (Touraine, 1997, p.58).

Mas, a sociabilidade também estaria sendo atacada pela derruição da idéia de cidade enquanto forma de organização do tempo-espaço. De fato, na sociologia urbana, é muito influente o diagnóstico de que a cidade, à medida que vai perdendo capacidade de articular a economia, a cultura e a sociabilidade, estaria se reduzindo a territórios fragilmente integrados (Castells, 1999). A cidade e as regiões metropolitanas estariam, portanto, sofrendo um processo de dessolidarização entre seus espaços, levando ao recrudescimento da segregação urbana, a qual afeta especialmente o mundo popular - com a periferização da periferia, a favelização dos bairros populares e a formação de guetos -, mas também a alta classe média, com a formação de cidadelas voluntárias (Davis,2006; Marcuse, 1997).

Os antigos bairros operários e as cidades-dormitórios, antes inscritos no funcionalismo urbano, que se baseava na complementaridade entre os espaços, convertem-se, agora, em lugares problemáticos, habitados por jovens percebidos como estranhos. Na outra ponta, crescem as manifestações reacionárias em defesa de uma idéia excludente de cidade, como evidente no ‘novo urbanismo’, movimento que, segundo David Harvey, vem ganhando expressão sobretudo nos EUA, e que traz propostas que evidenciam:

“a saudade da vida nas pequenas cidades norte-americanas, seu sólido sentido de comunidade (...) que, na verdade, remetem à exclusão em face dos forasteiros, internalizando a vigilância, os controle sociais e a repressão” (Harvey, 2005, P.222/223).

No novo desenho econômico e simbólico do meio urbano, as instituições responsáveis pela socialização sofrem com os “efeitos do lugar”, tornando mais dramáticas as conseqüências da segregação urbana, ao produzir uma espécie de dupla segregação, que afeta não apenas os moradores das áreas segregadas, mas também aqueles que trabalham em serviços voltados para esses moradores. “Compreendemos, constatava Bourdieu, em texto já citado:

“que os funcionários dos escalões inferiores e, muito especialmente os policiais e magistrados subalternos, assistentes sociais, educadores e até mesmo, cada vez mais, professores de todos os graus de ensino que estão encarregados de exercer as funções ditas ‘sociais’ - isto é, compensar, sem dispor de todos os meios necessários, os efeitos e carências mais intoleráveis da lógica do mercado – tenham o sentimento de estar abandonados, até mesmo desacreditados, nos esforços despendidos para enfrentar a miséria material e moral que é única conseqüência cerca da *realpolitik* economicamente legitimada” (Bourdieu, op.cit., p.218).

A sociabilidade violenta está, portanto, na interseção de processos com dinâmicas próprias, mas que não deixam de ser mutuamente dependentes, que dizem respeito ao rearranjo da relação Estado-sociedade-mercado, e à reestruturação do tecido urbano. E o efeito mais visível da somatória desses processos é a poderosa representação social da violência urbana, que perpassa todas as esferas da vida cotidiana, e que ameaça fazer do direito penal, da polícia e da prisão, como no sombrio diagnóstico de Antoine Garapon, a única alternativa disponível em sociedades que se ressentem da ausência de mecanismos capazes de produzir solidariedade².

Contra esse mal-estar um dos remédios experimentados têm sido as políticas de proximidade, que remetem a um esforço de aproximação entre as instituições públicas e o homem comum que vive no território, e que apostam na construção de novos canais de comunicação entre o Direito e a vida local, como forma de ressolidarizar comunidades, identidades e subjetividades.

A comparação entre a justiça de proximidade francesa e a polícia de proximidade norte americana, feita por Anne Wyvekens (2001), traz elementos interessantes para a reflexão. A autora organiza sua comparação constatando que nos

² - Entre os trabalhos mais influentes do autor, destacamos o livro **Le Gardien des Promesses**, originalmente publicado em 1996. A edição brasileira é de 1999, pela Editora Revan, com o título **O Juiz e a Democracia. O Guardião de Promessas**.

anos de 1990, tanto na França quanto nos EUA as irrupções juvenis nas periferias e nos bairros “problemáticos” despertaram um crescente sentimento de insegurança, fortemente associado ao descontrole do espaço urbano, dando ensejo a respostas com objetivos até certo ponto convergentes, mas fundadas em procedimentos diferentes. Na França, observa Wyvekens, a degradação do espaço urbano é lida como sintoma do abandono por parte das instituições públicas estatais, percebidas como muito distantes e pouco presentes na vida cotidiana, ao passo que nos EUA a degradação dos espaços públicos remete a uma concepção cara à ecologia urbana.

Na França, a ênfase na questão da restauração da sociabilidade conduz a uma aposta na pedagogia do Direito como remédio capaz restaurar a confiança nas instituições. A Maison de Justice et Droit é, neste caso, a criação institucional mais importante. De acordo com Wyvekens, apesar de apresentar variações importantes em cada localidade - que denotam sua porosidade às especificidades locais -, as MJD oferecem, de uma maneira geral, basicamente dois tipos de serviços, que pretendem favorecer o acesso ao Direito e aos seus profissionais. São eles:

- 1 - administração de conflitos cívicos “da vida cotidiana”, e de pequenos delitos criminais - incluindo os praticados por menores de idade - através do julgamento, da mediação, da conciliação e da composição;
- 2 - assistência jurídica ampliada, que vai desde a simples prestação de informações até a formação de redes voltadas para a difusão de uma pedagogia de direitos e de auxílio às vítimas de violência.

Já nos EUA, a tônica tem sido a da reforma da polícia, presente tanto na experiência da tolerância zero em Nova York, quanto na do policiamento comunitário desenvolvida em Chicago. O controle sobre o espaço público é seu alvo e a intervenção da polícia é respaldada e amplificada através da criação de canais de diálogo com as comunidades.

No caso dos EUA, portanto, está em jogo a idéia de que a ordenação do espaço urbano cultiva e fomenta a regeneração de uma cultura cívica perdida, e o braço coercitivo da polícia exprimiria a vontade da coletividade organizada, reduzindo ou até mesmo eliminando a possibilidade de conflito. Na França, diversamente, a justiça de proximidade remete ao projeto de articulação entre as instituições de socialização, visando uma construção coletiva e consensuada de regras de convivência. Em suma, se

no primeiro caso, o recurso à polícia denota que o objetivo central é o de dar efetividade ao Direito já existente, no segundo a rede de proximidade pretende funcionar como canal de construção coletiva de regras de convívio.

Assim, se em ambos os casos está em jogo o problema da sociabilidade violenta projetada no espaço urbano, e se em ambos os casos os remédios buscados visam criar novas formas de atuação sobre a vida local, no caso francês percebe-se a ênfase em uma juridificação da sociabilidade a partir da articulação entre o Direito e instituições da vida local que atuam na vida cotidiana, ao passo que no modelo americano está em jogo uma juridificação de caráter repressivo, baseado na articulação entre a polícia e os grupos organizados da comunidade.

O contraponto entre a experiência francesa e a experiência norte-americana apresentado por Anne Wyvekens, coloca em cena duas possibilidades antagônicas que podem servir como parâmetro para a reflexão sobre o caso brasileiro.

3. O Caso Brasileiro

De acordo com a bibliografia especializada, o caso brasileiro aparece como um exemplo forte de manifestação da sociabilidade violenta. Como afirmou Luiz Antonio Machado da Silva (2004):

“Nas grandes cidades brasileiras está em adiantado processo de consolidação, no âmbito das rotinas cotidianas, uma ordem social cujo princípio de organização é o recurso universal à força. – este é o sentido mais fundamental da representação da violência urbana”(Machado da Silva, 2004, p.300).

Outros sociólogos apresentam, a partir dos anos de 1990, diagnósticos semelhantes. Maria Alice Rezende de Carvalho formulou a noção de ‘cidade escassa’, que remete à baixa capacidade do Estado (e da sociedade) de universalizar regras e valores que dêem lugar a um espaço público compartilhado, daí resultando um efeito fragmentador, “que estreitou excessivamente a dimensão da *polis*, condenando praticamente toda a sociedade à condição de bárbaros”(Carvalho, 2000, p.55).

Na mesma linha, Wanderley Guilherme dos Santos (1992), em texto escrito no início dos anos 1990, postula a noção de *hobbesianismo social* para dar conta da experiência urbana que acompanha a transição democrática brasileira, na qual prevaleceria um estado de natureza, caracterizado “pela inexistência de um código de conduta universalmente aceito”, levando ao “isolamento”, à “desconfiança” e à “hostilidade”. Ainda nessa linha, Gilberto Velho (1996), em texto escrito na segunda metade dos anos 1990, observa que “a natureza do individualismo na sociedade

brasileira vem assumindo características tais que a tornam palco de um capitalismo voraz com uma dimensão selvagem”(p.19).

Arbitrio e lei do mais forte, barbárie, *hobbesianismo social* e selvageria, essas são, em suma, as categorias empregadas pela literatura da década de 1990 para caracterizar a experiência urbana brasileira.

Na sociologia urbana, o diagnóstico tem sido convergente, como evidente nesta contundente afirmação de Luiz César de Queiroz Ribeiro:

“Queremos dizer, portanto, que os impactos da globalização em nossas cidades, dada a nossa trajetória histórica, mantêm as dúvidas que atormentavam muitos dos que se preocuparam com a construção da democracia em nosso país, isto é, a construção de cidades sem *polis* nem *civitas*, ou seja, cidade sem cidadãos” (Ribeiro, 2004, p.36).

Perspectivas apresentadas em Caldeira (2000) e em Peralva (2000) não se afastam muito dessa percepção. A ‘escassez de cidade’ é, portanto, escassez de ordem e de lei, fruto da frágil universalização de regras e valores e da incapacidade do Estado de fazer cumprir os direitos.

É por isso que, a exemplo do que se verifica na Europa e nos EUA, também no caso brasileiro as políticas de proximidade têm sido percebidas como alternativas capazes de regenerar o tecido social e fortalecer a esfera pública ao valorizar a participação do homem comum. Como observa Luis Antonio Machado da Silva, em texto já citado:

“qualquer que venha a ser o caminho, terá de nortear-se para medidas capilares, no plano das práticas cotidianas, que estimulem o reconhecimento mútuo, de modo a reconstituir a alteridade cancelada pela forma de vida representada pela violência urbana (Machado da Silva, 2000, p.314).

E não faltam instâncias de proximidade em nossa ordem jurídica, política e social. Todavia, como se verá a seguir, as pesquisas que temos realizado sobre algumas dessas agências sugerem um baixo grau de articulação entre elas, refletindo a imaturidade do debate sobre as potencialidades contidas nas políticas de proximidade, situação que, talvez, somente agora começa a se modificar.

4. Balanço de pesquisas sobre agências de proximidade no Brasil

Nos últimos dez anos, temos realizado pesquisas empíricas sobre o acesso aos direitos e à cidade, que permitem alimentar uma reflexão sobre a experiência da proximidade brasileira, em especial da região metropolitana do Rio de Janeiro, lugar

privilegiado por essas pesquisas. Entre essas pesquisas, destacam-se a realizada junto a escolas públicas e ongs que atuam em favelas, a pesquisa sobre a rede de proximidade criada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, a pesquisa sobre as ações civis públicas, que vêm se configurando como uma nova arena de postulação, defesa e afirmação de direitos, com grande importância para a vida local, e as pesquisas sobre os juizados especiais cíveis e criminais, que talvez sejam a instituição cuja vocação é mais claramente a de funcionar como uma justiça de proximidade.

Para uma análise mais completa das experiências de proximidade no Brasil, seria necessário estudar outras instâncias importantes, entre os quais os conselhos de saúde, de educação e de segurança, mas o balanço das pesquisas que apresentamos a seguir permite apontar problemas e perspectivas interessantes para a reflexão sobre o tema.

4.1. Escolas, ongs e favelas

A pesquisa mais recente que realizamos, e ainda não totalmente consolidada, tinha por objeto a atuação de escolas e ongs nas favelas do Rio de Janeiro. O levantamento empírico foi realizado entre 2005 e 2006, tendo como referência quatro favelas localizadas em diferentes regiões da Cidade. Seu principal objetivo era o de compreender como essas duas agências que atuam na socialização primária das crianças e jovens lidam com o problema da segregação urbana, de que são vítimas os moradores das favelas³. Na pesquisa, foram entrevistados professores e diretores de escolas públicas, e educadores de projetos sociais.

Em linhas gerais, a pesquisa autoriza a afirmar que, na visão predominante dos professores e diretores entrevistados, morar na favela faz uma diferença fundamental, que decorre da exposição a uma sociabilidade extremamente violenta, que afetaria a auto-estima e a motivação dos alunos e, por conseguinte, sua capacidade de aprendizado.

“Eles vivem num mundo de violência. Então, eles acham que tudo se resolve na base de violência, grito e etc. A própria família quando vem, acha que se falar mais alto vai resolver o problema, quando não é” (professora do 1º segmento).

“A violência também da comunidade é um fator de desmotivação, principalmente no turno da manhã que eles chegam mesmo pra dormir, que eles se sentem seguros na escola pra dormir. Então, ficam cansados e dormem um sono

³ - A pesquisa foi realizada no âmbito do Departamento de Sociologia da PUC-Rio, com apoio da FAPERJ, tendo sido coordenada pelos Professores Ângela Paiva, Maria Sarah da Silva Telles e Marcelo Burgos.

profundo na sala de aula, porque teve tiroteio de madrugada, porque o bandido pulou a grade, porque o caveirão entrou...”(professora de 1º segmento)

Na representação que os professores constroem acerca de seus alunos sobressai com nitidez a antinomia entre favela e cidade, na qual a primeira é o lugar do medo e do arbítrio, onde não se respira a liberdade da cidade, ficando a escola, nessas localidades, muitas vezes reduzida a uma espécie de abrigo contra os inimigos externos, entre os quais a própria polícia.

“A única visão que eles têm é de onde eles vivem. Eu acho que eles não têm noção de como é fora do morro. Porque é tudo muito diferente pra eles; as regras, os limites, quem dão são as pessoas do morro. Então, é totalmente diferente. Assim... quando eu escuto eles conversando, eu vejo como eles incorporam aquelas regras como verdadeiras, como lei, é lei. ‘Quem disse isso, quem falou isso?’ – ‘Ah, o fulano de tal! Ah, o bandido fulano de tal! Ele falou, está falado’. E outra coisa que eu já percebi, que lá é muito diferente é que, apesar de essa nossa polícia não estar lá grande coisa, mas quem está fora, acha que a polícia é uma proteção. E para eles não, pra eles a polícia é uma coisa horrorosa... eles têm que ter medo da polícia, são ensinados a ter medo da polícia, a ter medo de quem está de fora. Então eles já nascem sabendo que eles têm que seguir aquelas regras. Quem não seguir aquelas regras está fora” (professora de 1º segmento).

Uma das conseqüências mais importantes deste efeito do lugar é o desencanto do professor com o seu próprio papel, que aparece projetado na presunção do desencanto do aluno com a escola.

“Sei lá. Eu não vejo, honestamente, eu não vejo assim eles com projetos não. A grosso modo, não vejo muitos projetos na cabeça deles não” (professor do 2º segmento).

Tudo indica, portanto, que, segundo os próprios operadores da escola pública, ela não tem conseguido fazer frente aos efeitos da sociabilidade violenta que caracterizaria espaços segregados como são as favelas. São múltiplas e complexas as razões para essa frágil presença da escola na socialização primária das crianças desses territórios e não caberia aqui tentar analisá-las, mas a fraca articulação com as ONGs e projetos sociais que atuam sobre o mesmo público das escolas é uma das causas importantes identificadas pela pesquisa.

O mundo das ONGs é, como se sabe, muito plural, e seria impossível dar conta dele nesta oportunidade. Mas, apesar dessa pluralidade, pode-se dizer que, em geral, as ONGs se caracterizam pela capilaridade de sua atuação e pelo compromisso, ainda que difuso, com uma cultura de direitos. São, portanto, instâncias de proximidade

insubstituíveis. Todavia, o que se verificou através da pesquisa junto aos educadores e coordenadores desses projetos, é que, ao menos no contexto das favelas, essa vocação encontra-se comprometida pela incipiente comunicação entre as agências que atuam na mesma favela, e pela igualmente pobre relação mantida com instituições públicas e estatais. Ao contrário do que seria desejável, o que o material levantado pela pesquisa sugere como muita ênfase é que prevalece a competição e não a cooperação entre essas agências; a crítica às formas de abordagem e a disputa por recursos escassos para atender à mesma clientela são as principais componentes desse ambiente de competição. Parte dessa competição, inclusive, dá lugar a uma surpreendente clivagem entre as iniciativas desenvolvidas por moradores da favela e os de fora da favela, entre os “de dentro e os de fora”. Em suma, apesar do enorme potencial cívico dessas agências, salta aos olhos sua atomização, e uma das conseqüências disso tem sido sua fraca e quase sempre inexistente articulação com as escolas.

4.2. Estatuto da Criança e do Adolescente e redes de proximidade

A partir de uma pesquisa sobre ações coletivas envolvendo o Estatuto da Criança e do Adolescente, foi possível fazer uma incursão nos Conselhos de Infância e Juventude, nos Conselhos Tutelares, no Ministério Público e na Vara de Infância e Juventude, agências que integram a rede de proximidade criada para facilitar a socialização da criança e do adolescente no mundo dos direitos⁴. A pesquisa foi realizada a partir de um estudo de caso, envolvendo a questão da drogadição infanto-juvenil e se baseou em entrevistas realizadas com promotores, conselheiros, juízes e membros de ongs.

Com o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, consolida-se a reforma jurídica do tratamento conferido à criança e ao adolescente iniciada nos anos de 1980, animada por movimentos populares empenhados na superação do modelo liberal-autoritário anterior, que ao mesmo tempo em que preservava a autonomia da esfera privada, punia severamente com a prisão asilar as crianças deserdadas da sorte. Com o ECA, cria-se uma nova dinâmica administrativa e institucional, através dos Conselhos de Direitos da Criança (municipal, estadual e federal), que têm composição paritária

⁴ - Esta pesquisa foi realizada no âmbito do Centro de Estudos de Direito e Sociedade, em parceria com o Departamento de Sociologia da PUC-Rio, e contou com o apoio da Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro. A pesquisa foi coordenada por Luiz Werneck Vianna e Marcelo Burgos, e o levantamento empírico foi realizado em 2004. Os resultados da pesquisa foram publicados no artigo “Entre Princípios e Regras: Cinco Estudos de Caso de Ação Civil Pública”, Revista DADOS, vol.48, N° 4, 1995, pp.777-845.

(poder público e sociedade) e atribuições deliberativas; dos Conselhos Tutelares, concebidos para atuarem diretamente na vida local, e com atribuições protetivas e de assessoramento da família e da escola; das Promotorias de Infância e Juventude, que, além de desempenharem seu papel jurisdicional tradicional, podem agora mobilizar a Constituição e o ECA para respaldar ações coletivas e individuais voltadas para a proteção dos direitos das crianças e adolescentes, incluindo a proposição de novas políticas públicas; e das varas cível e penal do Juizado de Infância e Juventude, que passam a funcionar como varas especializadas em matérias envolvendo crianças e adolescentes, e em funções executivas e tutelares, que a diferenciam do conjunto da justiça comum.

Assim, se de um lado o ECA pressupõe a invasão da família pelo Direito, ultrapassando a fronteira antes sagrada da esfera privada, ele também prevê a criação de corpos intermediários capazes de atuar como uma rede auxiliar, decisória e protetiva, de fortalecimento das instâncias tradicionais de socialização, como a família, a escola e as agências sociais vicinais. A relação entre as escolas e os conselhos tutelares é, aliás, um dos anéis mais importantes para uma política de proximidade, e mesmo não tendo tematizado diretamente a questão, em nossa pesquisa nas escolas este circuito relativamente novo apareceu em muitas das entrevistas de diretores e professores, deixando entrever que o conselho tutelar tem, ainda que de modo tímido, funcionado como instância de apoio à escola. Uma melhor compreensão da natureza dessa relação, no entanto, reclamaria a realização de uma pesquisa específica.

Em que pese a vocação de proximidade da rede de agências criada pelo ECA, a pesquisa realizada com seus operadores identificou um processo de “despolitização” da sociedade civil que lida com a questão da criança, que tem amesquinhado sua potencialidade cívica. Conforme destacado por um membro do Conselho de Direitos da Criança: *“Antes do ECA, os campos eram muito definidos pois não havia parceria com o governo”* (entrevista realizada em janeiro de 2004). Em entrevista, o Juiz de Infância e Juventude fez coro às declarações da conselheira: *“O movimento popular em torno da questão da criança foi muito maior antes da instituição do Estatuto da Criança. Depois de conseguido o estatuto, o movimento esvaziou”* (entrevista realizada em agosto de 2004).

A avaliação dominante entre os operadores do Estado e da sociedade civil entrevistados é a de que o formato institucional orientado para a parceria entre o poder público, as ongs e as associações tem gerado efeitos perversos, fazendo com que as

entidades da sociedade civil passassem a suprir a fragilidade dos serviços públicos universais de atendimento às crianças, ao invés de lutar junto ao Estado pela afirmação dos direitos das crianças. Além disso, o Conselho Municipal de Direitos da Criança (do Rio de Janeiro) tem se mostrado pouco aparelhado para se posicionar como um fórum deliberativo. Em parte, porque sua composição paritária lhe subtrai a necessária autonomia, mas também porque as entidades da sociedade civil que o compõem estão comprometidas com a execução de programas assistenciais. Mas a situação se torna ainda mais grave porque, em boa medida, a atenção do Conselho é desviada para a gestão de um fundo, composto por recursos oriundos de multas, doações e renúncia fiscal. Assim, o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente estaria mobilizado para a execução de “programas pontuais” – a caracterização é de uma conselheira entrevistada -, abdicando parcialmente das funções de um conselho dessa natureza, que, no caso, deveria pressupor ampla participação no debate sobre as políticas públicas geridas pelo governo municipal.

Para a tímida atuação dos conselhos colabora, ademais, segundo avaliação de um juiz entrevistado, a falta de interesse do poder público em estruturá-los. Segundo ele, *“não interessa ao governo estruturá-los, pois eles se tornariam seus próprios denunciantes”* (entrevista realizada em agosto de 2004).

Compreende-se, também, a descrença demonstrada por uma das promotoras de Infância e Juventude entrevistada, em relação ao interesse da sociedade e, por conseguinte, das autoridades públicas pela questão das crianças:

“A sociedade civil fala, mas na prática não tem ação. Nem para as escolhas desses conselhos há uma mobilização; muito menos para a cobrança de um árduo trabalho” (entrevista realizada em janeiro de 2004).

Outra promotora entrevistada compartilha dessa opinião e alerta para a invisibilidade política da questão: *“O custo de não tratar do menor para os governantes é nulo; porque a sociedade não cobra; então o problema fica sem perspectiva de melhora”* (entrevista realizada em março de 2004).

A pesquisa permitiu concluir que, ao menos no caso do Rio de Janeiro, a rede de proximidade criada pelo ECA não tem produzido os efeitos cívicos que dela se poderia esperar. Não é por acaso que, na falta de uma presença mais efetiva dessas instâncias intermediárias, que poderiam auxiliar a família e a escola na socialização primária, a polícia e o direito penal apareçam, freqüentemente, como o único recurso disponível para colocar limites aos atos violentos praticados por crianças e adolescentes.

4.3. Ações Cíveis Públicas e Vida Local

O estudo quantitativo das ações cíveis públicas ajuizadas no fórum central do Rio de Janeiro, realizado entre 2000 e 2001, trouxe interessante percepção de uma dinâmica que tem sido até certo ponto discreta, mas que tem se afirmado como uma das mais importantes na articulação entre a vida local e o Direito⁵. A ação cível pública é um instrumento processual que faculta às associações e ongs o ajuizamento de ações envolvendo temas de interesse da comunidade; ou, ainda, a mobilização do Ministério Público como eventual aliado nesses conflitos.

O mapeamento estatístico feito naquela oportunidade deixou nítido que nos bairros mais estruturados da cidade as ações cíveis públicas já se encontravam institucionalizadas na prática política de suas associações, na defesa do meio ambiente urbano, no controle do uso do solo e na fiscalização da atuação administrativa do poder público em assuntos de interesse local. Os dados encontrados pela pesquisa evidenciaram que o Ministério Público passara a ser um importante aliado na administração dos conflitos urbanos locais, e que o termo de ajustamento de conduta – procedimento de administração pré-judicial do conflito – fazia parte da rotina da vida pública local. Com isso, também, o Judiciário passara a ser amplamente mobilizado para regular conflitos envolvendo interesses da comunidade.

A pesquisa empírica permitiu perceber que a arena da ação cível pública tem propiciado a articulação entre a vida associativa, o Ministério Público e o Judiciário, convertendo-se em uma das mais importantes vias de canalização de conflitos de interesse local, que dificilmente poderiam ser vocalizado pelo sistema representativo, e que, sem outra forma de expressão, repercutiria negativamente sobre a sociabilidade. Trata-se, portanto, de mais uma instância de proximidade disponível no ordenamento jurídico e político brasileiro. O grande desafio que se coloca, no entanto, é o de fazer com que essa dinâmica chegue aos bairros populares e aos espaços habitacionais populares. Com o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, essa dinâmica deve estar se tornado ainda mais importante e abrangente, favorecendo um processo de decantação do direito constitucional que, ao que tudo indica, já começa a interferir nos conflitos urbanos envolvendo segmentos populares, tal como se tem visto em processos de

⁵ - Esta pesquisa foi coordenada por Luiz Werneck Vianna e Marcelo Burgos. Fruto de convênio entre a Associação dos Magistrados Brasileiros e o IUPERJ, a pesquisa foi realizada em parceria institucional com o Departamento de Sociologia da PUC-Rio. Os resultados da pesquisa foram publicados em “Revolução Processual do Direito e Democracia Progressiva”, In: Luiz Werneck Vianna (org.) A Democracia e os Três Poderes no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

resistência em face de tentativas de remoção, que passam a gravitar em torno do Direito e não mais apenas nas barganhas políticas de tipo clientelistas.

4.4. Juizados Especiais Cíveis e Criminais

Finalmente, os juizados especiais cíveis e criminais. Realizamos duas pesquisas empíricas sobre os juizados. A primeira, abrangendo os juizados cíveis e criminais da região metropolitana do Rio de Janeiro, baseou-se em um estudo quantitativo e qualitativo, realizado entre 1997 e 1998, acerca do perfil dos conflitos e da forma pela qual vinham sendo administrados por seus conciliadores e juízes⁶. Naquela oportunidade, afirmamos que:

“Nesse processo contemporâneo de crescente invasão do direito na vida social, a criação dos juizados talvez represente um significativo ‘divisor de águas’” constituindo-se no lócus de “aproximação da sociedade brasileira com o ideal de auto-organização, em um movimento em que o direito sirva, efetivamente, à consolidação da cidadania e à idéia de bem-comum” (Luiz Werneck Vianna, M.Alice Rezende de Carvalho, Manuel P. Cunha Melo e Marcelo B. Burgos, 1999, pgs155/156).

Naquela pesquisa surpreendia-se um processo de construção e de afirmação institucional dos juizados, não apenas junto à sociedade, mas muito especialmente junto ao próprio Judiciário e à cultura profissional dos operadores do Direito. Assim, se de um lado a pesquisa permitia evidenciar a vocação institucional dos juizados para atuarem como verdadeira justiça de proximidade, de outro também permitia apontar dificuldades e resistências ao pleno cumprimento dessa vocação, o que nos levou à seguinte conclusão:

“Os juizados fazem parte dessa nova construção. Tendo sido concebidos como lugar de acesso à justiça daqueles que sempre foram mantidos à margem da Cidade, poderão converter-se em uma agência da pedagogia cívica, desde que articulados à constituição de uma rede de atores, inclusive os partidos políticos, envolvida no refazimento do tecido social [...] O tempo até aqui dispendido nessa articulação tem sido pequeno e, para os próprios agentes imersos nas atividades dos juizados especiais, ainda pouco valorizado” (idem, p.256).

A segunda pesquisa tratou especificamente dos juizados criminais, e se baseou em estudos quantitativos e qualitativos em profundidade realizados ao longo de 2000,

⁶ - Esta pesquisa foi coordenada por Luiz Werneck Vianna, e contou com uma equipe composta por Maria Alice Rezende de Carvalho, Manuel Palácios Cunha Melo e Marcelo Burgos. Seus resultados foram publicados no livro **A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.

em dois juizados, localizados na periferia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro⁷. Com base nessa pesquisa, foi possível perceber de forma mais nítida os obstáculos que impediam uma presença mais efetiva dos juizados na vida local. Um dos achados da pesquisa foi o de evidenciar de que forma a resistência à inovação trazida pelos juizados se manifestava na prática dos profissionais formados no campo do Direito, incluindo juízes, advogados, promotores, defensores, pessoal do cartório e conciliadores; e de como a realização da idéia de justiça de proximidade pressupunha uma longa e complexa reforma na cultura desse campo profissional. Daí a nossa conclusão ter sido tão ambivalente como a verificada no estudo anterior:

“Por atuar no nível da sociedade local, o Jecrim oferece condições muito favoráveis ao discurso comunicativo na micro-esfera [...] Enquanto microsistema oficial, o Jecrim pode penetrar no tecido social e exercer função apaziguadora de conflitos em comunidade locais, além de diminuir a separação que hoje se verifica entre o direito e os tribunais e a sociedade onde vivem os cidadãos concretos. [...] Entretanto, este propósito ainda parece longínquo, pois sequer teve início um diálogo ético argumentativo, não apenas justo mas consensualmente democrático, dentro da comunidade integrada pelos juristas que atuam ou que teorizam sobre o Jecrim” (Maria Stella de Amorim, Roberto Kant de Lima e Marcelo Baumann Burgos, op.cit., p.48).

Desse modo, se na primeira pesquisa verificamos dificuldades na construção de redes capazes de articular os juizados e as demais agências com atuação local, na segunda a tônica foi principalmente a da resistência inerente à formação do profissional do campo do Direito. As pesquisas convergem, portanto, na identificação de sérios obstáculos à realização plena da vocação cívica dos microsistemas processuais criados em torno dos juizados.

A replicação das pesquisas sobre os juizados, hoje, possivelmente fariam confirmar nosso ceticismo em relação ao pleno desenvolvimento de sua vocação cívica. Uma evidência disso foi a burocratização excessiva da figura do conciliador, que, de um modo geral, acabou impedindo que este lugar funcionasse como um ponto de comunicação entre o microsistema e a vida local, tanto para o tratamento de conflitos de natureza criminal quanto para os de natureza cível. Outra evidência do amesquinamento da vocação dos juizados foi o precoce aborto da experiência dos juizados nas favelas do Rio de Janeiro, encerrada no início dos anos de 1990, e que

⁷ - Esta pesquisa foi realizada no âmbito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas da Universidade Iguazu e contou com o apoio da FAPERJ. A pesquisa foi coordenada pelos Professores Maria Stella de Amorim, Roberto Kant de Lima e Marcelo Burgos, e seus resultados foram publicados no livro **Juizados Especiais Criminais. Sistema Judicial e Sociedade no Brasil**. Niterói: Editora Intertexto, 2003.

acabou interrompendo uma promissora possibilidade de aproximação entre o mundo popular e o Direito. Uma outra evidência, se bem que mais problemática, foi o desfecho da questão envolvendo a abordagem da violência de menor potencial ofensivo contra a mulher – principal forma de manifestação da violência doméstica -, que vinha sendo carregada para os juizados, e que com a Lei N° 11.340/2006 (conhecida como Lei Maria da Penha) sai da sua alçada. No caso, ao invés de se procurar aprofundar experiências bem sucedidas de juizados que montaram redes locais para tratar do problema, optou-se por descredenciar os juizados criminais e por dar um tratamento global para a violência contra a mulher, o que decerto não favorece a linha da proximidade potencialmente contida no modelo anterior ⁸.

As pesquisas que temos realizado autorizam a conclusão de que todas essas experiências de proximidade já fazem parte da vida ordinária brasileira, e já produziram um aprendizado institucional, contando inclusive com razoável massa crítica produzida pela universidade. No entanto, ainda se trata de um saber difuso e inarticulado, que impede a formulação de uma política de proximidade, nos moldes do que se vem ensaiando há mais de uma década, sobretudo na Europa. Nossa aposta é a de que essas experiências hoje atomizadas, desenvolvidas por agências só aparentemente especializadas, sejam percebidas em sua natureza convergente, podendo, com isso, serem melhor articuladas a serviço do aprofundamento de uma cultura de direitos e da cidadania – único antídoto afinal para regenerar a sociabilidade em uma ordem democrática e plural.

⁸ - Para uma análise de uma dessas experiências exitosas, ver Amorim, Kant de Lima e Burgos (op.cit.).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Referências Bibliográficas:

AMORIM, Maria Stella; KANT DE LIMA, Roberto & BURGOS, Marcelo Baumann (2003) - *Juizados Especiais Criminais. Sistema Judicial e Sociedade no Brasil*. Niterói: Editora Intertexto.

BOURDIEU, Pierre (1997) – “Efeitos do Lugar”. In: Pierre Bourdieu (org.) *A Miséria do Mundo*. Petrópolis: Editora Vozes, p. 157 – 160

BURGOS, Marcelo (2005) – “Cidade, Territórios e Cidadania”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol.48, No 1. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, P.189-218.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio (2000) – *Cidade de Muros. Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34.

CASTEL, Robert (1998) – *As Metamorfoses da Questão Social*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

CASTELLS, Manuel (1999) – *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Editora Paz e Terra. P.403 -406.

DAVIS, Mike (2006) – *Planeta Favela*. Boitempo, São Paulo.

GARAPON, Antoine (1999) - *O Juiz e a Democracia. O Guardião de Promessas*. Rio de Janeiro: Editora Revan.

HARVEY, David (2005)– *Espaços da Esperança*. São Paulo: Edições Loyola.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio (2004) – “Sociabilidade Violenta: Por Uma Interpretação da Criminalidade Contemporânea no Brasil Urbano”. In: Luiz César de Queiroz Ribeiro (org.) *Metrópolis*. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo e FASE, Rio de Janeiro.

MARCUSE, P. (1997) – “The Enclave, The Citadel and The Ghetto. What has Changed in The Post-Fordist U.S.City”. *Urban Affairs*, N° 33.

PERALVA, Angelina (2000) – *Violência e Democracia: Paradoxo Brasileiro*. São Paulo, Paz e Terra.

REZENDE DE CARVALHO, Maria Alice (2000) . “Violência no Rio de Janeiro: uma reflexão política”. In: C.Alberto Messeder Pereira; Elizabeth Rondelli; Karl Erik Schollhammer; & Micael Herschmann (orgs), *Linguagens da Violência*, Rio de Janeiro: Rocco, p.47-75.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (2004) – “A Metrópole: Entre a Coesão e a Fragmentação, A Cooperação e o Conflito”. In Luiz César de Queiroz Ribeiro (org.)

Metrópolis. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo e FASE, Rio de Janeiro, 2004.

SANTOS, Wanderley Guilherme (1992). *As Razões da Desordem*. Rio de Janeiro, Rocco.

TOURAINE, Alain (2003)– *Poderemos Viver Juntos? Iguais e Diferentes* [2ª ed.]. Petrópolis: Editora Vozes.

VELHO, Gilberto (1996) – “Violência, Reciprocidade e Desigualdade”. In: Gilberto Velho & Marcos Alvito (orgs). *Cidadania e Violência*. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ/FGV.

WERNECK VIANNA, Luiz; REZENDE DE CARVALHO, Maria Alice; CUNHA MELO, Manuel Palacios & BURGOS, Marcelo Baumann (1999) - *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.

WERNECK VIANNA, Luiz & BURGOS, Marcelo Baumann (2002)- “Revolução Processual do Direito e Democracia Progressiva”, In: Luiz Werneck Vianna (org.) *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.

_____ (2005) “Entre Princípios e Regras: Cinco Estudos de Caso de Ação Civil Pública”, *Revista DADOS*, vol.48, No 4, pp.777-845.

WYVEKENS, Anne (2001) – “Proximité et Sécurité: que nous apprend l’amérique. Droit et Culture. Revue Semestrielle d’anthropologie et d’histoire. Paris, 2001/3, pg 163-177.