

36º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

GT 04 – CONTROLES DEMOCRÁTICOS E LEGITIMIDADE

“Os dilemas da tradição centralizadora de poder das instituições político-jurídicas brasileiras e o empoderamento da sociedade nas políticas públicas de promoção de direitos sociais”

Delton Ricardo Soares Meirelles¹

Valter Eduardo Bonanni Nunes²

¹ Doutor em Direito pela UERJ – Rio de Janeiro/RJ. Coordenador de graduação do curso de Direito da Universidade Federal Fluminense – Niterói/RJ. Coordenador do Laboratório Fluminense de Estudos Processuais – LAFEP/UFF – Niterói/RJ.

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense. Pesquisador do do Laboratório Fluminense de Estudos Processuais – LAFEP/UFF – Niterói/RJ.

1. Introdução

Este trabalho tem como tarefa basilar percorrer o ambiente institucional que deu origem da “Justiça Comunitária”, incorporado como política pública pelo Ministério da Justiça através da Secretaria de Reforma do Judiciário.

Não obstante importância de se considerar os dados históricos desde o Brasil Colonial, os quais constituem o padrão de conduta não só do poder judiciário, aqui objeto de estudo, mas das instituições brasileiras como um todo, se faz necessário traçar um recorte histórico a partir do processo de formação da Assembleia Constituinte de 1988, no tocante às reivindicações acerca da garantia constitucional de uma governança democrática com maior participação popular.

A partir deste recorte histórico e temático, retoma-se a contextualização acerca da “Justiça Comunitária”, através da investigação dos pormenores ocorridos desde o processo de formação da Constituinte 1987/1988, em que houve um intenso processo de constitucionalização das questões cidadinas e reivindicações pela abertura democrática das instituições estatais, que culminou na estrutura constitucional e política que vive o Brasil, conforme se extrai da dissertação de MARCUS ALEXSANDER DEXHEIMER, desenvolvida no CGDP/UFSC, que, após investigar juridicamente os canais de participação popular nas questões urbanas e ambientais, concluiu:

Evidente que os instrumentos participativos não podem ser tidos como a única abertura democrática fora da representação política, mas também não se pode tomar os canais participativos previstos por lei como concessões do Estado para calar a batalha pela construção, no cerne da sociedade, de um conceito amplo de cidadania. A luta pela transparência e pela democratização cada vez maior das relações sociais, políticas e econômicas não pode parar; mas deve-se reconhecer que a previsão legal de mecanismos de participação é um sintoma de vitórias da cidadania e não de mera sucumbência ante o poder repressor do Estado³.

Nos campos das ciências sociais e da história, questiona-se este processo de judicialização e constitucionalização destes mecanismos, criticando-se as tentativas de naturalização do fenômeno, como se observa no discurso dos juristas. Assim, em vez de se considerar a regulamentação como conquista, interpreta-se que o Estado formaliza determinadas relações para manter seu controle, eventualmente rendendo dividendos políticos com este processo⁴. Neste sentido, WANDERLEY GUILHERME DOS

³ DEXHEIMER, Marcus Alexander. *Estatuto da Cidade e Democracia Participativa*, p. 166.

⁴ Um bom exemplo, analisado exaustivamente pelos cientistas sociais, foi a atuação do Governo Vargas nas relações de trabalho. Sem entrar no mérito de ter sido cópia do modelo fascista ou construção autêntica, é consenso que o modelo aqui adotado (legislação trabalhista, organização sindical, Justiça especializada etc.) revela maior intervenção

SANTOS, analisando a tensão entre alargamento da participação política e reação das elites governantes na experiência republicana brasileira quanto ao reconhecimento dos direitos sociais, utiliza a expressão *cidadania regulada*, entendido como:

“...conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei⁵.”

Outra referência importante é JOSÉ MURILO DE CARVALHO, cujo conceito de *estadania* reforça a ideia da absorção dos conflitos civis pela intervenção estatal. Comparando a construção da cidadania brasileira com a tipologia clássica de T. H. MARSHALL⁶, enfocando o atual cenário global, assim concluiu:

“As mudanças ainda não atingiram o país com a força verificada na Europa e, sobretudo, nos Estados Unidos. Não seria sensato reduzir o tradicional papel do Estado da maneira radical proposta pelo liberalismo redivivo. Primeiro, por causa da longa tradição de estatismo, difícil de reverter de um dia para outro. Depois, pelo fato de que há ainda entre nós muito espaço para o aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais de representação. Mas alguns aspectos das mudanças seriam benéficos. O principal é a ênfase na organização da sociedade. A inversão da sequência dos direitos reforçou entre nós a supremacia do Estado. Se há algo importante a fazer em termos de consolidação democrática, é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político, isto é, para democratizar o poder. A organização da sociedade não precisa e não deve ser feita contra o Estado em si. Ela deve ser feita contra o Estado clientelista, corporativo, colonizado⁷.”

Por ora, deixar-se-á de lado este debate se os canais democráticos de participação foram conquistados ou concessões. Incontestável é o fato de que a Constituição de 1988 prevê diversos mecanismos jamais imaginados nos textos anteriores, não apenas pela ruptura com o regime anterior de exceção, como também por se inserir no contexto mundial de reformas do Estado e das instituições jurídicas e judiciárias⁸. Ainda que muitos destes mecanismos não fossem inéditos, deve-se reconhecer a Constituição-cidadã como o grande marco simbólico das transformações políticas e jurídicas brasileiras do final do século XX, incluindo-se o tratamento especial aos municípios e as

estatal do que o clássico sistema liberal ou a alternativa negocial trabalhista mais radical.

⁵ SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça*, p. 68.

⁶ Também merece nota a análise de RICARDO NERY FALBO sobre a aplicação deste conceito de cidadania em nosso país, destacando-se a observação de que “*mais do reconhecer sua inadequação para explicar o desenvolvimento da cidadania no Brasil no contexto deste trabalho, o modelo marshalliano constitui construção teórica fundamental para a discussão da cidadania no Brasil no preciso momento em que se discute a democratização do Judiciário sobre as rubricas de ‘jurisdicização das relações sociais’ e ‘judicialização da política’*” (*Cidadania e violência no Judiciário Brasileiro: uma análise da liberdade individual*, p. 22).

⁷ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, p. 227.

⁸ Como o sempre citado movimento de Acesso à Justiça, meticolosamente analisado pelo Projeto Florença de CAPPELLETTI & GARTH.

estruturas de poder local.

Diante disto, não é de se estranhar a preocupação da Academia em investigar este processo emancipatório, como se nos observa diversos estudos sobre a reconfiguração do papel das cidades e da cidadania vicinal. ORLANDO ALVES DOS SANTOS JÚNIOR, em sua tese de doutorado defendida no IPPUR/UFRJ, trabalha com as transformações nas instituições de governo local no Brasil, definindo aquelas como:

as mudanças nas arenas decisórias e dos atores nelas envolvidos, materializadas nos seguintes processos: (i) as progressivas municipalização e descentralização das políticas públicas; (II) a institucionalização de mecanismos que combinam os princípios da democracia representativa com a democracia direta; e (III) a instituição de um sistema político redistributivo de renda, serviços e bens públicos, conformando uma espécie de “Welfare municipal”⁹.

Para este trabalho, relevante é a problematização apresentada pelo pesquisador, questionando *“se e em que medida podemos afirmar que a descentralização e a municipalização das políticas públicas no Brasil caminham na direção do aprofundamento da democratização da esfera local de governo e da instituição do modelo de governança democrática”*¹⁰. Este modelo, conforme apelida ORLANDO SANTOS JÚNIOR, constitui-se nos *“padrões de interação entre as instituições de governo local e a sociedade baseados na ampla inclusão social e no alto grau de participação social”*¹¹. Em sentido semelhante, ROGÉRIO GESTA LEAL trabalha com o conceito de Cidade Democrática de Direito¹², defendendo a construção de um *“novo paradigma societal: o de que as relações cotidianas, intersubjetivas e materiais dos homens, hoje e desde a modernidade, se contarem com ambiente/espço favorável, podem se maximizar no sentido de otimização das potencialidades de vida digna dos seus atores”*¹³. Consequentemente, *“a cidade, neste particular, apresenta-se como a projeção da sociedade em um espaço físico e simbólico, resultado de múltiplas relações e fenômenos, materiais e imateriais, instituída e instituinte de significações e de funções*

⁹ SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil*, p. 11.

¹⁰ *Ibidem*, p. 15.

¹¹ *Ibidem*, p. 230.

¹² *“Enfim, estamos insistindo com esta ideia de Cidade Democrática de Direito, constituída de uma Sociedade igualmente democrática, fundada em valores e princípios que, para o caso brasileiro, já estão consagrados em sua Carta Política, necessitando, tão-somente, ser exercitados no âmbito da cotidianidade”*. (LEAL, Rogério Gesta. *Op. cit.*, p. 47). Mais a frente, o mesmo autor diz que *“idealizar o espaço da cidade como instância de administração do público significa, necessariamente, pensar as relações sociais, econômicas e de poder a partir de uma nova concepção de Estado, de Sociedade e de Democracia, todas elas alavancadas pela ideia de um pacto societal integrador e garantidor da dignidade da vida humana e do homem como agente nuclear de uma rede de relações intersubjetivas e institucionais”* (*Ibidem*, p. 73).

¹³ *Ibidem*, p. 03.

sociais”¹⁴.

Uma das críticas correntes a este modelo político seria a baixa adesão, especialmente no caso brasileiro, ao associativismo, ainda que comunitário. Na última pesquisa específica do IBGE sobre o tema (1996), realizada nas maiores metrópoles brasileiras (Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e Recife), verificou-se que, dos 22,5 milhões de pessoas de 18 anos ou mais de idade pesquisadas, 31% tinham vínculo com um ou mais dos três tipos de associação, na seguinte proporção: sindicato (53%), órgão comunitário (39%) e associação de classe (8%)¹⁵. Na região metropolitana do Rio de Janeiro, p. ex., dos 6 948 891 entrevistados, apenas cerca de 9% (628 826) eram associados¹⁶ a algum órgão comunitário, sendo predominantes os de cunho religioso (18%) aos de bairros/moradores (12%) e esportivos ou culturais (7%). Mesmo que estes dados não sejam animadores, é bom ressaltar que sua coleta se deu a mais de uma década, podendo-se especular um aumento do percentual de associativismo, em virtude de sua crescente importância na vida sócio-política brasileira¹⁷.

Com efeito, vários são os exemplos (normativos e experimentados) de municipalização de políticas públicas e participação civil na tomada local de decisões. Na tese de ORLANDO SANTOS JÚNIOR, p. ex., o objeto é a análise de “*três dimensões da política local: o Poder Executivo (...); o Poder Legislativo (...); e os conselhos municipais*”¹⁸, o que é comum nos estudos neste campo. Ocorre que, no que se refere ao Judiciário, não houve tantos avanços quanto à participação municipal e/ou da sociedade civil local na administração da Justiça.

Assim, busca-se analisar se é possível aplicar o conceito de *governança democrática* na atividade jurisdicional, objetivando-se garantir maior legitimidade para a

¹⁴ *Ibidem*, p. 34. Talvez a obra mais importante sobre o tema seja “*Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna*”, em que ROBERT D. PUTNAM analisa a experiência dos governos regionais criados na Itália na década de 1970, em processo similar ao que se constatou no Brasil após a redemocratização.

¹⁵ Dados disponíveis em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/suppme/analiseresultados1.shtm>>.

¹⁶ Segundo a metodologia utilizada, “*foi considerado como associado a algum órgão comunitário a pessoa que participa, auxiliando ou colaborando sem vínculo de emprego, das atividades promovidas por este órgão e a pessoa que se filia a algum tipo de associação através de uma inscrição formalizada.*” (<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/suppme/notastec_associativismo.shtm>).

¹⁷ Nas pesquisas mais recentes do IBGE não é possível chegar a dados mais precisos. Há diversos trabalhos acadêmicos que trabalham com outras avaliações quantitativas, mas preferiu-se utilizar o parâmetro oficial.

¹⁸ SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *Op. cit.*, p. 25.

solução dos conflitos de vizinhança, tipicamente locais e descentralizados.

Uma das mais significativas alterações trazidas por esta onda reformista foi a crescente descentralização e colegialidade nas políticas públicas. Com efeito, posto o Estado brasileiro constituir República Federativa desde o final do século XIX, nossa história política revela como as práticas administrativas mantiveram-se centralizadas na União, notadamente concentradas na direção do Executivo¹⁹.

Paulatinamente, o modelo paternalista de tutela estatal vem sendo substituído por conselhos plurais, admitindo-se a compatibilidade entre as políticas governamentais administrativas e as demandas públicas não-estatais. Hoje, os conselhos já constituem uma realidade no cotidiano sócio-político das cidades brasileiras. No *Perfil dos Municípios Brasileiros* de 2008, o IBGE mostra que, do total de 5564 municípios, 1066 (19%) possuem conselhos municipais de políticas urbanas, sendo 862 paritários (15%). Os dados revelam a frequência de suas reuniões (na maior parte – 311 ou 29% - os encontros são mensais). No Rio de Janeiro, há 38 conselhos municipais (41% dos 92 municípios fluminenses), sendo 29 ou 31% paritários, com alta frequência de reuniões (53% são quinzenais ou mensais)²⁰.

Como se observou antes, tal processo merece ser contextualizado, pois em alguns casos há inspiração (ainda que indireta) de experiências estrangeiras. Neste sentido, pode-se exemplificar inicialmente com o contraste entre os modelos de *ombudsman* e de ouvidorias.

O *Ombudsman* foi uma das políticas públicas governamentais de acesso à Justiça, estudadas por MAURO CAPPELLETTI & BRYANT GARTH. Criado originariamente pela Constituição sueca de 1809 atuava como intermediário entre a Administração e os cidadãos. Na pesquisa do Projeto Florença, identificou-se uma atuação especializada em “*representar os interesses coletivos e fragmentados dos*

¹⁹ Merece destaque a observação de JOSÉ MURILO DE CARVALHO, ao apontar a “*excessiva valorização do Poder Executivo. Se os direitos sociais foram implantados em períodos ditatoriais, em que o Legislativo ou estava fechado ou era apenas decorativo, cria-se a imagem, para o grosso da população, da centralidade do Executivo. O governo aparece como o ramo mais importante do poder, aquele do qual vale a pena aproximar-se. A fascinação com um Executivo forte está sempre presente (...). Essa orientação para o Executivo reforça longa tradição portuguesa, ou ibérica, patrimonialismo. O Estado sempre é visto como todo-poderoso, na pior hipótese como repressor e cobrador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e favores.(...) Esta cultura orientada mais para o Estado do que para a representação é o que chamamos de ‘estadania’, em contraste com a cidadania” (Cidadania no Brasil: o longo caminho, p. 221).*

²⁰ Dados disponíveis em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/default.shtm>>.

consumidores”²¹.

Seguindo a tradição portuguesa, o Brasil adotou o sistema de ouvidorias. Diferentemente do modelo escandinavo, aqui o ouvidor jamais gozara de independência²², haja vista ter sido sempre uma função subordinada aos interesses centralizadores e hegemônicos, sem maior atuação democrática. RAYMUNDO FAORO, p. ex., ao comentar sobre o período colonial, acentua que

O governo-geral instituiu um sistema desconfiado da ascendência absoluta do governador. Para os negócios da fazenda e da justiça, com regimentos particulares, criou o rei o ouvidor-mor e o provedor-mor, com atribuições específicas, não subordinadas ao governador. (...)O ouvidor-mor cuidaria da justiça nas capitâneas, com alçada sujeita aos recursos a Lisboa. Com estas medidas, completava-se a obra de incorporação e absorção dos assuntos públicos da colônia à autoridade real, por meio de seus agentes diretos. Era a unidade administrativa, judicial e financeira, assentada sobre a disciplina da atividade econômica. A obra, empreendida no papel, correspondeu, em grande parte, à execução na realidade. As distâncias grandes e as comunicações difíceis deixavam, nas dobras do manto de governo, muitas energias soltas, que a Coroa, em certos momentos, reprimirá drasticamente, e, em outros, controlará pela contemporização. A rede oficial não cobrirá todo o mundo social, inaugurando, com o viço haurido nas capitâneas, um dualismo de forças entre o Estado e a vida civil. Dentro das fronteiras abertas no Regimento e na Carta de Nomeação de Tomé de Sousa consolidou-se, na colônia, o regime político e administrativo metropolitano. O novo sistema durou enquanto durou a colônia. Por via dele na sua moldura, às vezes rígida, outras vezes flutuante, a Coroa dominou controlou e governou sua conquista²³.

Ao final do século passado, tentou-se adaptar as ouvidorias às experiências democráticas dos países centrais. Entretanto, em regra, enquanto os *ombudsmen* vinculam-se aos parlamentos, no Brasil as ouvidorias são parte do Executivo, sem qualquer autonomia funcional ou financeira.

Segundo dados analisados pela cientista social CAMILA GONÇALVES DE MARIO, no Brasil há 979 Ouvidorias Públicas assim distribuídas: a) 148 no Poder Executivo Federal; b) 60 no Poder Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal;

²¹ CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*, p. 53.

²² GIUSEPPE DE VERGOTTINI, assinando o verbete no dicionário de política de BOBBIO, MATTEUCCI & PASQUINO, ressalta que: “em conformidade com as funções que lhe foram designadas, o Ombudsman se encontra em particular posição de independência dentro da organização. Não só está desvinculado do Executivo, enquanto a sua ação diz respeito aos departamentos administrativos dele dependentes, como também do Parlamento, porquanto, se o Ombudsman fosse um instrumento da maioria, verificar-se-iam os mesmos inconvenientes já observados sobre a sua credibilidade como efetivo instrumento de controle da atuação governamental. A independência do Ombudsman é garantida mediante vários expedientes fixados no âmbito constitucional, legislativo e convencional. Não pode ser parte do Parlamento nem ser submetido a qualquer constrangimento parlamentar, uma vez eleito por ampla maioria, muitas vezes com o acordo unânime dos partidos mais importantes. Está apenas sujeito a normas gerais de comportamento, prescritas pela constituição, por leis e regulamentos, mas nunca a instruções relativas a casos concretos. Seu caráter apolítico e imparcialidade são considerados requisitos fundamentais; a escolha recai amiúde sobre magistrados com o objetivo de satisfazer a tais exigências. A garantia de independência em relação ao Parlamento é ainda acentuada pelo caráter fixo dos termos da função, não ligada à duração da legislatura que elegeu o Ombudsman, pela tendência à prorrogação do cargo e pela prática cada vez mais persistente da reconfirmação dos titulares. A autonomia da ação do Ombudsman é reforçada pela discricionariedade de que goza na organização do cargo, na escolha dos colaboradores, na direção e desenvolvimento das atividades” (Dicionário de Política, p. 840).

²³ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*, p. 170-171.

c) 14 no Poder Legislativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; d) 54 no Governo do Distrito Federal; e) 01 Ouvidoria Geral do Distrito Federal; f) 465 Ouvidorias Estaduais; g) 20 Ouvidorias Gerais do Estado; h) 200 Ouvidorias Municipais e i) 17 Ouvidorias de Polícia. Em sua pesquisa, após investigar as experiências de municípios paulistas (Campinas, Santo André, Jundiaí e Santos), chegou à conclusão de que “as Ouvidorias não são espaços de participação popular e deliberação”, destacando que “não são espaços de deliberação, as Ouvidorias exercem uma mediação, uma interlocução entre o indivíduo (cidadão) e o Estado”, pois “trata-se de um órgão que não tem poder algum sobre a execução da política, sua função é cobrar um retorno às demandas que lhes são trazidas pelos cidadãos”²⁴.

Há outras instâncias locais e mais especializadas, merecedoras de destaque. Para a tutela de incapazes, o primeiro exemplo significativo de transição do modelo centralizado e paternalista para um sistema mais democrático encontra-se no Estatuto da Criança e do Adolescente²⁵. A Lei nº 8069/90 prevê dois órgãos colegiados: a) Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente; e b) Conselho Tutelar²⁶. A leitura do Estatuto permite distinguir claramente seus campos de atuação: enquanto os conselhos dos direitos são órgãos formuladores de políticas públicas²⁷ nos três níveis de governo²⁸, os conselhos tutelares voltam-se para o atendimento de casos concretos de ameaça ou violação dos direitos²⁹, agindo apenas na esfera municipal³⁰.

²⁴ MARIO, Camila Gonçalves de. “Ouvidorias Públicas Municipais no Brasil”.

²⁵ Sobre o processo legislativo do Estatuto da Criança e do Adolescente, merece destaque a pesquisa de RICARDO NERY FALBO, em especial o capítulo II do seu livro *Natureza do conhecimento jurídico: generalidade e especificidades no direito da criança e do adolescente* (p. 49-92)

²⁶ Lei 8069/90, art. 131: “O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei”.

²⁷ Lei 8069/90, art. 91: “As entidades não-governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (...)”.

²⁸ Art. 88, II: “São diretrizes da política de atendimento (...) criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais”. Em âmbito federal, há o CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente), criado pela Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991.

²⁹ Além das atribuições regulamentadas no art. 136 do Estatuto, também podem ser citados os artigos 13 (“Os casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências legais”), 56 (“Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de: I - maus-tratos envolvendo seus alunos; II - reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares; III - elevados níveis de repetência”), e 95 (“As entidades governamentais e não-governamentais referidas no art. 90 serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares”); sem prejuízo da atuação jurisdicional.

³⁰ Art. 132: “Em cada Município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhidos

Interessante destacar a alteração do método de escolha dos conselheiros. Na redação original do art. 132 do Estatuto da Criança e do Adolescente, previa-se a eleição dos seus membros dos conselheiros tutelares pelos cidadãos³¹. A Lei nº 8242/91, entretanto, substituiu o termo “eleitos” por “escolhidos pela comunidade local”³². Ocorre que o projeto original, de autoria do Poder Executivo (PL nº 514/1991), não estipulava tal mudança, que veio a ser inserida por substitutivo da deputada Benedita da Silva (PT/RJ), relatora designada pela Comissão de Seguridade Social e Família. Quando o processo chegou à discussão em plenário, o dep. Roberto Franca (PSB/PE) afirmou:

Ressalto ainda que o substitutivo de autoria da Deputada Benedita da Silva resolve um problema que estava preocupando todas as entidades que trabalham com a criança e o adolescente: a criação dos Conselhos Tutelares. A lei que criou o Estatuto da Criança e do Adolescente continua um artigo que foi considerado inconstitucional na parte referente à eleição dos integrantes desses Conselhos, mas, no substitutivo, há uma emenda, modificando esse artigo, de forma a resolver o problema³³.

Sem entrar no mérito da escolha dos membros, o tom dos debates revela o entendimento dos parlamentares acerca da composição destes colegiados. A deputada fluminense Sandra Cavalcanti, ao discursar na tribuna, aproveita para elogiar a iniciativa da relatora, dizendo que:

a grande vantagem do substitutivo em relação ao texto final, a meu ver, está exatamente num ponto não polêmico, mas decisivo: a constituição paritária do Conselho, integrada por representantes.

(...) Outro ponto é a garantia da representação paritária das entidades que não são governamentais, mas que são as que neste País cuidam com muito mais atenção, com muito mais afeto e carinho do problema da criança neste País (...)³⁴.

O Estatuto da Criança e do Adolescente transfere à lei municipal a regulamentação do processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar, sendo que a citada Lei nº 8242/91 deixa de prever processo eleitoral presidido pelo juiz eleitoral, atribuindo a responsabilidade ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do

pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução”. Aqui merece nota a observação de RICARDO NERY FALBO: “a noção de municipalização no atendimento aa população infanto-juvenil, característica das modernas democracias sociais participativas, liga-se intimamente à noção de comunidade, na qual é possível mais facilmente reconhecer as diferenças e as necessidades próprias dos indivíduos que compõem as categorias específicas criança e adolescente” (*Natureza do conhecimento jurídico: generalidade e especificidades no direito da criança e do adolescente* (p. 78).

³¹ Lei 8069/90, art. 132 (original): “Em cada Município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, eleitos pelos cidadãos locais para mandato de três anos, permitida uma reeleição”.

³² Lei 8069/90, art. 132 (Redação dada pela Lei nº 8.242, de 12/10/1991): “Em cada Município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução”.

³³ Diário do Congresso Nacional. Seção I. 22 de junho de 1991, p. 10863. Em pesquisa realizada no portal do Supremo Tribunal Federal, não se encontrou qualquer julgado acerca desta suposta inconstitucionalidade da eleição de conselheiros. Com efeito, com base em precedente do STF, há quem sustente ser inadequado o sistema eletivo para o exercício de cargos públicos (providos mediante concurso público), ou, ainda que se tratassem de cargos em comissão, seriam de livre nomeação e exoneração do Chefe do Poder Executivo (Plenário. ADI nº 123, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 03/02/1997).

³⁴ Diário do Congresso Nacional. Seção I. 22 de junho de 1991, p. 10864.

Adolescente, além da preexistente fiscalização pelo Ministério Público (art. 139). Ainda que o Estatuto exija alguns requisitos para integrar o Conselho Tutelar³⁵, assentou-se a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que “o Município, com fundamento no art. 30, II, da CF/88, pode estabelecer requisitos outros além dos estampados no art. 133, do ECA, para eleição de membro do conselho tutelar, porquanto o referido dispositivo somente veiculou condições mínimas, que necessitam ser alongadas, a fim de sublevar a referida função”³⁶. Houve outros precedentes neste sentido, como o REsp nº 402155/RJ (j. 28/10/2003), em que a Primeira Turma acolheu o entendimento do relator Min. Francisco Falcão, para quem o Município de Duas Barras poderia exigir que os candidatos a Conselheiro do Conselho Tutelar possuísem, pelo menos, o primeiro grau completo, já que “o art. 133 do ECA não é taxativo, vez que apenas estabeleceu requisitos mínimos para os candidatos a integrante do Conselho Tutelar, que é serviço público relevante, podendo, inclusive, ser remunerado”.

Com relação aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Estatuto impõe “a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federais, estaduais e municipais” (art. 88, II, Lei nº 8069/90), sendo função de relevante interesse público, ainda que honorária (art. 89). Como a composição varia conforme regulamenta cada ente federativo, a título ilustrativo será apresentado o caso de Niterói.

Em 10 de janeiro de 1991, a Lei Municipal nº 919/91 instituiu o “Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente”, em substituição ao antigo COPAM (Conselho Municipal de Proteção e Ajustamento do Menor), criado pelo decreto 4835/86. Além de membros de apoio³⁷ em número indeterminado, o art. 4º daquela norma prevê quatorze membros efetivos³⁸, cuja paridade é estabelecida pelo art. 5º. Dos sete conselheiros estatais, cinco são escolhidos pelo prefeito dentre indicados de secretarias

³⁵ Lei 8069/90, art. 133: “Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar, serão exigidos os seguintes requisitos: I - reconhecida idoneidade moral; II - idade superior a vinte e um anos; III - residir no município”. Além disso, o art. 140 do Estatuto prevê que “são impedidos de servir no mesmo Conselho marido e mulher, ascendentes e descendentes, sogro e genro ou nora, irmãos, cunhados, durante o cunhadio, tio e sobrinho, padrasto ou madrasta e enteado. Parágrafo único. Estende-se o impedimento do conselheiro, na forma deste artigo, em relação à autoridade judiciária e ao representante do Ministério Público com atuação na Justiça da Infância e da Juventude, em exercício na comarca, foro regional ou distrital”.

³⁶ STJ. 2ª Turma. AgRg na MC 11835/RS. Rel. Min. Humberto Martins, j. 13/03/2007.

³⁷ Lei Municipal nº 919/91, art.6º: “Atuação como Conselheiros de apoio do CMDCA, entidades governamentais ou não, com atuação no Município de Niterói, sempre que solicitadas ou por adesão voluntárias após aprovação do CMDCA”.

³⁸ Com mandato de três anos, permitida uma recondução por igual período (Lei Municipal nº 919/91, art.7º).

municipais (Educação; Saúde; Trabalho e Bem Estar Social; Cultura; e Esporte, Turismo e Lazer), e os outros dois pela Câmara Municipal e pelo Juiz da Infância, Juventude e Idoso. Já os sete representantes comunitários serão indicados por “*entidades da sociedade civil (...) constituídas legalmente há mais de um ano, com atuação no Município de Niterói e que comprovadamente venham atuando ininterruptamente no atendimento, estudo, pesquisa, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente*” (art.5º, parágrafo único).

Percebe-se nitidamente a predominância do Executivo niteroiense na composição deste conselho. Além de indicar quase um terço dos conselheiros, o processo eleitoral para a escolha dos representantes da sociedade civil é coordenado pela Administração municipal (art. 10).

O método utilizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente serviu como inspiração para a tutela dos idosos. Em âmbito federal, a Lei nº 8.842/1994 lançou diretrizes nas políticas públicas para este setor, regulando em seu art. 6º que “*os conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais do idoso serão órgãos permanentes, paritários e deliberativos, compostos por igual número de representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área*”. Todavia, foram vetados os dispositivos que dispunham sobre a composição, sob argumento de vício de iniciativa, já que seria da competência do Presidente da República a iniciativa das leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública³⁹.

O Estatuto do Idoso (Lei nº 10741/2003) manteve os conselhos nos três níveis federativos (art. 7º), enfocando sua atribuição fiscalizadora em vários dispositivos (arts. 7º; 19; 48, § único; e 52). Em âmbito federal, o Decreto nº 5109 de 17/06/2004 regula sua composição, sendo paritariamente integrado por catorze representantes do Governo e outros catorze da sociedade civil (art. 3º), estes escolhidos mediante eleição em assembleia específica (art. 4º)⁴⁰.

³⁹ Mensagem presidencial de veto nº 03, de 04/01/1994.

⁴⁰ A título ilustrativo, no biênio 2008/2010 o CNDI era composto por representantes das seguintes instituições: SESC/SENAC; OAB; Confederação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos; Centro Interdisciplinar de Assistência e Pesquisa em Envelhecimento; Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura; Associação Nacional dos Defensores Públicos; Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia; Conselho Diretor da Pastoral da Pessoa Idosa; Conselho Federal de Psicologia; Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos idosos e Pessoas com Deficiência; Associação Brasileira de Alzheimer; Associação Nacional de Gerontologia; e Federação Nacional das APAEs.

Em Niterói, o COMDDEPI (Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa) foi instituído pela Lei Municipal nº 1.839/01, sendo sua composição disciplinada pelo Decreto Municipal nº 9071/03, cujo art. 2º prevê a eleição de seus membros, seguindo-se basicamente o sistema do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

2. “Governança democrática” nas cidades

No primeiro mandato do governo Luís Inácio Lula da Silva, foi criado o Ministério das Cidades pela Medida Provisória nº 103, posteriormente convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003⁴¹, restando claro o compromisso assumido pelo Governo Federal em estabelecer políticas públicas específicas para as questões urbanas.

Ainda neste primeiro mandato, o Conselho das Cidades⁴² editou a Resolução nº 31, de 18/03/2005⁴³, propondo “*um processo de discussão entre os órgãos do Poder Judiciário e instituições essenciais à Justiça e o Conselho das Cidades no que tange a atuação do Judiciário em conflitos relativos aos deslocamentos e despejos de grande impacto social*”. Justificou-se tal proposta, entre outros motivos, pela “*necessidade de se estabelecer uma nova cultura no tratamento dos conflitos desta natureza*”. Assim, poder-se-ia vislumbrar a possibilidade de ações interinstitucionais (Executivo e Judiciário), buscando-se um novo modelo de solução de litígios de vizinhança, a partir dos conflitos fundiários urbanos.

Conforme informações disponibilizadas no portal do Ministério das Cidades, no primeiro ano não houve resultados eficientes, devido à ausência de regulamentação da composição e funcionamento deste Grupo de Trabalho sugerido. Assim, editou-se Resolução administrativa (nº 01, DOU de 09/10/2006), ressuscitando-o sob a denominação “Grupo de Trabalho de Conflitos Fundiários Urbanos”, composto por representantes da sociedade civil organizada (movimentos populares, ONGs, trabalhadores, empresários, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa) e dos três níveis de governo, além da presença permanente de representantes da Secretaria Especial

⁴¹ Destaque-se sua competência de promover “*em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano*” (art. 27, III, “c” da Lei nº 10683/2003).

⁴² Criado pelo Decreto presidencial nº 5031 (DOU de 05/04/2004), vindo a ser revogado pelo Decreto nº 5.790 (DOU de 26/05/2006).

⁴³ DOU Seção 1, Edição Nº 60 Pág.103 de 30/03/2005.

de Direitos Humanos, Ministério da Justiça (Secretaria Nacional de Segurança Pública e da Secretaria de Reforma do Judiciário), Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e Terra Urbana. Entre outras atribuições, merecem destaque o estímulo à utilização de meios alternativos (*“construção de uma metodologia de mediação, mapeamento e identificação de tipologias dos casos de conflitos fundiários urbanos subsidiando a construção de uma Política Nacional de Prevenção dos Conflitos Fundiários”*) e alterações legislativas (*“discussão e proposição junto ao Poder Judiciário e ao Legislativo de propostas de mudanças legislativas e criação de procedimentos relativos à prevenção e mediação dos conflitos fundiários urbanos”*).

Além deste grupo interinstitucional, o Conselho das Cidades fundou também Comissão Interministerial (Resolução Recomendada nº 24, DOU de 28/02/2007), integrada por representantes do Governo Federal (Ministério das Cidades, Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério do Meio Ambiente, Secretaria do Patrimônio da União e Caixa Econômica Federal) e do Ministério Público (Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e do Ministério Público Federal) como convidados. Como se percebe na lista dos objetivos desta Comissão, mais uma vez enfoca-se a utilização de métodos alternativos de resolução de controvérsias (*“sugerir medidas para agilizar e integrar ações dos órgãos federais na mediação e solução dos casos de conflitos fundiários urbanos”*), inovando-se na intervenção de processos já instaurados (*“encaminhar às entidades e órgãos públicos, da administração direta e indireta, da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, Poder Judiciário e instituições essenciais à justiça, solicitações referentes à suspensão de ações de reintegração de posse, de reivindicação de propriedade e de despejos, promovidas por esses órgãos, contra comunidades que vivem em assentamentos informais ou em situações precárias de moradia”*).

Em 2007, o Conselho das Cidades organizou o *“Seminário Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos”*, sendo debatidas algumas propostas acerca destes litígios. O texto final⁴⁴ insere o uso de métodos alternativos como

⁴⁴Dados disponíveis em <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/mediacao-de-conflitos-urbanos/anais-de-eventos/seminario-nacional-de-prevencao-e-mediacao-de-conflitos-fundiarios-urbanos/PropostadaPoliticaConferenciasasaa.pdf>>.

princípio das políticas públicas sobre o tema⁴⁵, além de enfatizar que as políticas prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos deveriam ser tratadas como subsidiárias da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, e defender sua aplicação sistêmica nas escalas da federação e entre os três poderes, sempre com a participação da sociedade civil organizada. Tais ideias foram inseridas no relatório final da 3ª Conferência Nacional das Cidades (Brasília, novembro de 2007).

De qualquer forma, pode-se perceber que este tipo de conflitos integra a pauta de discussões do Ministério das Cidades, o que revela certo interesse no Governo Federal em contribuir para a universalização do debate, ainda que não sejam apresentados maiores dados empíricos de efetivação de tais plataformas.

A estrutura plural destas comissões guarda coerência com o ideal de gestão democrática, princípio estabelecido pelo Estatuto da Cidade (art. 2º da Lei nº 10257/01). Em âmbito local, merecem destaque os instrumentos previstos no art. 43, por enfatizar a colegialidade e a participação pública não-estatal. Contudo, a cultura política brasileira permanece refém das práticas clientelistas e da “*estadania*”, limitadoras das tentativas formais de ampliação da atuação da sociedade civil organizada. Como destaca JOSÉ MURILO DE CARVALHO, “*a ausência de ampla organização autônoma da sociedade faz com que os interesses corporativos consigam prevalecer*”⁴⁶.

Tomando-se por base o Regimento da 3ª Conferência Nacional das Cidades⁴⁷, percebe-se a presença maciça do Estado na composição dos colegiados. Segundo o art. 19, o Poder Público (gestores, administradores públicos e legislativos: federal – 10%, estaduais e distritais - 12%, municipais - 20,3%) integra 42,3% do total de participantes. A sociedade civil encontra-se fragmentada na representação dos movimentos sociais e populares (26,7%), trabalhadores (9,9%), empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano (9,9%), entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais (7%), e ONGs (4,2%). Observe-se a ausência de representantes de instituições Judiciárias e do sistema de Justiça (Ministério Público,

⁴⁵ Art. 2º: “São princípios da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos (...) a primazia da responsabilidade do Estado na estruturação e implementação da política de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos nas esferas federal, estadual e municipal; (...) soluções pacíficas e negociadas para situações de conflitos fundiários urbanos; (...) a participação social nos processos de negociação de soluções pacíficas para situações de conflitos”.

⁴⁶ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, p. 223.

⁴⁷ Aprovado pela Resolução Normativa do Conselho das Cidades nº 04, DOU de 28/02/2007.

advocacia pública e defensorias, p. ex.), o que contribui para o distanciamento entre as políticas públicas cidadinas e tais entidades.

A título ilustrativo, pode-se pegar o exemplo de Niterói. O IBGE (2008) acusa a existência do seu Conselho Municipal, bem como a paridade e a periodicidade mensal de suas reuniões. Também destaca a presença de Conselho Municipal de Habitação, de caráter consultivo e deliberativo (sem atribuições normativas ou fiscalizadoras), com maior representação da sociedade civil em sua composição ⁴⁸.

Foram organizadas, até o momento, três conferências municipais preparatórias para as Conferências Nacionais das Cidades. Na última edição, instituída pelo Decreto municipal nº 40.748, de 26 de abril de 2007, o lema adotado foi “*desenvolvimento urbano com participação popular e justiça social*”, sendo os debates conduzidos pelo tema “*avançando na gestão democrática das cidades*”. Respeitando-se a proporcionalidade, assim ficou a composição do Conselho Municipal de Política Urbana de Niterói (COMPUR)⁴⁹:

Poder Público (07)	Sociedade Civil (10)	
<p>Poder Executivo</p> <p>1) Secretário de Urbanismo e Controle Urbano</p> <p>2) Secretário de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia</p> <p>3) Secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos</p> <p>4) Secretário de Defesa Civil e Integração Comunitária</p>	<p>Segmento dos Movimentos Sociais e Populares</p> <p>03 representantes da FAMNIT (Federação das Associações de Moradores de Niterói)</p> <p>01 representante do CCRON (Conselho Comunitário da Região Oceânica de Niterói)</p> <p>Segmento Empresarial</p> <p>01 representante da</p>	<p>Segmento dos Trabalhadores</p> <p>01 representante do Sindicato dos Bancários de Niterói</p> <p>01 representante do Sindicato dos Metalúrgicos de Niterói</p> <p>Segmento das Entidades Profissionais e Acadêmicas</p> <p>01 representante do Instituto de Arquitetos do Brasil - Núcleo Leste</p>

⁴⁸ < http://www.ibge.gov.br/munic2008/ver_tema.php?tema=t2_1&munic=330330&uf=33&nome=nit>.

⁴⁹ <http://www.urbanismo.niteroi.rj.gov.br/noticias/3conferencia_texto_base.pdf>.

5) Agência de Desenvolvimento Urbano	Concessionária Águas de Niterói	Metropolitano
Poder Legislativo	01 representante da ADEMI (Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário)	Segmento das Organizações não Governamentais
02 Vereadores		01 representante do Núcleo de Estudos Antônio Gramsci

Ainda que contasse com representantes atuantes da sociedade civil organizada, este conselho fora bem criticado, tendo sido lançadas suspeitas quanto à atuação dos representantes dos poderes estatais, especialmente por especulações quanto ao anterior financiamento de suas campanhas e eventuais ligações com os empresários de transportes rodoviários, construção civil e imobiliárias.

Em 2003, organizou-se a 1ª Conferência das Cidades do Leste Metropolitano do Rio de Janeiro, tendo o relatório aprovado na plenária final incluído como missão *“buscar entendimento, articulação e parceria com o Ministério Público, juízes e cartórios de registro de imóveis, para pactuar procedimentos que resultem na simplificação de rotinas e exigências que reduzam os custos processuais”*. No encontro seguinte (2005), reconheceu-se que, até aquele momento em Niterói, não houve ações concretas neste sentido. Nesta 2ª conferência regional, assim como na antecedente, não houve grandes debates sobre a atuação do Judiciário nos conflitos locais, nem ênfase na adoção de métodos alternativos. Somente houve a aprovação da seguinte proposta:

Garantir a criação de Fórum Permanente de Políticas Urbanas da região Leste Metropolitana do Rio de Janeiro, formado pelos poderes executivo, legislativo e judiciário e segmentos da sociedade civil organizada de todos os municípios, trabalhando concomitantemente com formação continuada da Sociedade Civil, a fim de consolidar de forma efetiva, a participação de todo o cidadão, inclusive com divulgação ampla dos instrumentos de controle social estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.

Digna de nota é a passagem do texto-base regional sobre os instrumentos de gestão democrática, aprovado na 2ª Conferência das Cidades do Leste Metropolitano deste Estado:

Quanto ao Poder Judiciário, este tradicionalmente se oculta sob o véu da imparcialidade do julgamento, afastando-se do debate público, trazendo a justificativa de tratar-se a sua de uma fala especial, filtro da democracia, a ser aferida através do princípio constitucional da motivação nas decisões. Contudo, essa postura de “semi-deuses” é altamente questionável em um mundo onde o diálogo permanente tornou-se a marca de uma democracia sistematicamente colocada à prova, restando o Judiciário muitas vezes como instância técnica, alienada dos verdadeiros problemas sociais.

Finalmente, na 3ª Conferência (2007) não foi aprovada nenhuma proposta adequada ao presente tema, seja com relação à integração com o Judiciário, seja pelo estímulo a métodos alternativos.

3. Conselhos comunitários na Administração da Justiça

Como visto, a despeito da potencial utilização dos conselhos para políticas públicas municipais, percebe-se sua limitação destes conselhos para atitudes mais efetivas no campo jurisdicional. Se, por um lado, o debate foi determinante para várias atuações administrativas e legislativas (como atestam seus respectivos relatórios), por outro lado carecem de maior eficiência na resolução dos conflitos, não apenas no plano coletivo como principalmente nas questões de vizinhança. Assim, merece lembrança a observação feita por MARCUS ALEXSANDER DEXHEIMER:

Outro aspecto relevante para o sucesso deste canal participativo diz respeito ao poder que se lhe deve atribuir. Recomenda-se que não seja mera instância consultiva, mas que se atribuam também poderes decisórios, como instância deliberativa, para que ocorra uma efetiva democratização das decisões políticas⁵⁰.

Ampliando o comentário deste autor, pode-se refletir sobre a colaboração destes conselhos no processo jurisdicional, já que a decisão judicial não deixa de ser política, em última instância. Com efeito, cada vez mais ganha força a ideia do contraditório participativo, o qual “*impõe ao juiz o dever de abandonar a postura burocrática e meramente receptícia, para ativamente envolver as partes num diálogo humano construtivo*”⁵¹, aliado a mudanças estruturais do Poder Judiciário, adaptando-o à nova realidade político-jurídica contemporânea.

Nos conflitos coletivos de vizinhança, pode-se interpretar de forma mais elástica a Lei nº 7347/85, a fim de se estender a legitimidade para a propositura de ação civil pública aos conselhos comunitários. Outra possibilidade seria sua atuação nestes processos coletivos como *amicus curiae*, colaborando na formação do convencimento judicial.

Todavia, também seria possível vislumbrar a colaboração de conselhos comunitários nos litígios individuais de vizinhança. Certamente que, por respeito à autonomia individual, não se permitiria a legitimidade para a propositura de ações, pois violar-se-ia o sistema liberal do nosso vigente direito processual civil. Entretanto, ainda

⁵⁰ DEXHEIMER, Marcus Alexsander. *Op. cit.*, p. 153.

⁵¹ GRECO, Leonardo. “O princípio do contraditório” in *Estudos de direito processual*, p. 545.

que excluídos da formulação da demanda, *de lege ferenda* os conselhos poderiam colaborar com a administração da Justiça.

Conforme exposto em capítulo anterior, no Brasil convivem métodos políticos e burocráticos para a investidura de magistrados. A escolha política, por seu turno, obedece a processos corporativos e/ou institucionais, sem que haja qualquer participação efetiva da sociedade civil⁵².

Isto não significa a defesa da substituição do concurso público pela eleição de magistrados. Como foi visto, democracia não se restringe ao voto, várias outras práticas podem se revelar mais válidas para a construção de um Judiciário representativo. Neste sentido, defender-se-á um modelo novo para os conflitos de vizinhança: o juiz leigo escolhido por conselhos comunitários, sem os inconvenientes da eleição, rompendo-se com a tradição formalista.

3.1. Constitucionalidade dos Conselhos Comunitários de Justiça

A utilização de conselhos na administração da Justiça não se revela como algo inédito ou exótico, conforme já visto. No caso brasileiro, destaca-se a sua instituição para fiscalização e gestão do Judiciário e do Ministério Público.

Inserindo-se no contexto global de publicização, democratização e transparência, os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público constituíram pontos-chave da Reforma do Judiciário brasileiro, atendendo às recomendações do Banco Mundial. Todavia, a despeito da pressão político-econômica, a resistência da magistratura ao órgão externo fiscalizador provocou significativa queda de braço, tornando-se necessária uma sensível costura político-jurídica, como se observa no processo legislativo da Emenda Constitucional nº 45/2004. Ainda assim, o tema veio a ser enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal, a partir da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3367-1, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros. Das várias questões levantadas neste processo⁵³, para esta pesquisa importa a alegação de violação ao princípio da separação e independência dos poderes.

Na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, observa-se a constante preservação da independência e autonomia do Poder Judiciário. Um exemplo cabível a

⁵² Em tese, a sociedade participaria pela via da democracia representativa, tendo em vista a necessidade da aprovação pelo Senado daqueles indicados pelo Presidente da República para os tribunais superiores. No entanto, nossa história mostra que jamais um postulante foi rejeitado pela Câmara Alta, salvo nos casos de ausência de conhecimento jurídico de militares e médico durante a República Velha.

⁵³ STF. Pleno. ADI 3.367, Rel. Min. Cezar Peluso, j. pmv 13/04/2005.

esta pesquisa foi o decidido no processo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1051, proposta pelo Procurador-Geral da República contra a Lei Complementar nº 90/93 de Santa Catarina. Como esta norma estabelecia remuneração de juizes de paz (arts. 48/49), julgou-se haver vício de iniciativa, já que fora originada de projeto do Executivo estadual. Além disso, a decisão pautou-se pela preservação da autonomia administrativa e financeira do Judiciário, que não participara do processo legislativo e nem se programara para tal aumento de despesas⁵⁴. Neste mesmo sentido, algumas propostas de criação de conselhos externos surgiram em âmbito constitucional estadual, antes e durante a tramitação da PEC da Reforma do Judiciário. Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal julgara que as Constituições dos Estados do Mato Grosso⁵⁵, Paraíba⁵⁶ e Pará⁵⁷

⁵⁴ *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JUIZES DE PAZ: REMUNERAÇÃO. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. NORMAS LEGAIS RESULTANTES DE EMENDA PARLAMENTAR: USURPAÇÃO DE INICIATIVA. PODER JUDICIÁRIO: AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA; AUMENTO DE DESPESA. Normas ínsitas nos artigos 48 e 49 da Lei Complementar n. 90, de 1. de julho de 1993, do Estado de Santa Catarina. Ofensa aos artigos 2. e 96, inciso II, alínea "b", assim como ao art. 63, inciso II, combinado com o art. 25 e o art. 169, parágrafo único e seus incisos, da "Lex Fundamental". A Constituição Federal preconiza que compete privativamente ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169, a criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos de seus membros, dos juizes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, dos serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados (art. 96, inciso II, alínea "b"). A remuneração dos Juizes de Paz somente pode ser fixada em lei de iniciativa exclusiva do Tribunal de Justiça do Estado. A regra constitucional insculpida no art. 98 e seu inciso II, segundo a qual a União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criam a justiça de paz, remunerada, não prescinde do ditame relativo a competência exclusiva enunciada no mencionado art. 96, inciso II, alínea "b". As disposições que atribuem remuneração aos Juizes de Paz, decorrentes de emenda parlamentar ao projeto original, de iniciativa do Tribunal de Justiça estadual, são incompatíveis com as regras dos artigos 2. e 96, II, alínea "b", da Constituição Federal, eis que eivadas de vício de inconstitucionalidade formal, além de violarem, pela imposição de aumento da despesa, o princípio da autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 48 e 49 da Lei Complementar n. 90, de 1. de julho de 1993, do Estado de Santa Catarina. (STF. Plenário. ADI 1051/SC. Relator: Min. Maurício Corrêa, julgamento de 02/08/1995).*

⁵⁵ (...)III. Poder Judiciário: controle externo por colegiado de formação heterogênea e participação de agentes ou representantes dos outros Poderes: inconstitucionalidade de sua instituição na Constituição de Estado-membro. 1. Na formulação positiva do constitucionalismo republicano brasileiro, o autogoverno do Judiciário - além de espaços variáveis de autonomia financeira e orçamentária - reputa-se corolário da independência do Poder (ADIn 135-Pb, Gallotti, 21.11.96): viola-o, pois, a instituição de órgão do chamado "controle externo", com participação de agentes ou representantes dos outros Poderes do Estado. 2. A experiência da Europa continental não se pode transplantar sem traumas para o regime brasileiro de poderes: lá, os conselhos superiores da magistratura representaram um avanço significativo no sentido da independência do Judiciário, na medida em que nada lhe tomaram do poder de administrar-se, de que nunca antes dispuseram, mas, ao contrário, transferiram a colegiados onde a magistratura tem presença relevante, quando não majoritária, poderes de administração judicial e sobre os quadros da magistratura que historicamente eram reservados ao Executivo; a mesma instituição, contudo, traduziria retrocesso e violência constitucional, onde, como sucede no Brasil, a ideia da independência do Judiciário está extensamente imbricada com os predicados de autogoverno crescentemente outorgados aos Tribunais. (STF. Plenário. ADI nº 98/MT. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento de 07/08/1997).

⁵⁶ - Criação, pela Constituição do Estado da Paraíba (art. 147, e seus parágrafos), de Conselho Estadual

(ADI nº 137) não poderiam instituir Conselhos Estaduais de Justiça, sob pena de violar o princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º), e conseqüentemente o autogoverno dos Tribunais e sua autonomia administrativa, financeira e orçamentária (arts. 96, 99 e 168).

Eventualmente com base nestes precedentes do Supremo Tribunal Federal, a AMB questionou a escolha de conselheiros fiscalizadores do Judiciário fora de seus quadros, o que importaria em intromissão na autonomia deste Poder. Tal argumento foi rechaçado pelo relator, Min. Cezar Peluso, ao lembrar que a investidura com a colaboração de outros Poderes é prática consolidada na tradição jurídica brasileira:

No que concerne à vida orgânica do Judiciário, merece atenção especial a competência do Executivo para nomear parte dos membros do Poder, como se dá com integrantes da Justiça Eleitoral (arts. 119, inc. II, e 120, inc. III), dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais estaduais e do Distrito Federal, por via do chamado quinto constitucional (art. 94), e dos próprios Ministros desta Casa, cuja investidura depende ainda de aprovação do Senado (art. 101, § único).

Todos esses exemplos provam, *ad rem*, que a incorporação privilegiada do princípio da separação na ordem constitucional não significa de modo algum que a distribuição primária das funções típicas e a independência formal do Poderes excluam regras doutro teor, que, suposto excepcionais na aparência, tendem, no fundo, a reafirmar a natureza unitária das funções estatais, a cuja repartição orgânica é imanente a vocação conjunta de instrumentos da liberdade e da cidadania. Tal arrumação normativa está longe de fraturar ou empobrecer o núcleo político e jurídico do sistema, que só estará mortalmente ferido lá onde se caracterizar, à luz de sua inspiração primordial, usurpação de funções típicas ou aniquilamento prático da autonomia de cada Poder.

de Justiça, composto por dois desembargadores, um representante da Assembleia Legislativa, o Procurador-Geral da Justiça, o Procurador-Geral do Estado e o Presidente da Seccional da OAB, como órgão da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário. Inconstitucionalidade dos dispositivos, declarada perante o princípio da separação dos Poderes - art. 2º da Constituição Federal - de que são corolários o auto-governo dos Tribunais e a sua autonomia administrativa, financeira e orçamentária (artigos 96, 99, e parágrafos e 168 da Carta da República). Ação direta julgada procedente. (STF. Plenário. ADI nº 135/PB. Rel. Min. Octavio Gallotti, julgamento de 21/11/1996).

⁵⁷ *Ação direta de inconstitucionalidade. Conselho Estadual de Justiça integrado por membros da magistratura estadual, autoridades pertencentes aos outros Poderes, advogados e representantes de cartórios de notas de registro e de serventuários da Justiça. - A criação, pela Constituição do Estado, de Conselho Estadual de Justiça com essa composição e destinado à fiscalização e ao acompanhamento do desempenho dos órgãos do Poder Judiciário é inconstitucional, por ofensa ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal), de que são corolários o auto-governo dos Tribunais e a sua autonomia administrativa, financeira e orçamentária (arts. 96, 99 e parágrafos, e 168 da Carta Magna). Ação direta que se julga procedente, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 176 e 177 da parte permanente da Constituição do Estado do Pará, bem como a do artigo 9º e seu parágrafo único do Ato das Disposições Transitórias dessa mesma Constituição. (STF. Plenário. ADI nº 137/PA. Rel. Min. Moreira Alves, j. de 14/08/1997).*

Este caso do Conselho Nacional de Justiça permite especular como seria recebida a proposta dos Conselhos Comunitários de Justiça pelo Supremo Tribunal Federal. O voto vencedor do Min. Cezar Peluso, ao não conhecer do pedido de inconstitucionalidade do art. 103-B da Constituição, mostra claramente a opção pelo reconhecimento dos conselhos como entidades democráticas, ainda que supostamente enfraqueçam a autonomia corporativa da magistratura. Nestas passagens do voto do relator, percebe-se claramente esta opção:

Uma persistente conexão entre o Judiciário e o corpo político é, ademais, importante fator de legitimação social e democrática – não falo aqui do mito do *déficit de legitimação democrática*, mas de outra coisa – que não deve ser subestimado por arrogância da magistratura, pois, como nota BOAVENTURA SOUSA SANTOS, “*a democratização da administração da Justiça é uma dimensão fundamental da democratização da vida social, econômica e política*”, cuja abertura deve, como ideal, incluir “*o maior envolvimento e participação dos cidadãos, individualmente ou em grupos organizados, na administração da justiça*”.

De modo que, num juízo objetivo e sereno, como convém à matéria e ao interesse público, a composição do Conselho – cujo modelo não pode deixar de ser “*pluralístico e democrático*” - estende uma ponte entre o Judiciário e a sociedade, de um lado permitindo oxigenação da estrutura burocrática do Poder e, de outro, respondendo às críticas severas, posto nem sempre de todo justas para com a instituição, que lhe vinham de fora e de dentro, como ecos da opinião pública.

(...) O real temor gerado pela presença de não-magistrados no Conselho Nacional de Justiça está em que sua fiscalização ético-disciplinar, num plano de superposição, transponha os horizontes constitucionais e legais, transformando-se em instrumento de dominação política da magistratura. Não se deve baratear tão válida preocupação de que um controle arbitrário corrompa as condições e garantias de imparcialidade dos juizes e, como tal, desnature a Jurisdição. Mas não se deve tampouco sobreestimá-la, nem ceder a puras fantasias, como se não dispusesse o sistema de mecanismos aptos de defesa, com força bastante para neutralizar riscos teóricos.

O Supremo Tribunal Federal, em outras oportunidades, reforçou o entendimento de que a competência do Conselho Nacional de Justiça é “*restrita ao controle de atuação administrativa e financeira dos órgãos do Poder Judiciário a ele sujeitos*”⁵⁸. Assim, não lhe cabe analisar questões jurisdicionais, tais como suspeição de juiz em caso concreto⁵⁹.

Além do Conselho Nacional de Justiça, há outras propostas de colegiados ligados ao Judiciário. A Proposta de Emenda Constitucional nº 393/2009, do deputado Julião Amin (PDT/MA), prevê mandato para Ministros do Supremo Tribunal Federal⁶⁰, os quais seria escolhidos por meio de um *Conselho Eleitoral*, composto por

⁵⁸ STF. Pleno. MS 25.879-AgR/DF, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 23/08/2006.

⁵⁹ “*A arguição de suspeição é um incidente processual que em nada se relaciona com as questões administrativas do Poder Judiciário para as quais este Conselho tem competência estabelecida constitucionalmente para atuar*” (CNJ. RAPP nº 5427, rel. Cons. Andréa Pachá, j.23.10.2007). Impetrado mandado de segurança contra esta decisão, o Supremo Tribunal Federal não acolheu a demanda autoral, (MS 27148 MC/DF, decisão liminar do rel. Min. Celso de Mello, 16/05/2008)

⁶⁰ “*Art 101 O Supremo Tribunal Federal compõe-se, de onze ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico, reputação ilibada e que não tenha sido eleito para mandato político-partidário nos últimos 5 anos*”.

- I – cinco ministros mais antigos do Supremo Tribunal Federal;
- II – cinco ministros mais antigos do Superior Tribunal de Justiça;
- III – cinco ministros mais antigos do Tribunal Superior do Trabalho;
- IV – o mais antigo Desembargador de cada Tribunal de Justiça e um Juiz de Direito de cada Estado e DF, indicado pela Associação dos Magistrados;
- V – cinco Juizes Federais mais antigos de cada Tribunal Regional Federal e seis Juizes Federais de cada região;
- VI – o juiz mais antigo de cada Tribunal Regional do Trabalho de cada região;
- VII – vinte e um membros do Ministério Público da União, indicados pelos Subprocuradores da República;
- VIII – um membro do Ministério Público Estadual de cada Estado e do DF, indicado pela associação da entidade;
- IX – um advogado representando a seccional de cada Estado eleito pela maioria dos conselheiros da Ordem dos Advogados do Brasil em cada Estado da Federação;
- X – vinte e quatro cidadãos de notável saber jurídico indicados 12 pela Câmara dos Deputados e 12 pelo Senado Federal;
- XI – doze cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada indicados pelo Presidente da República;
- XII – um cidadão de notável saber jurídico e reputação ilibada indicado pelas Assembleias Estaduais de cada Estado e do DF;
- XIII – um cidadão de notável saber jurídico indicado por cada Governador de Estado e do DF;

Interessante destacar que, no art. 3º da PEC, há previsão expressa de o cargo de Conselheiro ser honorífico, já que *“não sendo cargo de natureza permanente não gerará ao conselho eleitoral qualquer remuneração”*. No entanto, a preocupação central da proposta não é a de ampliar o debate democrático, nem de se estabelecer um órgão mais plural e representativo: como se percebe em sua justificativa, o parlamentar busca afastar a indicação política do Presidente da República, sob os seguintes fundamentos:

A experiência recente expõe as vicissitudes do atual modelo. O nosso atual Presidente da República já nomeou, até este momento, sete dos onze ministros da atual composição do STF, tendo a possibilidade de até ao final de seu mandato nomear mais dois ministros. Tais fatos põe em xeque a imparcialidade e a credibilidade dos juizes daquela Corte, visto que estes vão estar sempre vinculados a figura do chefe do executivo.

(...) O projeto de emenda constitucional ora proposto, visa também evitar que a Corte Suprema do nosso país sofra com os fenômenos da partidarização e politização, que por sua vez são completamente incompatíveis com a figura isenta, impessoal, proba e independente que um magistrado deve possuir. Para isso sugere-se que se desconcentre o poder do chefe do Poder Executivo e o transfira ao conselho eleitoral do supremo tribunal federal que seria composto por conselheiros munidos de carga jurídica suficiente para distinguir o melhor ministro a ser indicado. Ademais, um conselho dessa magnitude, tão diversificado, inclusive representando os três poderes da República, dificultaria movimentações e conchavos políticos em prol de um candidato a ministro. Este estaria sujeito apenas ao seu passado e seu currículo ligado as ciências jurídicas, eis que haveria menos suscetibilidade de influência por parte do mesmo, em relação aos conselheiros, porquanto estes estarão dispersos por todas as regiões do Brasil e pelos mais variados segmentos da esfera pública. (...)

Os Conselhos Comunitários de Justiça, como foi analisado ao longo da pesquisa, integram-se perfeitamente ao cenário político-democrático contemporâneo. Há uma tendência clara no sentido de seu reconhecimento jurídico-político. Entretanto, em

conformidade com a jurisprudência assentada do Supremo Tribunal Federal, sua instituição seria limitada pela preservação da independência do Judiciário, o que impediria sua natureza externa a este Poder. Uma vez que lhe seja integrado, de modo a articular adequadamente a sociedade civil organizada e as instituições judiciárias, não encontraria óbices constitucionais: ao contrário, garantiria maior legitimidade às políticas judiciais para a resolução dos conflitos de vizinhança.

Não seria necessária qualquer emenda constitucional, bastando a edição de lei federal contendo dispositivos gerais e leis estaduais amoldando-os às peculiaridades regionais, mesmo porque não importaria em modificação da estrutura do Judiciário, em razão de sua natureza consultiva e colaboradora na indicação de juízes leigos.

3.2. A Justiça Comunitária nas Cidades

Coordenada da Secretaria de Reforma do Judiciário a Justiça Comunitária originou-se através da experiência de um projeto-piloto desenvolvido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios após vencer o 2º premio Innovare em 2005, sendo reconhecido como política pública pelo Ministério da Justiça com investimentos permanentes, no âmbito do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci.

Com aperfeiçoamentos agregados de experiências análogas, a Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ) elevou a Justiça Comunitária ao *status* de política pública nacional, investindo e dando suporte institucional para a implantação dos núcleos de Justiça Comunitária em todos os municípios do país, através de convênios como órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, governos estaduais, municipais e associações civis comprometidas com o desenvolvimento de formas dialógicas de composição do conflito e com a promoção dos direitos do cidadão.

A SRJ, através da Justiça Comunitária, busca democratizar o acesso à justiça através do diálogo e da educação de direitos, implantando ou reforçando os núcleos com subsídios na capacitação de agentes de mediação, contratação de profissionais, nas instalações físicas e compra de equipamentos.

Conforme informações extraídas no *site* do Ministério da Justiça (<http://portal.mj.gov.br>), no ano de 2009, em busca de uma melhor qualificação dos agentes, a SRJ contratou especialistas em mediação comunitária para capacitar as equipes multidisciplinares e os agentes comunitários dos núcleos apoiados contemplados com

recursos do Pronasci.

Nesta capacitação foram ministradas noções básicas de direito, técnicas de mediação, animação de redes sociais, terapia comunitária, direitos humanos, aulas de cultura cidadã além de outras disciplinas. A capacitação é continuada com frequente elaboração e distribuição aos conveniados de informativos e explicativos sobre o conceito de “justiça comunitária”, sendo ainda em 2009, gerada a identidade visual da Justiça Comunitária.

Atualmente o curso de capacitação em técnicas em mediação comunitária oferecido e custeado pela SRJ conta com um consultor que ministra na comunidade um curso com a carga horária de 56 horas que devem ser divididos em 12 dias de acordo com a possibilidade dos participantes que compõe um público-alvo formado por equipes multidisciplinares, agentes, estagiários e membros do Núcleo, abordando o seguinte conteúdo programático enumerado:

1. Apresentação dos professores; 2. apresentação do curso e metodologia; 3. apresentação dos participantes; 4. interrelações e suas limitações nos relacionamentos pelas expectativas e pelos ilusórios; 5. limitações na percepção e nas soluções, aspectos sociológicos (paradigmas/ideologias/ilusórios); 6. conflito (etiologia e desenvolvimento); 7. conflito manifesto e latente, conflito subjetivo e objetivo; 8. visão do conflito interligado; 9. estrutura do conflito, conflito (tipos/fases); aspectos psicológicos, necessidades – Maslow; 10. identidade reconhecimento desconhecimento; 11. modos de abordagem do conflito – imposição – competição – cooperação; 12. questionamento como modelo; 13. conflitos e suas motivações; 14. o mediador e outros profissionais; 15. como chegam os mediados à mediação; 16. percepção do outro; 17. instrumentos do mediador (neutralidade, imparcialidade, confidencialidade, confiança, empatia, assertividade); 18. função dos mediados; 19. mediação: história, conceito e filosofia; 20. função Social da Mediação; 21. etapas da mediação; abertura; 22. comunicação escuta ativa (Verbal/Não Verbal/Para Verbal/Escuta); 23. comunicação mecanismos da in-comunicação humana; 24. compreensão da história; 25 diferenciação causa – efeito – circularidade estrutura; 26. visão da realidade ilusória – integrada – responsável; 27. investigação tipos de perguntas: abertas, fechadas, circulares, cadeira vazia, inclusivas, confrontativas, diretas, indiretas; 28. técnicas reflexivas: resumos linear – cooperativo; 29. transformação a positivo: Re-enquadre – Metáforas – Legitimação; 30. emoções; caucus; co-mediação; 31. administração do conflito e objetivação.⁶¹

Segundo dados fornecidos pelo próprio Ministério da Justiça, do ano de 2008 à 2010 foram implementados serviços e equipamentos por meio do Pronasci nos respectivos Núcleos de Justiça Comunitária conveniados, conforme seguir:

Equipamentos Públicos apoiados: 48

48 Núcleos de Mediação Comunitária

(AC - 03, AL, BA – 05, CE – 05, DF – 04, ES - 02, PE – 02, PI, PR - 02, RJ – 10, RS – 10, SP –

⁶¹Conteúdo extraído do *site*: <http://portal.mj.gov.br>.

02, TO - 01)

Estados beneficiados: 13

(AC, AL, BA, CE, DF, ES, PE, PI, PR, RJ, RS, SP, TO)

Municípios abrangidos diretamente: 34

Órgãos conveniados: 23

03 Tribunais de Justiça - **04** Defensorias Públicas **02** Ministérios Públicos - **15** Prefeituras – **02** Governos Estadual - **02** ONGs - **01** OSCIP

Total de Convênios: 33

Total de Investimentos: R\$ 14.761.444,26 - Tribunais de Justiça: **R\$ 1.045.722,64** - Defensorias Públicas: **R\$ 1.671.208,61** - Ministérios Públicos: **R\$ 1.534.495,46** - Prefeitura: **R\$ 5.130.597,32** Governo Estadual: **R\$ 4.056.702,13** - ONGs: **R\$ 1.100.676,11** - OSCIP: **R\$ 119.998,40**

De acordo com os dados fornecidos pelo Ministério da Justiça, do ano de 2008 até o ano de 2010, 48 Núcleo foram apoiados em 13 dos 27 Estados, beneficiando 34 Municípios. Destaca-se como Estados com mais núcleos apoiados o Estado do Rio de Janeiro e o Estado do Rio Grande Sul. Outro dado importante a ser observado é que dos 23 órgãos conveniados 15 são Prefeituras Municipais.

Ademais, a leitura do *Edital de Chamada Pública para Apoio e Formação de à Formação de Núcleos de Justiça Comunitária - SRJ/MJ n.02/2011*, permite o interpretação quanto a alguns motivos disparidade entre os Estados, quanto delimita o objeto – item 1 e do público-alvo – item 3, que se reduz às *regiões metropolitanas previstas no Anexo I* e tem como público de ação as *comunidades que não dispõe de plena acessibilidade à rede formal de assistência jurídica localizadas nas regiões metropolitana com altos índices de homicídios e crimes*. Vale destacar que os *Municípios aptos a receber Núcleo de Justiça Comunitária, seguindo o foco territorial delimitado no artigo 4º, inciso III na lei ° 11.530 de 24 de outubro de 2007*, que corresponde aos Municípios com alto índice de homicídios e de crimes violentos:

Art. 4º São focos prioritários dos programas, projetos e ações que compõem o Pronasci:

III - foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos;

Além dos requisitos acima, no caso deste edital, o Item 4 – Das condições para a participação - limita a participação aos órgãos da administração direta e consórcios de Estados e Municípios, bem como o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, entre outras delimitações desdobramentos destas e de menor relevo para este estudo.

4. CONCLUSÃO

Diante dos dados levantados se verifica que menos da metade dos Estados

aderiram o programa e dos que aderiram há uma disparidade considerável entre dos Estados com maior número de adesão de Núcleos apoiados e o restante dos Estados conveniados (Rio de Janeiro: 10, Rio Grande do Sul: 10, São Paulo: 2, Pernambuco: 2).

Outrossim, observar-se que adesão direta das Prefeituras Municipais, naturalmente, em número absolutos, é maior, o que demonstra a carência histórica de recurso e a necessidade de uma gestão das relações sociais mais aproximada das diversas realidades locais. Por outro lado, este dado diagnostica que, proporcionalmente, a adesão é insignificante, tendo em vista que esta política pública é necessidade historicamente latente na totalidade dos municípios brasileiros.

Nesse passo, verifica-se também a identidade nas experiências apresentadas quanto aos entraves na descentralização de poder e a dependência que os Municípios ainda vivem em relação à União e os Estados. Conforme se pôde observar, a estrutura federativa artificial do Brasil que partiu da criação do fortalecimento do poder central para os governos locais, ainda massacra os Municípios, na medida em que há dependência financeira, administrativa e legislativa.

O caso específico da Justiça Comunitária, apesar de avanços conceituais, confirma a dificuldade que os Municípios brasileiros têm para enfrentar com independência suas questões comunitárias, pois conforme visto nos dados e informações apresentados, há predominantemente a necessidade de convênios com órgãos do Governo Federal e Estadual, que por sua vez são conveniados às instituições internacionais que na maioria das vezes ditam as diretrizes e as políticas a serem seguidas, sendo as questões locais postas de lado.

Este estudo ao levantar as experiências que procuram pôr em prática os ideais democráticos e fomentar a soberania popular, além das várias conclusões e aprofundamentos que devem ser prolongados, cumpre o papel de ratificar a necessidade de reformulação do pacto federativo e, conseqüentemente, maior independência orçamentária aos municípios para que as diversas culturas e realidades locais do Brasil sejam a origem da solução de seus problemas e que o Estado e a União reduzam seu dirigismo e se ocupem das questões regionais e nacionais.

BIBLIOGRAFIA

- ADORNO, Sergio. *Os aprendizes do poder*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1988.
- ALMEIDA JUNIOR, João Mendes de. *O Processo Criminal Brasileiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Typ. Baptista de Souza. 1920.
- ALMEIDA, Cândido Mendes de. *Código philippino ou Ordenações e leis do Reino de Portugal*. Livro I. 14ª ed. Rio de Janeiro: Tipografia do Instituto Filomático, 1870. Versão digital disponível em < http://iuslusitaniae.fcsh.unl-pt-verobra.php?id_obra=65 >.
- BALDEZ, Miguel Lanzellotti. “Notas sobre a democratização do processo”. In: *Revista da Faculdade de Direito Cândido Mendes*, Rio de Janeiro: FDCM, n. especial, p. 95-105, set. 1998.
- BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. “O princípio da oralidade visto sob uma perspectiva empírica: uma alternativa metodológica de pesquisa em direito*”. In: *Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI*. Brasília, 2008. Disponível em < http://conpedi.org-manaus-arquivos-anais-brasilia-05_80.pdf >.
- BAPTISTA, Francisco de Paula. *Compendio de Theoria e Pratica do Processo Civil comparado com o Commercial*. 3ª ed. Pernambuco: s/ed., 1872.
- BRASIL (Assembleia Nacional Constituinte). *Anteprojeto da Subcomissão da organização do Poder Judiciário e do Ministério Público* (aprovado em 23-05-1987).
- BRASIL (Assembleia Nacional Constituinte). *Comissão III – Organização dos Poderes e Sistemas de Governo. Substitutivo do relator Egídio Ferreira Lima* (apresentado em 06-06-1987).
- BRASIL (Assembleia Nacional Constituinte). *III - Comissão de organização dos poderes e sistema de governo. III-C - Subcomissão da organização do Poder Judiciário e do Ministério Público. Parecer do relator Plínio de Arruda Sampaio às emendas apresentadas ao Anteprojeto de organização dessas duas instituições*.
- BRASIL (Ministério da Justiça-Secretaria de Reforma do Judiciário). *Diagnóstico dos Juizados Especiais Cíveis*. Disponível em www.mj.gov.br, 2006.
- BRASIL (Ministério da Justiça-Secretaria de Reforma do Judiciário). *Judiciário e economia*. Disponível em www.mj.gov.br, 2006.
- BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Relatório e Anteprojeto da subcomissão dos direitos políticos, dos direitos coletivos e garantias*. Disponível em < www.mj.gov.br >
- BRASIL. Ministério da Justiça (Secretaria de Reforma do Judiciário). *Carreira judicial, mecanismos de controle da atividade jurisdicional e sistema disciplinar aos magistrados*. Brasília: Ministério da Justiça, 2008.
- BRASIL. Ministério da Justiça. *Acesso à Justiça por Sistemas Alternativos de Administração de Conflitos: Mapeamento nacional de programas públicos e não governamentais*. Disponível em <<http://www.mj.gov.br-services-DocumentManagement-FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID={EA52A210-8F54-40EB-9165-2DEB2129A2FA}&ServiceInstUID={74528116-88C5-418E-81DB-D69A4E0284C0}>>.
- CALAMANDREI, Piero. *Proceso y Democracia* (trad. Hector Fix Zamudio). Buenos Aires: Ediciones Juridicas Europa-America, 1960.
- CALMON FILHO, Petrônio. “O conflito e os meios de sua solução”. In: *Teoria do processo: panorama doutrinário mundial* (coord. JORDÃO, Eduardo Ferreira & DIDIER JR, Fredie Souza). Salvador: JusPodivm, 2007.
- CALMON FILHO, Petrônio. *Fundamentos da Mediação e da Conciliação*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- CAMPOS, Francisco. “Exposição de motivos do Projeto do Código de Processo Civil”. In: *O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.
- CANOTILHO, J.J.Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.ª ed. Lisboa: Almedina, 2003
- CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça* (trad. Ellen Gracie Northfleet). Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1988.
- CAPPELLETTI, Mauro. “Acesso à Justiça como programa de reforma e como método de pensamento” in *Processo, ideologias e sociedade* (trad. Elicio de Cresci Sobrinho). Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Ed., 2008, p. 389-390
- CAPPELLETTI, Mauro. “Formações sociais e interesses coletivos diante da Justiça civil”. In: *Revista de Processo* nº 05, p. 128-159.
- CAPPELLETTI, Mauro. “O acesso à Justiça e a função do jurista em nossa época”. In: *Anais da 13ª Conferência Nacional da OAB*. Belo Horizonte: OAB, 1990, p. 115-130.
- CAPPELLETTI, Mauro. “O acesso dos consumidores à Justiça”. In: *As garantias do cidadão na Justiça*. São Paulo: Saraiva, 1993.
- CARVALHO, Alberto Antônio de Moraes. *Praxe Forense ou Directorio Pratico do Processo Civil Brasileiro conforme a actual legislação do Império*. Rio de Janeiro: Eduardo e Henrique Laemmert editores. 1850.
- CARVALHO, José Murilo de. “Cidadania, estadania, apatia”. In: *Jornal do Brasil*, 24-06-2001, p. 08.
- CARVALHO, José Murilo de. “O acesso à justiça e a cultura cívica brasileira”. In: *Justiça: promessa e realidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996, p. 285-293.
- CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CASELLA, Paulo Borba & SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). *Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à Justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- CHASE, Oscar G. “A Excepcionalidade Americana e o Direito Processual Comparado” (trad. José Carlos Barbosa

Moreira). In: *Revista de Processo* nº 110, p. 115-139.

CHASE, Oscar G.. *Law, Culture and Ritual*. Nova Iorque: New York University Press, 2005.

Janeiro: Forense, 1940, p. 99-110, p. 106

CUNHA, Joaquim Bernardes da. *Primeiras linhas sobre o processo criminal de primeira instância*. Rio de Janeiro: Laemmert, 1863.

CUNHA, Luciana Gross. *Juizado Especial: criação, instalação, funcionamento e a democratização do acesso à justiça*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DAMASKA, Mirjan R. *The faces of justice and state authority*. Yale: University Press, 1986.

DANTAS, Ivo. “Direito Comparado como Ciência”. In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 134, n. 134, abril-junho, 1977, p. 231-249.

DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo* (trad. Hermínio A. Carvalho). São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DAVIS, Corinne M. “Pequenas causas e assistência jurídica: usos, transformações e adaptações na favela”. In: *Balcão de Direitos: Resoluções de conflitos em favelas do Rio de Janeiro* (Coord. RIBEIRO, Paulo Jorge & STROZENBERG, Pedro). Rio de Janeiro: Mauad, 2001.

DAWSON, John P. *A History of Lay Judges*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1960. Disponível em <http://books.google.com.br/books?id=dwiXJMWGLjMC&printsec=frontcover&source=gbs_navlinks_s#v=onepage&q=&f=false>.

DEXHEIMER, Marcus Alexander. *Estatuto da Cidade e Democracia Participativa*. Florianópolis: OAB-SC, 2006.

DIB, Simone Faury (coord.). *Roteiro para apresentação das teses e dissertações da Universidade do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UERJ, Rede Sirius, 2007.

DINAMARCO, Cândido Rangel. “Princípios e critérios no processo das pequenas causas”. In: *Juizado especial de pequenas causas* (coord. Kazuo Watanabe). São Paulo: RT, 1985.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. São Paulo: Malheiros, 2001.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Reforma da Reforma*. 2ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

FALBO, Ricardo Nery. *Cidadania e violência no Judiciário Brasileiro: uma análise da liberdade individual*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

FALBO, Ricardo Nery. *Natureza do conhecimento jurídico: generalidade e especificidade no direito da criança e do adolescente*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

FALCÃO, Joaquim de Arruda. “O STJ e a reforma da Justiça”. In: *Correio Braziliense* de 29 de Setembro de 2008, disponível em <http://www.cnj.jus.br-index.php?option=com_content&view=article&id=5133:conselheiro-destaca-iniciativas-para-um-judiciario-mais-eficiente-&catid=1:notas&Itemid=675>

FAORO, Raymundo. “A modernização nacional”, *A República inacabada*. São Paulo: Globo, 2007.

FAORO, Raymundo. “Existe um pensamento político brasileiro?”. In: *A república inacabada*. São Paulo: Globo, 2007.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001.

FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. São Paulo: EDUSP-Imprensa Oficial SP, 2002.

FENOLL, Jordi Nieva. “La cosa juzgada: el fin de un mito”. In: *Problemas actuales del proceso iberoamericano - actas de las XX Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*. Málaga, tomo II, 2006, p. 429-440.

FOUCAULT, Michel. “Sobre a justiça popular”. In: *Microfísica do Poder* (trad. Roberto Machado). 14ª Ed. Rio de Janeiro: Graal, 1999, p. 39-79.

FRASER, Nancy. “A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação” (trad. Teresa Tavares). In: *Revista Crítica de Ciências Sociais* nº 63, Outubro de 2002, p. 7-20. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt-publicacoes-rcs-artigos-63-RCCS63-Nancy%20Fraser-007-020.pdf>>, Acesso em 24-06-2009.

FRASER, Nancy. “Reconhecimento sem ética?” (trad. Ana Carolina Freitas Lima Ogando & Mariana Prandini Fraga). In: *Lua Nova* nº 70, p. 106.

FRIEDMAN, Lawrence M.. “Access to Justice: Social and Historical context”. In: CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. *Acess to Justice*, vol. II. Milano: Giuffrè-Sisthoff.

GALVÃO FILHO, Maurício Vasconcelos & WEBER, Ana Carolina. “Disposições gerais sobre a mediação civil”. In: PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. *Teoria geral da mediação à luz do projeto de lei e do direito comparado*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008, p. 02-58.

GARAPON, Antoine & PAPADOPOULOS, Ioannis. *Julgar nos Estados Unidos e na França: cultura jurídica francesa e Common Law em uma perspectiva comparada* (trad. Regina Vasconcelos). Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

GARAPON, Antoine. *O juiz e a democracia: o guardião das promessas*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

GONÇALVES, William do Couto. “O Juiz na História, critérios de sua escolha e a escola da magistratura”. In: *Revista de Processo* nº 60, outubro-dezembro de 1990, p. 180-186.

GOUVEA, Ronaldo Guimarães. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

GRECO, Leonardo. “A ação de usucapião urbana do Estatuto da Cidade”. In: *Revista Eletrônica de Direito Processual* nº 02. Disponível em <http://www.redp.com.br-arquivos-redp_2a_edicao.pdf>.

GRECO, Leonardo. “A falência do sistema de recursos”. In: *Estudos de Direito Processual*, p. 287-316

GRECO, Leonardo. “A reforma do Poder Judiciário e o acesso à Justiça”. In: *Estudos de direito processual*, p. 583-621.

GRECO, Leonardo. “Garantias fundamentais do processo: o processo justo”. In: *Estudos de Direito Processual*. Campos dos Goytacazes: Faculdade de Direito de Campos, 2005.

GRECO, Leonardo. “O acesso ao direito e à Justiça”. In: *Estudos de Direito Processual*. Campos dos Goytacazes:

Faculdade de Direito de Campos, 2005.

GRECO, Leonardo. "Publicismo e privatismo no processo civil". In: *Revista de Processo* nº 164.

GRECO, Leonardo. "Tutela Jurisdicional Específica". In: *Estudos de Direito Processual*, Campos dos Goytacazes: Ed. Faculdade de Direito de Campos, 2005, p. 513-540.

GRECO, Leonardo. *A Teoria da Ação no Processo Civil*. São Paulo: Dialética, 2003.

GRECO, Leonardo. *Instituições de Processo Civil*. Vol. I. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

GRINOVER, Ada Pellegrini. "Da class action for damages à ação de classe brasileira: os requisitos de admissibilidade". In: *Revista de Processo* nº 101, p. 11-27.

GRINOVER, Ada Pellegrini. "Deformalização do processo e deformalização das controvérsias". In: *Novas tendências do direito processual*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990, p. 175-204.

GRINOVER, Ada Pellegrini. "Novas tendências na Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos". In: *O Processo em sua Unidade - II*, Rio de Janeiro, Forense, 1984, p. 88-121.

GRINOVER, Ada Pellegrini. "O papel do Ministério Público entre as instituições que compõem o sistema brasileiro de Justiça". In: *O Ministério Público e a Justiça no Brasil* (coord. Maria Tereza Sadek). São Paulo: IDESP, 1997.

GRINOVER, Ada Pellegrini. "Tutela jurisdicional diferenciada: a antecipação e sua estabilização". In: *Estudos de direito processual civil* (coord. MARINONI, Luiz Guilherme). São Paulo, Revista dos Tribunais, 2005

GROSSI, Paolo. "As muitas vidas do jacobinismo jurídico" (trad. Arno Dal Ri Júnior). In: *Mitologias jurídicas da modernidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna : uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo : Loyola

HESPANHA, Antônio Manuel. *Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

HESPANHA, Antônio Manuel. *O direito dos letrados no império português*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLMES, Pablo. "Reconhecimento e normatividade: A transformação hermenêutica da teoria crítica". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais* vol. 24 nº 69 fevereiro-2009, p. 129-145.

HONNETH, Axel. "Reconhecimento ou redistribuição? A mudança de perspectivas na ordem moral da sociedade". In: SOUZA, Jessé & MATTOS, Patrícia (org.). *Teoria crítica no século XXI*. São Paulo: Annablume, 2007, p. 79.

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS DO TRABALHO E DA EMPRESA (ISCTE) & CENTRO DE ESTUDOS SOBRE A MUDANÇA SOCIOECONÔMICA. *Alargamento da Rede de Julgados de Paz em Portugal (Relatório ao Ministério da Justiça)*. Junho de 2007. Disponível em < <http://www.conselhosdosjulgadosdepaz.com.pt-Noticias-AlargamentodaRededeJulgadosdePazemPortugalISCTE.pdf>>, p. 04-05.

LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

LEITE, Ângela Moreira. *Em tempo de conciliação*. Niterói: EdUFF, 2003.

LOPES, José Reinaldo de Lima. "Direitos humanos e tratamento igualitário: questões de impunidade, dignidade e liberdade". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais* vol. 15 nº 42 fevereiro-2000, p. 77-100.

Sociologia. Disponível em < http://starline.dnsalias.com:8080-sbs-arquivos-5_6_2009_15_45_15.pdf>.

MARSHALL, T. H.. "Cidadania e classe social". In: *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINS, Pedro Batista. "Em defesa do Anteprojeto de Código de Processo Civil". In: MORATO, Francisco *et al. Processo Oral*. Rio de Janeiro: Forense, 1940, p. 225-238.

MATTOSO, José. "A formação da nacionalidade". In: *História de Portugal* (org. José Tengarrinha). Bauru: EDUSC; São Paulo: UNESP, 2000, p.07-17.

MEIRELLES, Delton R. S. "Juizes leigos comunitários: acesso à Justiça nas cidades". In: *Ab Initio (Revista da faculdade de direito da Universidade Federal Fluminense)*, nº 01, p. 77-88.

MEIRELLES, Delton R. S. "Meios alternativos de resolução de conflitos: justiça coexistencial ou eficiência administrativa?". In: *Revista Eletrônica de Direito Processual* nº 01, P. 70-85. Disponível em < http://www.revistaprocessual.com-REDP_1a_30dezembro2007_RJ.pdf>

MEIRELLES, Delton R. S. *Cursos jurídicos preparatórios : Espaço de formação profissional, reflexo da deformação do ensino ou reprodução de ideais corporativos?*, mimeo. Niterói, 2002.

MELLO, Marcelo Pereira de & MEIRELLES, Delton R. S. "A 'Cultura Legal' do Cidadão de Niterói". In: *Cadernos CEDES-IUPERJ*, P. 01-42.

MELLO, Marcelo Pereira de & MEIRELLES, Delton R. S. "A reforma da Justiça do Trabalho e o embate Judiciário X Legislativo". In: *Revista de direito da Universidade Municipal de São Caetano do Sul*, nº 14, jan.-jul. 2008, p. 23-40.

MIRANDA NETTO, Fernando Gama de. "Garantias do Processo Justo nos Juizados Especiais Cíveis". In: *Juizados especiais cíveis: novos desafios* (org. MIRANDA NETTO, Fernando Gama de & ROCHA, Felipe Borring). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 49-69.

MOISÉS, José Álvaro. "Cidadania, confiança e instituições democráticas". In: *Lua Nova* nº 65: 71-94, 2005.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. "A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos". In: *Temas de direito processual civil*. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 110-123.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. "A tutela específica do credor nas obrigações negativas". In: *Temas de Direito Processual : 2ª Série*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 31-46.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. “Dois cientistas políticos, três economistas e a Justiça brasileira”. In: *Temas de Direito Processual: 7ª série*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2001.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. “O futuro da Justiça: alguns mitos”. In: *Revista da PGE-RJ* n° 53, p. 27-36.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. “O processo civil contemporâneo: um enfoque comparativo”. In: *Temas de direito processual: nona série*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 39-54.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. “Privatização do processo?”. In: *Temas de Direito Processual: 7ª série*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2001.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. “Sobre a multiplicidade de perspectivas no estudo do processo”. In: *Revista de Direito do TJ-RJ* n° 03, p. 12-18.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil*. Vol. V. 12ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005

MORELLO, A. “El rol de los participantes legos en el litigio (incluyendo procedimientos alternativos)”. In: *Papel e organização de magistrados e advogados nas sociedades contemporâneas (Relatórios gerais do IX Congresso Mundial de Direito Judiciário)*. Coimbra: Almedina, 1995, p. 265-287.

Janeiro: PUC-Rio, 2008.

PINHEIRO, Armando Castelar. “Impacto sobre o crescimento: uma análise conceitual”. In: *Judiciário e Economia no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2000, p. 19-73.

PINHEIRO, Armando Castelar. “O judiciário e a economia: evidência empírica para o caso brasileiro”. In: *Judiciário e Economia no Brasil*, São Paulo: Sumaré, 2000.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. “Mediação: a redescoberta de um velho aliado na solução de conflitos”. In: *Acesso à Justiça e efetividade do processo* (coord. PRADO, Geraldo Luiz Mascarenhas). Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. “A dimensão da garantia do acesso à Justiça na Jurisdição coletiva”. In: *Temas contemporâneos de direito processual* (coord. PINHO, Humberto Dalla Bernardina de.). Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004,

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. *Teoria geral da mediação à luz do projeto de lei e do direito comparado*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008

PINTO, Celi Regina Jardim. “Nota sobre a controvérsia Fraser–Honneth informada pelo cenário brasileiro”. In: *Lua Nova* n° 74, p. 35-58, 2008

PINTO, José Maria Frederico de Souza. *Primeiras linhas sobre o processo civil brasileiro*. Rio de Janeiro, Laemmert: 1850.

PORTUGAL. *Alguns documentos para servirem de provas à parte 2ª das memórias para a Historia, e Theoria das Cortes Geraes, que em Portugal se celebrarão pelos Três Estados do Reino*. Lisboa: Imprensa Régia, 1828, disponível em <http://iustititaniae.fcsh.unl.pt-verlivro.php?id_parte=125&id_obra=77&pagina=64>.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça* (trad. Almiro Pisetta & Lenita M. R. Esteves). São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 12-13.

RIBAS, Antônio Joaquim. *Consolidação das Leis do Processo Civil*. Vol. I. Rio de Janeiro: Dias da Silva Junior Typographo-Editor, 1879.

RIBEIRO, Gladys Sabina. “Nação e cidadania no jornal *O Tamoio*. Algumas considerações sobre José Bonifácio, sobre a Independência e a Constituinte de 1823”. In: *Brasileiros e cidadãos: modernidade política 1822-1930*. RIBEIRO, Gladys Sabina. São Paulo: Alameda, 2008, p. 37-64.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & SANTOS Jr, Orlando Alves dos (Org.). *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.

ROCHA, Felipe Borring. “Desmistificando os fantasmas: formalismo, idealismo e pragmatismo nos juizados especiais cíveis estaduais”. In: *Juizados especiais cíveis: novos desafios* (org. MIRANDA NETTO, Fernando Gama de & ROCHA, Felipe Borring). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 03-47.

RODRIGUES JÚNIOR, Walsir Edson. *A prática da mediação e o acesso à justiça*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006

RODRIGUES, Leôncio Martins. *Quem é quem na Constituinte: uma análise sócio-política dos partidos e deputados*. São Paulo: Oesp-Maltese, 1987.

SADEK, Maria Tereza (coord.). *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*. São Paulo: IDESP, 1997.

SALES, Lília Maia de Moraes. *Mediação de conflitos: família, escola e comunidade*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva “Planejamento urbano: para quê e para quem?”. In: *Revista de Direito da Cidade da Faculdade de Direito da UERJ*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Harbra, 2006, p. 39-61.

SANTOS, Boaventura de Sousa, MARQUES, Maria Manuel Leitão & PEDROSO, João. “Os tribunais nas sociedades contemporâneas”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, p. 29-62.

SANTOS, Boaventura de Sousa. “A justiça e a comunidade em Macau: problemas sociais, a administração pública e a organização comunitária no contexto da transição”. Conferência proferida em Macau em Abril de 1991, disponível em <<http://www.library.gov.mo-macreturn-DATA-P177-index.htm>>.

SANTOS, Boaventura de Sousa. “O Estado e o Direito na Transição Pós-Moderna: para um Novo Senso Comum sobre o Poder e o Direito”. In: *Revista Crítica de Ciências Sociais* n° 30, Junho de 1990. Disponível em <http://www.boaventuradesousasantos.pt-media-pdfs-Estado_Direito_Transicao_Pos-Moderna_RCCS30.PDF>

SANTOS, Boaventura de Sousa. "O Estado e o Direito na Transição Pós-Moderna: para um Novo Senso Comum sobre o Poder e o Direito". In: *Revista Crítica de Ciências Sociais* nº 30, Junho de 1990, p. 26-27. Disponível em < http://www.boaventuradesousasantos.pt-media-pdfs-Estado_Direito_Transicao_Pos-Moderna_RCCS30.PDF>

SANTOS, Boaventura de Sousa. "Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo". In: *Oficina do CES (Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra)* nº 107, Abril de 1998, p. 07-08. Disponível em < <http://estudogeral.sib.uc.pt:8080-dspace-bitstream-10316-11002-1-Reinventar%20a%20Democracia.pdf>>

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 10ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVA, Francisco Ribeiro da. "Instituições municipais no intercâmbio com o Brasil: expressão e reprodução de identidade". In: *Estudos em homenagem ao professor doutor José Marques* (org. Departamento de Ciências e Técnicas do Patrimônio e Departamento de História). Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2006, p. 99-115. Disponível em < <http://ler.letras.up.pt/uploads-ficheiros-4849.pdf>>.

SILVA, Ovídio A. Baptista da. *Jurisdição e execução na tradição romano-canônica*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

SILVA, Ovídio A. Baptista da. *Processo e ideologia: o paradigma racionalista*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SILVESTRI, Elisabetta. "Osservazioni. In: tema di strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie". In: *I metodi della giustizia civile*. Padova: Cedam, 2000.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. "Os direitos fundamentais como condições para a cooperação na deliberação democrática" In: *Ab Initio (Revista da faculdade de direito da Universidade Federal Fluminense)*, nº 01, p. 51-67.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. "Teoria da Constituição, democracia e igualdade", disponível em < http://www.mundojuridico.adv.br-sis_artigos-artigos.asp?codigo=852>.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional e democracia deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

STALEV, Z. "The role of layparticipants. In: litigation". In: *Papel e organização de magistrados e advogados nas sociedades contemporâneas (Relatórios gerais do IX Congresso Mundial de Direito Judiciário)*. Coimbra: Almedina, 1995, p. 223-259.

STOPINO, Mario. "Autoritarismo". In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 12ª ed. Brasília: UnB, 2004.

TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*. São Paulo: Método, 2008.

TARUFFO, Michele. "Observações sobre os modelos processuais de *Civil Law* e de *Common Law*" (trad. José Carlos Barbosa Moreira). In: *Revista de Processo* nº 110, p. 141-158. Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

TUCCI, Rogério Lauria. *Manual do Juizado Especial de Pequenas Causas*. São Paulo: Saraiva, 1985.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Aviso nº 23-2008 (Consolidação dos enunciados jurídicos cíveis e administrativos em vigor resultantes das discussões dos Encontros de juizes de juizados especiais cíveis e Turmas Recursais do Estado do Rio de Janeiro).

TROCKER, Nicolò. *Processo Civile e Costituzione*. Milano: Giuffrè, 1974.

Paulo: Perspectiva, 1977.

VIANNA, Francisco José Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras*, vol. I. 3ª ed. Rio de Janeiro: Record, 1974.

VIANNA, Luiz Werneck (org.) *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

VIANNA, Luiz Werneck e BURGOS, Marcelo. "Revolução processual do direito e democracia progressiva". In: *A democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte : UFMG, 2003, p. 337-492.

VIANNA, Luiz Werneck et al. *Corpo e alma da magistratura brasileira*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Resende de; MELO, Manuel Palácios Cunha & BURGOS, Marcelo Baumann. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. RJ: Revan, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck. *Perfil do Magistrado Brasileiro*. Rio de Janeiro, Iuperj-AMB, 1996.

VIEIRA, Rosa Maria. *O Juiz de Paz: do Império aos nossos dias*. 2ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

WAGNER Jr., Luiz Guilherme da Costa. *A ação civil pública como instrumento da ordem urbanística*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

WARAT, Luis Alberto. *Surfando na pororoca: o ofício do mediador*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004

WATANABE, Kazuo. "Filosofia e características básicas do Juizado Especial de Pequenas Causas". In: *Juizado Especial de Pequenas Causas* (Coord. Kazuo Watanabe). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações* (trad. Leônidas Hegenberg & Octany Silveira da Mota). São Paulo: Cultrix, 1970.

WEBER, Max. *Economia y sociedad*. 2ª Ed., 13ª Reimpressão. Ciudad del Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1999.

WEHLING, Arno & WEHLING, Maria José. *Direito e Justiça no Brasil Colonial – O Tribunal de Relação do Rio de Janeiro (1751-1808)*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

WOLKMER, Antônio Carlos. *História do Direito no Brasil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

YARSHELL, Flávio Luiz. *Tutela Jurisdicional*, 2ª tir., São Paulo: Atlas, 1999.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Poder Judiciário: crise, acertos e desacertos* (trad. Juarez Tavares). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.