

Políticas sociais e justiça comunitária — ações de interesse público a partir da sociedade civil no Chile*

Sebastián Cox Urrejola

O Estado e a sociedade civil na construção do público

As tendências mundiais para a redução do Estado, a privatização das empresas públicas e a desregulação do mercado modificaram substancialmente as relações entre o Estado e a sociedade civil e fizeram mais tênue a clássica distinção entre as esferas e os interesses do público e do privado. Vão-se tecendo assim novas formas de abordagem do público que vão além do meramente institucional e que afetam qualitativamente a gestão de serviços, os programas e as políticas públicas, e os direitos das pessoas. Hoje em dia, não é somente o Estado o responsável direto pela satisfação das necessidades públicas, pois o setor privado também passou a ter papel fundamental. A temática da rearticulação das relações Estado/sociedade adquire outra perspectiva: o fortalecimento da sociedade civil se faz solidário com a construção da democracia e da cidadania e remete à própria democratização do Estado, ainda que não se reduza a isso (Cunill, 1995). Cada vez mais, *a esfera do público* tem relação com aqueles assuntos e bens que são do interesse de toda a comunidade, e não com a natureza e identidade do órgão encarregado de satisfazer a demanda respectiva.

Aparecem assim dois elementos principais que estão conformando este conceito relativamente novo de *interesse público*: primeiro, a ne-

* Traduzido do espanhol por Noêmia A. Espíndola.

cessidade compartilhada de satisfazer uma necessidade pública; segundo, a probidade e transparência na gestão dos serviços prestados.

Trata-se, portanto, não só da existência de políticas públicas pertinentes, mas também de sua efetiva implementação, do não-desvio dos recursos e da eficiente e transparente gestão dos recursos envolvidos. Por outro lado, o público não se esgota no estatal: como produto do mesmo processo de descentralização do Estado apareceram empresas semi-estatais ou corporações de direito público e privado orientadas para a satisfação de necessidades públicas cujo estatuto e normas de controle e fiscalização não correspondem ao comum das entidades governamentais e públicas.

Constata-se essa realidade e também o aparecimento de novos atores, com a privatização de áreas e setores que tradicionalmente se encontravam na esfera pública governamental e que influem diretamente na satisfação de necessidades públicas (sistemas previdenciários e de aposentadoria; sistemas privados de saúde, de educação e até de seguridade cidadã...). Assim, faz-se necessário também estender o conceito de *agente público* a todos os que trabalhem direta ou indiretamente para o Estado, bem como aos agentes privados que exerçam de alguma maneira uma atividade de interesse público.

Portanto, a expressão agente público tem natureza dinâmica, dada mais pela atividade de interesse comum a que se destina do que pela natureza jurídica e/ou administrativa do órgão ao qual esteja subordinado.

Vão-se identificando assim as *ações de interesse público* como aquelas nas quais os interesses em jogo dizem respeito à comunidade em seu conjunto, a segmentos particulares dela ou a uma pluralidade de sujeitos mais ou menos determinados, ações que sirvam para promover a solução pacífica e institucional dos conflitos e que estão destinadas a gerar uma mudança no contexto social. Essas ações podem desenvolver-se tanto no âmbito jurisdicional como fora dele, ou seja, em qualquer instância administrativa, institucional ou outro cenário socialmente legitimado. Trata-se sempre de ações que, além de atender às necessidades de um caso individual, transcendem-no e se projetam como denúncias, como propostas de situações globais com dimensões sociais, econômicas ou culturais de indubitável natureza política e que trabalham a favor do aprofundamento da democracia. As ações de interesse público devem também ser vistas como forma de promover a participação cidadã responsável — forma mais eficaz do que o voto — no planejamento das políticas públicas e no fortalecimento do papel fiscalizador dos próprios cidadãos, com base em seus direitos fundamentais e utilizando os mecanismos legais existentes (Kohen, 1996).

Participação cidadã e gestão do público

Paralelamente e em conseqüência disso, em vários países da América Latina as sociedades democráticas e/ou em via de democratização se viram na necessidade de reformular, entre outros, os princípios da *participação cidadã* e do *controle ou fiscalização*, como mecanismos para tornar mais eficaz e transparente a gestão do público.

A importância desses princípios chegou a ser tal que hoje se sustenta que eles constituem o fundamento de legitimidade moral em que repousa o sistema democrático moderno (Frühling, 1996). Para muitas de nossas sociedades, trata-se de mudar a participação cidadã de uma perspectiva mera e fundamentalmente eleitoral para outra decisória e fiscalizadora, "mediante a aproximação das determinações e realizações a essa base cidadã que conhece seus problemas e interesses e que com suficiente assessoria ou apoio técnico, é capaz de propor, resolver, executar e controlar as soluções e ações de interesse comum público" (Hales, 1995).

A que se refere então essa nova dinâmica tendente à *participação cidadã decisória* (e não somente eleitoral)?

Refere-se ao processo através do qual o cidadão contribui de maneira permanente para determinar as prioridades de acionamento do Estado, para definir suas respostas às demandas sociais e para influenciar as modalidades de satisfação das necessidades públicas. A participação é assim entendida como direito soberano do cidadão e não como concessão da autoridade, e isso no contexto de um processo constante de construção/recuperação de um poder cidadão eficaz na sociedade civil.

O modelo econômico e cultural imperante e as modernizações sociais verificadas nos últimos anos na região buscam legitimar profundas modificações nos sistemas de mediação e representação social, nas modalidades e nos espaços de distribuição do excedente social e nas atitudes e nos comportamentos públicos da cidadania (Cox, 1995).

Por outro lado, a cidadania e os direitos não são atributos naturais, mas estão em constante processo de transformação (construção-ampliação/questionamento-redução), e a simples consagração dos direitos não gera automaticamente as condições requeridas para o efetivo exercício desses mesmos direitos cidadãos. Além disso, a possibilidade de os cidadãos exercerem seus direitos depende — além de sua existência e consagração — "do conhecimento que tenham dos mesmos, da vontade de exercê-los e do conjunto de condicionantes socio-político-institucionais nas quais se podem exercê-los" (González, 1996). Isso implica ainda duas responsabilidades e desafios comple-

mentares: a necessidade de controlar socialmente como se comporta o poder ante o cidadão, ou seja, a observação e a avaliação contínuas das atividades dos agentes do público e de toda expressão institucional que tenha influência na gestão dos serviços públicos (controle cidadão sobre a administração centralizada e descentralizada, sobre as empresas públicas e os grupos intermediários que participam na gestão de programas de interesse público); e também a necessidade de assegurar acesso oportuno e eficiente à informação, bem como o compromisso e a organização social adequados para participar e influir nas decisões públicas.

A criação de formas de organização para proteger os interesses cidadãos e o desenvolvimento de ações de interesse público para efetivar o direito à informação pública deveriam garantir a publicidade e transparência dos atos de gestão pública e o controle cidadão sobre o nível de responsabilidade com que todo representante do interesse público cumpre sua atribuição. As manifestações desse controle cidadão podem ser múltiplas e encontrarem-se tanto na esfera jurisdicional como na não-jurisdicional.

No Chile, o *recurso de proteção*, estabelecido constitucionalmente e que se realiza pela via judicial, transformou-se na maior expressão do controle cidadão da gestão pública. Em termos de institucionalidade democrática, o sistema jurídico confiou à Câmara de Deputados a missão de fiscalizar os atos de governo, e à Controladoria Geral da República, de controlar a legalidade dos atos da administração e a receita e os investimentos dos fundos fiscais, das prefeituras e de todos os organismos e serviços públicos.

Mas isso é claramente insuficiente. O controle social pressupõe acesso oportuno e eficiente à informação sobre o público, e o Chile carece de legislação que garanta o acesso periódico e cidadão à informação relacionada com a gestão pública. Além disso, "não existem nem a tradição nem o dispositivo legal que obriguem os órgãos do Estado e os agentes do público a prestar contas públicas e periódicas de seus planos, objetivos, atividades e resultados" (Chile, 1994).

A fiscalização da gestão dos agentes do público e o controle social para prevenção e punição da corrupção somente podem ser exercidos na medida em que a cidadania disponha de informações suficientes e oportunas.

Assim, torna-se fundamental — do ponto de vista cidadão — superar a falta de informações e o desconhecimento dos direitos e da forma de fazê-los valer.

Cidadanias e territorialidade: a comunidade como espaço cotidiano de participação

No atual modelo de gestão do público em todo estado de direito, além da participação cidadã através do caminho eleitoral, a comunidade como nível de administração de máxima proximidade oferece um espaço para desenvolver um protagonismo cidadão mais ativo e integral — exigindo reconhecimento e acesso aos direitos cidadãos, políticos, econômicos, sociais e culturais, e exercendo as responsabilidades de fiscalização e controle cidadão da gestão cotidiana de agentes e programas do público.

No Chile, ao município — como a mais importante expressão local da administração pública — compete hoje a responsabilidade pela execução dos programas sociais considerando a participação da comunidade na elaboração do plano de desenvolvimento comunitário.

Ao município cabe também tornar acessível a todos os cidadãos os direitos econômicos, sociais e culturais e sua expressão concreta: os programas e as prestações sociais. Tais programas e prestações sociais, cada vez mais proclamados e apresentados como "benefícios e/ou subsídios" (e não como direitos), cobrem grande gama de interesses e se expressam em diversos âmbitos: auxílios familiares, pensões por velhice, merenda escolar, bolsas de estudos, programas para habitação, distribuição de água potável, assistência legal etc. O que nos importa resgatar agora é que cada vez mais são os municípios e seus diversos serviços que, direta ou indiretamente, devem ser os responsáveis.

É nesse contexto e nesse cenário comunitário/municipal que existem as maiores possibilidades e energias para potencializar ao máximo as capacidades cidadãs para a reivindicação dos direitos e para o exercício das ações de interesse público. Os elementos de proximidade, de cotidianidade e de necessidades e interesses vitais — tanto individuais como comunitários — que definem, ativam e dinamizam as relações mais ou menos conflitantes entre a própria cidadania e entre esta e os agentes do público também contribuem para o exercício dos direitos cidadãos, para o melhor acordo e mediação de interesses, necessidades e direitos dos cidadãos entre si e com as instituições respectivas, bem como para a inadiável ação de fiscalização e controle — jurisdicional e não-jurisdicional que devem desenvolver os cidadãos sobre a gestão do poder e dos recursos utilizados pelas autoridades delegadas e as instituições pertinentes.

É também nesse cenário que o protagonismo cidadão se faz não só possível, mas também concreto e de interesse coletivo. Torna-se assunto de interesse público.

E isso vale particularmente para o *setor de justiça, a segurança e a convivência cidadãs*.

A justiça e a convivência pacífica: assuntos de interesse público — assuntos de todos

Uma rápida revisão de recentes estudos e relatórios especializados (Correa & Barros, 1993; Peña et alii, 1991) confirma e amplia a percepção extremadamente negativa que a cidadania tem do sistema jurídico/judicial no Chile. Os qualificativos de ineficiente, discriminatório, arbitrário, lento e corrupto são os mais largamente utilizados para definir um sistema sobre o qual 82,8% da população opinam de modo negativo (Correa & Barros, 1993). Um dos problemas centrais e urgentes colocados pela sociedade chilena na atualidade é a legitimidade da justiça e do conjunto de seus operadores. Isso é particularmente grave no caso da população com escassos recursos e dos setores populares (urbanos e rurais) onde, além de todas as carências e irregularidades enunciadas, há o sentimento de que a justiça é poder, acessível e útil somente para os mais ricos, e inacessível e somente imperativa e/ou repressiva para os pobres.¹ A justiça é obedecida não por autoridade legitimada, mas simples e materialmente por fatalismo, por medo, por impotência e por inércia. Não se recorre à justiça para resolver problemas porque não se tem fé e perdeu-se credibilidade. A justiça não dá garantias nem de autonomia, nem de independência, nem de equidade. No entanto, essa crise da justiça como poder absoluto delegado a terceiros constitui também uma "oportunidade para a sociedade civil" e para a dimensão mais protagônica da cidadania. A essa afirmação se chega depois de considerar em toda sua transcendência os seguintes elementos:

- ♦ A maioria das situações conflituosas e das necessidades de informação e de orientação sócio-jurídica da população (urbana e rural) se

¹ "...porque hasta ahora los pobres en general, más que sentirse sujetos de derecho y percibir a la justicia como garante de esos derechos, se sienten impotentes y ven en la justicia una voluntad avasalladora que se les impone desde fuera..." (Correa & Barros, 1993).

refere aos direitos cidadãos e, em especial, aos econômicos, sociais, de meio ambiente e culturais. Em particular e de forma concreta, a possibilidade e factibilidade de exercê-los (conhecimento e exercício), e a exigência e/ou fiscalização de seu reconhecimento e cumprimento por e ante organismos e instituições correspondentes. O acesso, o exercício e a exigibilidade dos direitos relacionados com programas, benefícios, prestações, subsídios e outras expressões das políticas sociais relativas a educação, saúde, habitação, trabalho, água, transporte, planejamento, seguridade cidadã e organização vicinal e de bairros constituem mais de 80% da demanda dos cidadãos.

A maioria das demandas e conflitos que afetam a convivência familiar, vicinal e comunitária é suscetível de solução pré-judicial, seja mediante orientação e assessoria sócio-jurídicas adequadas, seja por mediação oportuna.

- ♦ Os direitos reivindicados e as situações conflitantes apresentadas têm como espaço de resolução a comunidade, e como atores e partes implicadas, a institucionalidade — tanto "pública governamental" como "pública privada" — municipal e provincial.

A gestão coordenada e integrada dos diferentes agentes institucionais torna-se uma necessidade (ainda mais porque muitos desses serviços governamentais públicos foram privatizados...); a exigência de sua maior eficiência e o controle de seu adequado funcionamento (transparência e informação) constituem desafios e tarefas para a institucionalidade e também para a cidadania, em nível comunitário.

- ♦ Os agentes do público em matéria de justiça e de convivência são muito mais que os profissionais advogados e juizes tradicionalmente considerados. No nível municipal e dos governos provinciais, há assistentes sociais e funcionários cuja tarefa cotidiana e especial é atender e informar o público sobre os procedimentos e antecedentes para exercer seus direitos. No âmbito de serviços e órgãos especializados — do Trabalho, da Mulher, de Jovens, de Camponeses, de Indígenas, de Consumidores, do Orçamento, da Educação, da Habitação e da Saúde — que trabalham descentralizadamente em nível provincial e comunitário, são outras pessoas especialmente encarrega-

das que devem assumir essa importante tarefa de interesse público: dar informação e orientação sócio-jurídica à população.

É nesses territórios e a propósito desses temas e assuntos de interesse público, que a participação cidadã adquire perfil e relevância social especiais. O reconhecimento e a valorização de líderes comunitários e dirigentes sociais preparados técnica e juridicamente, como "Colaboradores da Justiça", constitui expressão concreta de protagonismo cidadão e de ações cidadãs de interesse público.

Protagonismo cidadão e justiça comunitária

O direito como instrumento para a democracia, a justiça e a superação da pobreza: a proposta da Forja

Os profissionais — advogados, educadores, sociólogos e comunicadores — que integram a Forja (corporação, sem fins lucrativos, de formação jurídica para a cidadania e a democracia) levantaram a hipótese de que o direito, no quadro de um regime democrático, pode ser um instrumento eficaz para a superação da pobreza, o melhoramento da qualidade de vida e a convivência pacífica da população.

Nessa proposta de ação apostamos que o desenvolvimento das capacidades cidadãs por parte da população e mais concretamente, o conhecimento e o exercício de seus direitos civis, econômicos, sociais, culturais e de meio ambiente constituem meios e canais efetivos não só para o acesso a bens e serviços, mas também, e principalmente, para a expressão do potencial de protagonismo cidadão e de preocupação solidária pelo bem comum que singulariza e distingue a espécie humana.

O direito — em nossa percepção e proposta — não deve ser patrimônio de somente alguns. Mais ainda, sendo as normas constitucionais e legais, bem como as ordens e os decretos emanados de legítima identidade, de cumprimento obrigatório, seu oportuno conhecimento, seu eficaz exercício e sua completa exigibilidade "por e para toda a cidadania" passam a ser matéria de interesse comum.

Isto posto, e em conformidade com o lema "Todos pela Justiça para Todos", a partir de 1992/93 se inicia o programa Ações Cidadãs pela Justiça e a Democracia, que em sua mobilização e execução associa-se com municípios, organizações comunitárias, instituições governa-

mentais e não-governamentais. Contou-se com o patrocínio e o apoio principal de entidades da sociedade civil, e também de algumas instituições governamentais de especial preocupação temática e setorial.²

Uma das principais ações implementadas por esse programa constitui o projeto Habilitação Sócio-Jurídica e Protagonismo Cidadão de Líderes e Organizações Comunitárias.

Esse projeto consiste na capacitação associativa e sócio-jurídica de líderes comunitários, que, organizados e reconhecidos juridicamente como associações comunitárias e orientadores jurídicos em centros jurídicos vicinais, prestam consultas em matérias sócio-jurídicas e ajudam seus vizinhos e familiares na resolução pré-judicial de conflitos.

O programa se desenvolve em três momentos, com conteúdos temáticos, metodologias de trabalho e objetivos que, sendo específicos a cada um, guardam relação de continuidade e coerência com o conjunto. Os eixos temáticos e estratégicos que definem a continuidade e coerência de toda a proposta correspondem à colocação em prática de conceitos, valores e comportamentos tais como: liderança pessoal e social, associativismo e trabalho em redes, honestidade e serviço comunitário, cidadania e interesse público — gratuidade e eficiência no trabalho.

A primeira etapa do programa corresponde à mobilização e seleção dos (as) postulantes e ao início da capacitação, e tendo na assinatura do convênio de colaboração (município(s) — FNSP — Forja) e da ata de compromisso dos postulantes selecionados (futuros orientadores) seus momentos de maior solenidade.

A segunda etapa corresponde ao desenvolvimento do curso de capacitação, que consiste em sete módulos temáticos³ (35 unidades teórico-práticas) com mais de 40 sessões e um total aproximado de 168 horas de aula.

A capacitação é assegurada por profissionais advogados e assistentes sociais e consiste, além dos cursos, em sessões práticas e distintas modalidades de avaliação, qualificação e exercícios de campo, sem-

² Entre as instituições privadas, uma internacional, a Fundação Ford, e outra nacional, a Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, são as principais; entre os governamentais, o Fosis (Fondo de Solidaridad y Acción Social) e certos programas e corporações regionais de assistência jurídica, subordinados ao Ministério da Justiça.

³ Esses sete módulos temáticos correspondem ao *set* de material educativo que foi elaborado especialmente por profissionais da Forja para a implementação desse programa. Durante o ano de 1997 e a partir da sistematização de quatro anos de experiência, a equipe de profissionais da FNSP (S. País) e da Forja que trabalham no programa propuseram várias modificações (complementações, inovações, correções temático-pedagógicas) que serão incorporadas a partir de 1998.

pre com a supervisão e acompanhamento profissional. Essa etapa culmina com a diplomação dos alunos que tenham conseguido satisfazer às condições e modalidades de qualificação. O diploma é entregue pela Forja e credencia seu titular como orientador jurídico.

Na terceira etapa, os orientadores formam uma organização comunitária (Associação de Orientadores Jurídicos) que, devidamente registrada no município respectivo, passa a ter existência e reconhecimento jurídicos. Essas associações definem e organizam seus trabalhos e, em função de seus principais objetivos e possibilidades, criam e mantêm seus consultórios jurídicos vicinais como unidades permanentes de trabalho. O programa e as instituições co-patrocinadoras asseguram às associações já constituídas supervisão e acompanhamento durante o primeiro ano de sua existência autônoma.

Nesse período, as associações consolidam suas relações e colaborações em nível comunitário e provincial, e principalmente dão andamento aos sistemas e modalidades de registro e comunicação com o exterior (trabalho em rede), e devendo obter o apoio financeiro e o reconhecimento, enquanto colaboradores da justiça e da convivência pacífica em nível comunitário, por parte das autoridades municipais e setoriais correspondentes. O uso cotidiano de materiais especialmente elaborados e adequados em seus trabalhos (guia para operadores de justiça com setores pobres; cadastro de instituições que prestam serviços gratuitos de assistência jurídica; sistema de fichas e registro de atendimentos) tende a facilitar e a tornar mais eficaz o trabalho dos orientadores na prática.

À luz de experiências concretas e de seus resultados, a Forja postulou e confirmou a viabilidade, conveniência e pertinência da intervenção de dirigentes sociais devidamente capacitados na orientação e solução extra e pré-judicial de consultas e conflitos de caráter sócio-jurídico que afetam a população. Tais dirigentes conhecem, porque os vivenciam, os problemas sócio-jurídicos que mais freqüentemente acontecem a seus pares. Têm a memória e o conhecimento atualizado da história social, econômica, cultural, política e administrativa de seu meio, que é o mesmo dos cidadãos consultantes: seus vizinhos. Têm ainda o reconhecimento, a legitimidade e a credibilidade social de seus concidadãos, que os elegeram como dirigentes de suas organizações comunitárias. São esses cidadãos, capacitados técnica e juridicamente, e organizados como dirigentes orientadores jurídicos (DEJs) em seus consultórios jurídicos vicinais (CJVs), que assumem a tarefa de informar e orientar sobre direitos e que ajudam a resolver os muitos problemas e conflitos que, em nível familiar, trabalhista e vicinal principalmente, afetam a vida e as relações entre os membros da comunidade.

São eles que, devidamente preparados, atuam como mediadores para a solução consensual dos conflitos, quer entre os cidadãos, quer entre estes e as entidades e instituições públicas, em nível municipal e provincial.

São os DEJs e os CJVs que, em função de sua articulação funcional com outros colaboradores institucionais da justiça, estão também em condições de fazer o acompanhamento, o controle e a fiscalização da ação dos organismos públicos e/ou privados do setor.

São estes CJVs, como organizações comunitárias reconhecidas por lei e participantes nas instâncias da institucionalidade municipal, que representam uma clara e definitiva opção de organização e de serviço comunitário, os quais, tendo a vocação e a função de interesse público, constituem uma expressão concreta e inovadora da sociedade civil e de um protagonismo cidadão pela justiça e a democracia.

Os CJVs, como organizações comunitárias funcionais, são reconhecidos pela legalidade vigente em nível municipal e gozam de total autonomia, tanto jurídica como institucional e econômica. Os dirigentes orientadores jurídicos (DEJs) que os compõem na qualidade de associados alcançam tal posição graças à legitimidade e à honorabilidade reconhecidas por seus pares e pelo entorno social, e após haverem concluído com sucesso um curso especializado de capacitação sócio-jurídica e metodológica.

Em nível local e no que diz respeito ao fortalecimento das capacidades cidadãs e a maior e melhor organização e expressão da sociedade civil, os CJVs constituem um agente dinamizador e ao mesmo tempo um ator relevante. Os CJVs — enquanto organização com reconhecimento jurídico municipal — podem participar, na instância comunitária da máxima representatividade social, o Conselho Econômico e Social Comunitário (Cesco), e aí exercer um papel de controle e fiscalização dos assuntos municipais.

A ação dos orientadores jurídicos e dos consultórios vicinais

Até agora, os orientadores e os consultórios jurídicos vicinais intervieram fundamentalmente em quatro áreas:

♦ Área de orientação e apoio

Dar informação, orientação e apoio sócio-jurídico aos vizinhos e suas organizações (famílias, associações, clubes, juntas vicinais etc.), seja

atendendo em lugares fixos predeterminados (consultórios), seja em outros lugares, sob a forma de atendimento individual e/ou de palestras e seminários grupais.

♦ Área de resolução consensual de conflitos

Atuar como mediadores e coordenadores dos conflitos que lhes são levados pelos vizinhos, quer se trate de problemas entre duas ou mais pessoas, quer de problemas entre pessoas e entidades públicas e/ou privadas de jurisdição comunitária ou provincial (reconhecimento e exigibilidade de direitos, transparência e eficácia dos procedimentos etc.).

Um caso de mediação

"A senhora C.C. está sendo perturbada acusticamente pelas netas de uma vizinha, fato que vem ocorrendo há anos sem solução. A queixosa não deseja levar esse problema a juízo por causa da idade avançada da vizinha, senhora H.G., com quem nunca teve problemas. Ambas mantêm uma boa relação como vizinhas, a qual se quer conservar.

O DEJ levou em conta essa situação e verificou o anteriormente exposto. Em conversa informal com a sra. H.G., esta aceitou conversar com a sra. C.C. para chegar a um acordo.

O DEJ juntou as partes em conflito e conseguiu que as netas da senhora H.G. baixassem o volume do receptor nos horários que a perturbavam.

O acordo foi feito por escrito, assinado por ambas as partes e registrado na unidade vicinal, cujos dirigentes foram testemunhas de fé."⁴

♦ Área de articulação e ação acordada com outros

O encaminhamento das pessoas consultantes aos organismos e instituições competentes, quando se trata de situações e conflitos que por distintas razões eles não podem resolver, já que são outras e específicas as pessoas e estruturas que estão credenciadas para isso (assuntos jurisdicionais e administrativos, casos que exigem intervenção profissional etc.). Em todos esses casos, os CJVs prestam informação e orienta-

⁴ Na seção ¿Que hacemos? *El Jurídico Vecinal*. Chile (9), jun. 1996.

ção prévia aos consultantes, de maneira a assegurar *que saibam por que e a quem recorrer na defesa de seus direitos.*

"A sra. M.G.H. vive no povoado Héroes del Mar e nos relata sua experiência: — Recorri ao consultório jurídico da unidade vicinal porque tinha um problema com meu título de propriedade. Ali fui atendida pela orientadora jurídica D.M., que me informou e me acompanhou à Unidade de Títulos do Serviço de Habitação Urbana (Serviu). Em seguida, enviou toda a documentação à Corporação de Assistência Judicial, onde me entregaram documentos para certificar gratuitamente meu título. Os trâmites demoraram um mês e agora tenho minha propriedade legalizada e sem nenhum problema."⁵

♦ Área de fiscalização e controle cidadão

Os DEJs, juntamente com outras organizações comunitárias, identificam, selecionam e priorizam as situações mais importantes que afetam a convivência em nível comunitário e que correspondem a deficiências ou omissões das autoridades. De maneira associada, definem uma estratégia de ação e se autoconvocam para a execução de um plano de ação.

Um caso de fiscalização cidadã

"A sra. J.G.V, mãe de três filhos, separada e analfabeta, ausentou-se do terreno que a prefeitura lhe havia predeterminado. Nesse intervalo, outras pessoas ocuparam ilegalmente o lugar, ocorrendo uma usurpação. Com toda a documentação legal, ela não pode recuperar seu lote, apesar de haver recorrido a várias autoridades municipais. Através de uma audiência pública e apresentando o caso em três reuniões do Conselho Municipal, os DEJs de La Pintana (comunidade) conseguiram estabelecer um prazo de 30 dias para resolver o problema e que fossem revistos 15 outros casos semelhantes."⁶

Na atualidade existem juridicamente e desenvolvem seu trabalho de maneira autônoma e cotidiana oito associações de orientadores jurídicos, nas seguintes comunidades e regiões.

⁵ Na seção ¿Que hacemos? *El Jurídico Vecinal*. Chile (2), mar. 1995.

⁶ Na seção A modo de ejemplo y reflexión ("opinan los beneficiados..."). *El Jurídico Vecinal*, Chile (6), nov. 1995.

Região	Comunidade
V.	Valparaíso
VI.	Placilla — Nancagua — Chépica
R.M.	El Bosque — La Pintana — Cerro Navia — Melipilla

Essas oito associações reúnem e permitem a participação ativa e responsável de 119 membros.

No transcorrer do período 1997/98, iniciou-se a capacitação e constituição de novas associações de orientadores jurídicos, em outras 10 comunidades, processo que deverá terminar em abril de 1998 com outras tantas associações e com aproximadamente 130 novos orientadores jurídicos em:

Região	Comunidade
IV.	Punitaqui
V.	Limache — Los Andes — San Esteban — Putaendo
R.M.	María Pinto — Curacaví
VI.	Pumanque — Marchigüe
X.	Los Lagos

Cada associação, no desenvolvimento de seu programa anual de trabalho e em função de seus estatutos, organiza os consultórios jurídicos vicinais para o atendimento mais eficaz dos vizinhos; acorda os planos e convênios de colaboração que são de seu interesse com as entidades governamentais ou privadas de ação e presença no território comunal; e deve zelar — de maneira autônoma e responsável — pelo respeito e o cumprimento exato, oportuno e completo das obrigações e direitos de cada um de seus membros associados, bem como das normas de conduta que aprovaram ao constituir-se.

No que diz respeito à ação dos consultórios jurídicos vicinais, e de acordo com a informação registrada de que se disponha⁷, cada asso-

⁷ Ver *Informes de Avance*, 1993, 1994, 1995, 1996 e 1997, e *Memoria Anual* (1997) do Programa "Acciones Ciudadanas por la Justicia y la Democracia". Chile, Corporación Forja.

ciação assegura uma média mensal de 26 a 30 atendimentos, considerando como tais a orientação, o encaminhamento e a mediação. Trabalha-se tanto com indivíduos como com grupos e organizações (palestras, foros de interesse comunitário), sendo mais comuns as situações relativas a família (alimentos, segurança, violência), bens (regularização e saneamento), heranças (posses efetivas) e políticas sociais (postulações, queixas em habitação, saúde, justiça).

Elementos a considerar numa estratégia para a ação na justiça a partir da sociedade civil

A gênese institucional da Forja e o desenvolvimento posterior de sua proposta programática têm sido marcados pelo contexto político, social e econômico das décadas de 80 e 90. Contexto de ditadura no político, de confrontação no cultural, de insegurança cidadã na vida social e de ajuste macroeconômico com alto custo social refletido em extremas desigualdades e iniquidades, e também contexto de abertura a crescentes espaços de liberdade e a difíceis ampliações e aprofundamentos democratizadores.

No atual contexto nacional-regional de busca de alianças e consensos para assegurar os processos de transição à democracia, à efetiva democratização das sociedades e ao desenvolvimento de planos e programas para atenuar as iniquidades e superar a pobreza, a máxima potencialização das capacidades cidadãs e a tarefa de assumir cada vez mais responsabilidades e poderes na gestão e no controle do público aparecem como eixos transcendentais e novos paradigmas das sociedades civis.

Nossa hipótese e nossa proposta de trabalho — fundadas numa identidade e numa especificidade sócio-jurídicas — visam a demonstrar na prática:

- ♦ Que as ações isoladas, auto-referentes, não correspondem a um contexto de abertura democrática, e que a chave da sustentabilidade das práticas está em ações acertadas com outros: instituições públicas e privadas, organizações diversas. Que para isso é necessário um trabalho de identificação, relacionamento e discussão argumentada com os outros atores da vida societal.
- ♦ Que o Direito pode ser um instrumento para a convivência pacífica, para a melhoria das condições de vida da grande maioria da popula-

ção, para a superação das discriminações, clássicas ou tradicionais, mas também as emergentes, contanto que o direito seja assumido, lido criticamente e ativado pela cidadania.

- ♦ Que a pobreza tem muitas faces: o desconhecimento dos direitos que como cidadãos nos correspondem, da forma de exercê-los e fazê-los valer, e a desconsideração por parte dos agentes do público são também faces da pobreza.
- ♦ Que os cidadãos pobres não se caracterizam somente por carências, mas possuem também capacidades potenciais de liderança, solidariedade e voluntariado que, se cultivadas e postas em prática, se mostram confiáveis, qualificadas, auto-afirmativas de valores e comportamentos democráticos.
- ♦ Que cidadãos e cidadãs demandam, sobretudo, informação e orientação sobre os direitos que lhes competem, e que também buscam a solução de seus conflitos interpessoais ou com instituições mediante o acordo amigável, a negociação ou a mediação, privilegiando a convivência pacífica ao invés da confrontação.
- ♦ Que as opiniões dos cidadãos pobres sobre a justiça — lenta, arbitrária, ineficiente, discriminatória, e inclusive corrupta — podem ser mudadas quando os esforços acordados com protagonismo cidadão resultam numa organização de operadores de justiça — dirigentes orientadores jurídicos — que informa, orienta, encaminha e resolve conflitos por meios alternativos com um tratamento digno, respeitoso e qualificado.
- ♦ Que quando o associativismo cidadão é eficaz, útil e eficiente, constitui uma ferramenta válida para relacionar-se e obter legitimidade e reconhecimento por parte da institucionalidade, bem como para exercer o controle social, tanto de seus próprios membros quanto dos agentes do público.
- ♦ Que a convivência pacífica é uma aspiração da cidadania, e que se esta tiver um impulso inicial para assumir papéis específicos, será possível obter avanços substantivos na democratização da justiça, na melhoria da qualidade de vida e na superação da pobreza.
- ♦ Que é nos espaços locais — comunidades — que se vivem muitas situações de conflitos sócio-jurídicos, como também é ali que se pratica o conhecimento e o exercício dos direitos cidadãos, e onde é possível

ativar mecanismos, construir organizações que contribuam para o "empoderamento" cidadão, a aquisição de conhecimentos e experiências que resultem em maior segurança e maior expectativa de desenvolvimento econômico, social e cultural.

As iniciativas e ações isoladas, a mobilização e responsabilização apenas governamental ou não-governamental, não apresentam horizontes claros. Os tempos são cada vez mais de estratégias compartilhadas, de alianças interativas e de ações acordadas entre diferentes atores. Nem o Estado nem o mercado são capazes por si só de enfrentar e menos ainda de superar um dos mais urgentes desafios de nossas sociedades: o desenvolvimento com equidade na democracia. A participação consciente, organizada e responsável da cidadania e da sociedade civil nos assuntos de interesse público transforma-se assim em elemento constituinte e essencial da democracia.

No entanto, a proposta de habilitação cidadã para sua participação ativa nos objetivos e tarefas da construção e do aprofundamento democráticos, do desenvolvimento com equidade e da convivência pacífica não se constitui ainda em plataforma nem em metas comuns desejadas por todos os componentes e setores de nossa sociedade.

No caso específico da proposta de fazer do direito um instrumento habilitador para a cidadania, a justiça e a democracia para todos, ela provocou reações de repúdio por parte de alguns setores da associação profissional dos advogados (em todo caso parciais e minoritários). Por outro lado, e apesar de acordos parciais e setoriais de colaboração em nível institucional, a ação das associações de orientadores jurídicos, enquanto expressão organizada e autônoma da comunidade e dos setores sociais mais empobrecidos e isolados pelo sistema, não consegue obter apoio decidido nem consideração especial por parte das autoridades ou da institucionalidade central do setor justiça.

Dois diferentes tipos de argumentos/preconceitos sustentam até agora essas atitudes "profissionais críticas" e/ou de "oficial suspeita" ante a proposta e a ação de cidadãos organizados e ativos trabalhando pela justiça:

- ♦ Há aqueles que, por zelo profissional, consideram prejudicial à profissão e à imagem dos advogados permitir que qualquer cidadão possa conhecer e fazer uso do direito. Os elementos de gratuidade e de serviço comunitário se convertem então no "risco de politização e de caudilhismo" que implicariam obrigatoriamente essas práticas sociais, no dizer dos opositores.

- ♦ Há também aqueles que somente consideram e valorizam a ação social do Estado a partir de uma perspectiva exclusivamente assistencial, e o direito como uma ciência e uma técnica de acesso e exercício seletivos (profissional ou institucional).

Em ambos os casos, e em todos os casos, apostamos que as práticas e sua ampliação e desenvolvimento se encarregarão de argumentar em favor da proposta. Isso não impede que se levem em conta no programa algumas observações e críticas que consideramos válidas e que melhoram a proposta (controle associativo e ético dos DEJs, transparência da gestão associativa, registro dos atendimentos obrigatórios e periódicos etc.)

Recentemente foi elaborada uma proposta — "Mobilização e Plataforma de Trabalho: Ações Cidadãs para o Acesso à Justiça, à Superação da Pobreza e à Democracia" — que é um convite para ultrapassar o âmbito das ações experimentais nos microespaços locais e para analisar e implementar mudanças nos programas e políticas públicas em nível nacional. Essa mobilização e plataforma teve extraordinária acolhida no mundo institucional, governamental e universitário em especial. Dos diálogos abertos se podem esperar importantes e novos desenvolvimentos da proposta.

O lema que une todos os participantes do programa — "todos pela justiça para todos" — expressa bem o desejo e o interesse de uma gama cada vez maior de setores cidadãos de serem co-protagonistas e agentes corresponsáveis do Estado nas políticas e programas relacionados com a justiça. Nesse sentido, a ação dos DEJs e dos CJVs representa um claro indicador de crescimento do patrimônio social e comunitário, bem como de maior protagonismo e empoderamento da sociedade civil.

Referências bibliográficas

Chile. Comisión Nacional de Ética Pública. *Informe*. jul. 1994.

Correa S., Jorge & Barros, Luis. *Justicia y marginalidad*. Santiago, Chile, CPU, Desuc, 1993.

Cox, Sebastián. Construcción de lo público y ampliación de democracia: nuevas dimensiones para la ciudadanía. In: *Sociedad civil, ciudadanía y construcción de lo público*. Chile, Forja, Cedral, Flacso, PIIE, 1995. (Serie Separatas Ciudadanías.)

- Cunill Grau, Nuria. La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Reforma y Democracia*. Clad (4), jul. 1995.
- Frühling, Hugo. Fiscalización y control ciudadano en un régimen político democrático: los casos de Colombia, Chile, Argentina y Perú. 1996. 46p. (Informe.)
- González, Gorki M. *Las acciones de interés público en Perú*. Lima, PCU, mar. 1996.
- Hales, Jaime. El ciudadano famélico. *Vida e Derecho*. Chile, Forja (12), 1995.
- Kohen, Beatriz. Acciones de defensa del interés público. Argentina, Poder Ciudadano, abr. 1996.
- Peña G., Carlos et alii. *Proposiciones para la reforma judicial*. Santiago, CEP, 1991.