

Comparação entre as tendências de Serviços Legais na América do Norte, Europa e América Latina (segunda parte)¹

Comparison of trends in Legal Services in North America, Europe and Latin America (second part)

Fernando Rojas Hurtado²

Palavras-chave: Serviços legais; Advocacia; Crítica jurídica; Movimentos sociais.

Resumo: Trata-se da segunda parte do estudo comparativo das tendências de serviços legais na América do Norte, Europa e América Latina. Com auxílio de pesquisa de campo colaborativa, especialmente realizada por meio de entrevistas estruturadas e de estudos de caso, o autor apresenta um inventário-panorama de serviços legais inovadores e tradicionais em quatro países da América do Sul durante os anos 1980: Chile, Colômbia, Equador e Peru. Ao mesmo tempo, produz uma comparação quanto à forma de atuar, aos fundamentos, aos objetivos e meios de financiamento destes serviços entre si e destes com seus correspondentes, sobretudo nos Estados Unidos e com alguns aspectos de serviços promovidos no Brasil e na Europa. Ao final do estudo, o autor compreende que a forma de financiamento, sua vinculação com a Igreja ou com agências de apoio internacionais exercem influência sobre a forma de atuar, o modelo de organização e os objetivos dos serviços legais. Em específico quanto aos novos serviços legais, dentre outras conclusões, percebe o autor que, apesar de manterem em grande medida seu caráter utópico-transformador, entre seus objetivos, em geral, há uma tendência para utilização de meios institucionais, ou seja, do sistema judicial, como meio de solução de conflitos.

¹ Texto originalmente publicado em: *Institute for Legal Studies Working & Papers – University of Wisconsin, Madison Law School*. Madison, Wisconsin 53706, USA. A tradução foi realizada a partir de: HURTADO, Fernando Rojas. Comparación entre las tendencias de los Servicios Legales en Norteamérica, Europa y América Latina - segunda parte. *El Otro Derecho*, n. 2, ILSA, Bogotá, jan. 1989, p. 5-57. Tradução para o português realizada por: José Humberto de Góes Junior. Artigo recebido em: 02/2016; artigo aceito em: 03/2017.

² Presidente do ILSA e pesquisador do Centro de Pesquisa e Educação Popular – CINEP – Bogotá – Colômbia.

Comparação entre as tendências de Serviços Legais

Keywords: *Legal services; Lawyer; Legal criticism; Social movements* **Abstract:** *This is the second part of the comparative study of trends in legal services in North America, Europe and Latin America. The author presents a survey of innovative and traditional legal services in four South American countries during the 1980s: Chile, Colombia, Ecuador and Peru. At the same time, produce a comparison of how to act, the fundamentals, objectives and means of financing these services among themselves and with their correspondents, especially in the United States and with some aspects of services promoted in Brazil and in Europe. At the end of the study, the author understands that the form of funding, its link with the Church or with international support agencies exert influence on the way in which it operates, the organizational model and the objectives of legal services. In particular, in relation to the new legal services, among other conclusions, the author perceives that, although they maintain to a large extent their utopian-transforming character among their objectives, there is a tendency in general to use institutional means, that is, of the judicial system, as a means of conflict resolution.*

Introdução

Equipes de pesquisadores do Chile, Colômbia, Equador e Peru realizaram até o momento o mais completo estudo sobre serviços legais populares na América Latina. Desse trabalho, conclui-se que são diferentes de atividades aparentemente semelhantes promovidas em países de economia desenvolvida: os serviços legais latino-americanos desafiam o sistema legal capitalista enquanto lutam para estabelecer uma nova ordem social. Seus marcos constitutivos são delineados pelos níveis de pobreza, pela desigualdade de renda e por fatores culturais. Além disso, os novos serviços legais latino-americanos afrontam o fato inquietante de um significativo número de pessoas não poderem invocar o sistema jurídico oficial. Pois, em seus países, há barreiras sociais, econômicas e psicológicas que não existem nos países do hemisfério norte.

Isso explica em parte por que os novos serviços legais no puderam fincar raízes dentro do aparato tradicional do Estado e por que se valeram de atitudes progressistas da Igreja e dos esforços de litigantes e de profissionais isolados. A dita "crise da esquerda", a mudança de tendência da Igreja e a ajuda externa comprometida com a justiça social parecem coincidir para que se realizem na região ações estreitamente ligadas com as forças que dão singularidade à história recente do subcontinente. Esses são fatores sociais e históricos específicos que explicam por que surgiram projetos tão ambiciosos na América Latina.

Características dos novos serviços legais na América Latina - Um estudo sistemático sobre as tendências dos serviços legais em quatro países andinos

Como dito na introdução, este artigo está baseado principalmente nos resultados de uma pesquisa promovida pelo International Law Students Association (ILSA) em quatro países latino-americanos: Chile, Colômbia, Equador e Peru.

Três instrumentos metodológicos foram usados pela equipe de pesquisadores: um inventário dos serviços legais, entrevistas estruturadas e estudos de caso. Apesar de outras possibilidades interpretativas, a informação recolhida por meio do inventário dos serviços e as entrevistas refletem a situação existente no momento do estudo. Os estudos de caso se baseiam em perguntas sobre a história de um grupo de serviços legais.

O inventário

Em cada país, o estudo procurou registrar o maior número possível de serviços legais existentes para pessoas consideradas de baixa renda. Por razões óbvias, os pesquisadores não tinham a pretensão de mapear todos os grupos de serviços legais de cada país. Porém, era esperado incluir todos os novos projetos e instituições dos quatro países.

Os pesquisadores definiram esse universo como projetos e instituições "existentes". Os projetos finalizados ou os grupos dissolvidos não foram documentados nem analisados.

Os pesquisadores equatorianos e chilenos entenderam, ainda, que observar unicamente projetos e instituições limitava o seu estudo nesses países. Foram encontrados muitos advogados assessorando organizações populares no Equador e no Chile. Como esses advogados promovem assessoria e representam judicialmente setores de baixa renda, além de participarem ativamente de formação jurídica para membros das organizações populares, também foram incluídos nos dados coletados nesses países.

Em todos os países, a análise mais profunda se concentra nos novos serviços legais. A citação de serviços legais *tradicionais* ocorre apenas para se estabelecerem comparações. Não se fez uma análise profunda desses serviços, embora o estudo tenha incluído quase o mesmo número de serviços legais *novos* e *tradicionais* (75 e 73, respectivamente). Os estudos de caso incluem somente os serviços legais inovadores.

Entrevistas estruturadas

As quatro equipes de pesquisadores usaram entrevistas previamente desenhadas para recolher informação em cada um dos projetos ou instituições incluídas no inventário.

Foram necessários oito meses para terminar a pesquisa e um total de 148 entrevistas foram respondidas nos quatro países. Portanto, este é

Comparação entre as tendências de Serviços Legais

certamente o mais completo estudo/inventário de serviços legais até então realizado na América Latina. O estudo contém grande quantidade de informação comparada e sistematizada.

Os estudos de caso

Baseados nos resultados preliminares do estudo, os pesquisadores puderam comprovar a existência de uma ampla variedade de formas organizacionais, atividades jurídicas e extrajurídicas, recursos financeiros e formas de se relacionar com os beneficiários. Foram percebidas diferenças significativas entre países e, internamente, em cada país específico. Mas, ainda assim, faltavam bases para compreender se a maior *participação política* foi, de fato, impulsionada pelos *novos* serviços legais. Também pairavam dúvidas sobre o real impacto dos *novos* serviços legais para a transformação política e social.

Essas questões empíricas podem ser mais facilmente estudadas se consideramos os serviços legais dentro de seu âmbito político e social. Para tanto, o estudo de caso parece mais apropriado que a entrevista.

Os pesquisadores decidiram ter, como foco dos estudos de caso, a efetividade e a potencialidade dos serviços legais para alcançar metas como: participação popular, desenvolvimento comunitário, programas de treinamento para beneficiários, além da construção de canais alternativos de poder e de relações sociais.

Um total de 16 casos foi estudado nos quatro países. Cinco no Chile, quatro na Colômbia, quatro no Peru e três no Equador. Por grupos de beneficiários, os 16 casos incluem: comunidades indígenas na Colômbia e Chile; camponeses no Peru, Equador e Colômbia; comunidades urbanas no Chile, Peru, Equador e Colômbia; trabalhadores assalariados no Equador, Peru e Chile; mulheres na Colômbia e Peru; direitos humanos no Chile.

Algumas peculiaridades evidentes do contexto social, legal, político e econômico da América Latina

Fatores óbvios diferenciam o contexto social em que se constituem os serviços legais latino-americanos daquele dos países de economia avançada, em que se conformou um tipo distinto de serviço legal. O fator mais evidente tem a ver com a característica dos países subdesenvolvidos. Isso ajuda a explicar algumas diferenças entre os serviços legais dos países economicamente desenvolvidos e os dos países menos desenvolvidos.

Apesar disso, esses fatores visíveis não podem explicar a mais profunda diferença existente entre os novos serviços legais latino-americanos e os dos Estados Unidos e da Europa: os novos serviços legais latino-americanos se mostram um desafio ao sistema jurídico capitalista enquanto tentam introduzir uma nova ordem social.

As seções seguintes abordam mais profundamente quatro forças internas que conformam outras diferenças fundamentais. Esta seção

HURTADO, Fernando R.

se concentra nas diferenças mais perceptíveis quanto ao contexto entre os serviços legais latino-americanos e os dos países do hemisfério norte.

- Os níveis de absoluta e relativa pobreza, assim como a desigualdade de renda, tornam o acesso ao assessor jurídico e ao sistema de justiça mais escasso e seletivo na América Latina. O mercado de trabalho, além disso, é altamente estratificado e permite a emergência de uma extensa "classe média" que compartilha os compromissos e os valores de um pacto social. Porém, a ausência de uma integração nacional contrasta agudamente com esse pressuposto axiomático dos países desenvolvidos, que nos compreendem como um todo social homogêneo. Esse pressuposto aparece comumente entre os estudantes interessados no tema do acesso à justiça e da assistência jurídica na América do Norte e na Europa (FRIEDMAN, 1981).

- Fatores culturais também tornam os novos serviços legais mais necessários na América Latina. Entre as condições mais compartilhadas pelas comunidades latino-americanas de baixa renda, a ignorância acerca dos mais elementares direitos humanos, a falta de confiança no Estado, além da falta de segurança em si mesmas, distanciam as comunidades dos tribunais. Um significativo número de pessoas não tem acesso ao sistema oficial de justiça, da mesma forma que não faz parte da economia formal.

- A educação elitista e rigorosamente estratificada atribui tradicionalmente aos advogados na América Latina um papel político e uma posição hierárquica que os torna indiferentes aos interesses jurídicos de setores de baixa renda (LYNCH, 1981; PÉREZ, 1, 1981; FALCÃO, 1984; ABEL, 1982).

É preciso ressaltar, porém, que essa característica distintiva dos advogados latino-americanos tem se modificado nos últimos 15 anos. Eu tenho observado, além disso, que os estudantes norte-americanos que não consideram as recentes transformações na educação jurídica e no que compõe a atividade profissional não podem entender como e por que os advogados latino-americanos têm um papel decisivo para o nascimento e orientação dos serviços legais na região (ROJAS, 1982; PALACIO Y ROJAS, 1985).

Nesse sentido, os serviços legais latino-americanos, mais que os norte-americanos ou europeus, têm que vencer, ainda, maiores obstáculos sociais, econômicos e psicológicos que impedem a igualdade perante a administração da justiça. Substantiva e processualmente, a igualdade entre os indivíduos é, de fato, uma das premissas do sistema legal capitalista. Vencer essa barreira de desigualdade constitui o desafio técnico e financeiro que os serviços legais latino-americanos enfrentam. E, levando em consideração que a resposta a esse desafio implica em aquiescência ao sistema legal capitalista, atuar para a igualdade de acesso acaba sendo uma das fontes da natureza contraditória desses serviços legais inovadores.

- Porém, diferente da América do Norte e da Europa, o problema latino-americano do acesso limitado à justiça não pode ser tratado como um

Comparação entre as tendências de Serviços Legais

aspecto puramente técnico. Obstáculos de renda, reserva de mercado e questões culturais exigem a formulação de políticas que assegurem acesso igualitário aos serviços legais. Intimamente relacionada a velhas estruturas de poder, a desigualdade adquire *prima facie* um caráter político. Agora, nem a intervenção do Estado nem os partidos políticos são demandados. A natureza autoritária de alguns regimes de governo latino-americanos impede qualquer tentativa de garantir os direitos constitucionais básicos ou de reclamar a igualdade perante a lei. A ausência de recursos e de uma política forte, além da falta de pressão profissional, tem impedido governos democráticos de conceder, às classes subalternas, as ferramentas jurídicas para se defenderem. A seguridade social latino-americana não atinge o patamar de qualidade e de alcance dos serviços públicos congêneres da Europa e da América do Norte. Essas diferenças explicam por que os novos serviços legais latino-americanos, ao adotarem uma bandeira política e econômica e ao assumirem a defesa dos direitos humanos, colocam-se automaticamente em oposição ao Estado. Ou esses serviços legais constituem uma ameaça para o Estado e para o sistema político, uma vez que substituem os canais usuais da administração pública e do clientelismo político na prestação dos serviços públicos. Os obstáculos para obter mais acesso ao sistema de justiça se completam com a apatia e até mesmo a desconfiança dos setores populares em relação ao Congresso e à administração pública. Cria-se um círculo vicioso: o maquinário político não dá respostas ao que é precisamente um problema político.

Todas as limitações econômicas, culturais e políticas que mencionamos acima constituem o contexto geral em que os serviços legais latino-americanos realizam sua batalha. Esse contexto também explica, em parte, por que os novos serviços legais não fincaram raízes dentro do Estado. Diferentemente do que ocorre na Europa e nos Estados Unidos, os serviços legais latino-americanos cresceram dentro das organizações não governamentais (ONGs) que se definem diferentes ou mesmo como oposição ao Estado. Ocasionalmente, esses serviços legais não governamentais unem esforços com agências do Estado para apoiar programas particulares que oferecem à comunidade apenas um benefício econômico a curto prazo. Eles não se opõem à redistribuição de programas públicos, sob pena de isso causar a sua separação da comunidade. Outras vezes, esses novos serviços se associam a partidos políticos progressistas. Quando essa associação ocorre, fica em evidência a natureza política desses serviços legais na América Latina, além de mostrar as tensões políticas e institucionais que necessariamente precisam enfrentar. Em todo caso, e como se indicará nas seções seguintes, ainda que seja grande a variedade de serviços no que concerne a suas concepções e estratégias, todos esses novos serviços são alheios à ideia de apoiar o governo ou de servir ao clientelismo de um partido político.

Um breve apanhado histórico das correntes dos serviços legais na América Latina

Podemos reconstruir apenas um quadro difuso da história dos serviços legais na América Latina. Pode ser feita uma divisão limitada tendo como base o período de formação, antes e depois de 1970. O primeiro período se caracteriza pela reduzida assistência jurídica aos pobres. Esta era escassa, provavelmente mais escassa do que é atualmente. Os serviços legais eram configurados para litigantes particulares ou por advogados contratados pela Igreja, por instituições de caridade ou por câmaras de vereadores para atender a algum caso específico.

O segundo período se caracteriza por um alto grau de institucionalização. O Estado participa mais ativamente no campo dos serviços legais, algumas empresas criam suas fundações para a assistência jurídica e entidades relacionadas à Igreja mantêm serviços legais. Porém, com o cisma político da Igreja Católica, visível a partir do fim dos anos 1960, os serviços que promovia se dividiram entre tradicionais e participativos. A mesma divisão ocorre com os serviços promovidos por igrejas protestantes.

Na Colômbia, por exemplo, o Estado implantou agências com advogados remunerados para atender em tempo integral às necessidades dos indigentes. Porém, os serviços legais mantidos pelo Estado não têm o alcance e o grau de institucionalização observados nos países do Norte. Por essa razão, os serviços legais promovidos pelo Estado nunca chegaram a desafiar seriamente a advocacia privada, muito menos a colocar em risco a reserva de mercado. Nunca foram considerados como um direito básico dos setores populares a ser exigido do Estado, como educação e saúde. O fato de os serviços legais não serem um direito das pessoas nem uma obrigação do Estado, além da responsabilidade por suas decisões, não é alvo de demanda. Com isso, os advogados não precisam se sentir pressionados a instituir um sistema de "segurança" jurídica semelhante ao que fazem quando promovem assistência a litigantes particulares. Diferentemente do que aconteceu no Norte, entre nós, nunca se deu o conflito entre "Judicare" e o "Staff Sytem" (CAPELLETI Y GARTH, 1981)³.

Também durante o segundo período, a proliferação de novos programas e projetos de serviços legais provoca novas mudanças nas

³ Para as pretensões deste artigo, consideramos pressuposta a noção de desenvolvimento comunitário. Não é possível discutir aqui a origem social e política desta categoria, tampouco posso explicar as razões pelas quais os novos serviços legais adotam essa terminologia. Minha hipótese é de que, para os serviços legais latino-americanos, esta é um "princípio", uma daquelas noções vagas e em moda, que de algum modo são aceitáveis para a maioria, senão para todas as ideologias políticas. Desde que satisfaça os requisitos ideológicos e burocráticos das agências para o desenvolvimento, fornece aos grupos de serviços legais espaço suficiente para realizar seus fins organizacionais.

Comparação entre as tendências de Serviços Legais

organizações. Apesar de as agências internacionais financiarem projetos de curto prazo, estes foram executados por advogados que esperavam institucionalizá-los como programas permanentes. Sem exagero, alguém poderia interpretar esse segundo período como um momento de tentativa dos advogados de institucionalizar os projetos. Advogados comprometidos, que quase sempre tinham uma pequena experiência pessoal em ações de desenvolvimento comunitário, mobilização política ou em serviços legais para minorias e para os pobres, encontraram, no interesse das agências internacionais que tratam desses temas, uma oportunidade para construir programas estáveis. Eles esperavam se dedicar permanentemente a uma causa social e política pela qual haviam lutado durante anos – Alguns advogados foram coordenadores e também membros remunerados dos projetos. Estabelecendo algumas regras de trabalho e requerendo maior responsabilidade diante das necessidades dos beneficiários, as agências internacionais também contribuíram para impulsionar a institucionalização. Ainda que as formas de organização sejam diferentes em um caso ou em outro, as agências financiadoras, os beneficiários e os avaliadores externos também fizeram parte da concepção, do desenho, da organização, do controle ou da avaliação do projeto.

Agora, passemos brevemente para a Europa Norte-Occidental e para a América do Norte com o intuito de estabelecer as bases para uma comparação com o desenvolvimento institucional da assistência jurídica na América Latina. Restringiremos nossa comparação à Europa Norte-Occidental porque não parece existir um desenvolvimento semelhante quanto à assistência jurídica na Bélgica ou em quaisquer dos países do mediterrâneo europeu. A literatura especializada comumente aceita a tese de Cappelletti sobre as três ondas ou ideias e programas predominantes no desenvolvimento dos serviços legais nos países do Norte: primeiramente, assistência jurídica aos pobres; em segundo lugar, normas de direito público para ampliar direitos protegidos; em terceiro lugar, assistência jurídica como uma alternativa à judicialização (ABEL, 1985, p. 480).

Depois de experimentar um acelerado crescimento por duas décadas, os recursos para os serviços legais foram limitados ou diminuíram nos últimos anos. Essa tendência recente é interpretada à luz dos cortes nas despesas públicas e do desmonte do Estado de bem-estar social; ambos são resultado da crise econômica ou de um amplo movimento político pela privatização do setor, ou, mais frequentemente, como uma combinação dos dois processos.

Este apanhado sobre o desenvolvimento institucional nas economias avançadas do Ocidente e na América Latina, apesar de bastante esquemático, permite-nos assinalar diferenças entre as duas regiões:

- Os serviços legais latino-americanos, tanto os novos como os tradicionais, não alcançaram o grau de institucionalização que tiveram os serviços norte-americanos e europeus nos anos 1960 e 1970. Por

HURTADO, Fernando R.

outro lado, o subsídio do estado, os advogados gratuitos e outros esquemas de voluntários sempre estiveram sujeitos a cortes orçamentários e ao capricho dos gestores públicos. No caso dos novos serviços legais, estão comumente sujeitos ao financiamento de curto prazo. Isso, ao lado da falta de apoio estatal — e, em alguns casos, repressão pública —, ameaça a sua estabilidade. A única exceção a esse quadro de relações difíceis entre o governo e os novos serviços legais parece ser o apoio outorgado pelo governo brasileiro aos serviços legais desse país entre meados de 1985 a meados de 1986. Sob o estímulo da chamada *abertura*, ou transição para a democracia burguesa, o Ministério da Justiça brasileiro transferiu recursos tanto para os serviços legais tradicionais como para os inovadores. Mas diferenças institucionais significativas ainda separam os serviços legais inovadores dos tradicionais na América Latina.

- O auge e o declínio dos movimentos de assistência jurídica no Norte estão associados estreitamente ao auge e à queda do Estado de bem-estar social. Os serviços legais na América Latina aumentaram quantitativa e qualitativamente como resultado de perspectivas distintas adotadas na política pública interna. Isso é ainda mais certo de afirmar em relação aos novos serviços legais, ramo que mais cresceu no subcontinente dentro da árvore da assistência jurídica, sendo também o mais criativo (PALACIO, 1985). Correspondente a isso, os novos serviços legais latino-americanos têm sido relativamente imunes a essa tendência universal para a redução do tamanho do setor público. Mesmo que a redução orçamentária nos países de economia avançada eventualmente pudesse afetar o tamanho e o número de novos serviços legais na América Latina, seu impacto ainda não foi sentido.

- O vago propósito da “assistência jurídica para os pobres” dominou a primeira onda de acesso à justiça tanto nos países do Norte como da América Latina. Esse propósito ainda persiste em um substancial número de modelos de assistência jurídica nas sociedades capitalistas avançadas. Em contrapartida, a assistência jurídica com o princípio de ajudar os pobres nunca alcança o grau de institucionalização que logrou ter no Norte. Recentemente adotado na América Latina, o uso desse modelo tem sido meta explícita apenas de governos ou de programas de assistência jurídica patrocinados pelas universidades e algumas fundações de empresas privadas. A Igreja, que na primeira metade do século esteve associada à ideia de caridade e de filantropia nos serviços legais, está, agora, dividida mantendo serviços legais tradicionais e inovadores.

- As defensorias públicas nunca se estabeleceram na América Latina. Nem os serviços jurídicos têm sido primordialmente direcionados para reformas legais. Ainda assim, a defensoria pública supõe interesses comuns e homogeneidade social, uma vez que a lei é considerada impessoal e universal por natureza. Já os novos serviços legais dão prioridade aos conflitos de interesse coletivo. Mas o coletivo é comumente uma comunidade concreta, um grupo definido de

Comparação entre as tendências de Serviços Legais

beneficiários, não um grupo anônimo de indivíduos dentro de uma sociedade. Uma determinada associação de camponeses, uma certa comunidade indígena, pessoas de uma ocupação urbana ou uma confederação de trabalhadores, todos esses são típicos exemplos de beneficiários dos novos serviços legais. Porém, é necessária uma cuidadosa seleção do grupo de beneficiários, uma vez que a presença de um advogado na sua vida cotidiana é considerada um elemento essencial para o desenvolvimento da organização. Pela mesma razão, as chamadas “ações coletivas” não são uma ferramenta frequentemente usada pelos novos serviços legais latino-americanos. Além disso, somente aqueles serviços que se direcionam para indivíduos dispersos ou grupos com necessidades específicas, como os que mantêm atendimentos para mulheres ou para comunidades indígenas, dedicam parte de seus esforços na tentativa de reformas constitucionais e legais. Ainda que todos os grupos participem — em maior ou menor medida como parte de sua atividade política inovadora — da promoção e conceituação de direitos humanos básicos para a classe trabalhadora como um todo, a maioria dos recursos é destinada ao trabalho com comunidades específicas. Enquanto isso, os serviços legais tradicionais se direcionam para setores da população vagamente definidos; todavia, eles não participam de ações políticas ou realizam esforços para obter reformas legais por causa dos seus laços com o governo e com os interesses dominantes.

- Os serviços legais contemporâneos, tanto os dos países do Norte quanto os da América Latina, buscam criar alternativas à judicialização. Porém, as formas de assistência jurídica nas duas regiões são distintas. O movimento em direção à informalidade nas sociedades capitalistas avançadas tem sido estimulado por uma série de forças que invocam os interesses comunitários, um diagnóstico da ineficiência dos tribunais e uma ideologia da “privatização” que se opõe ao intervencionismo estatal. Assim, esse movimento é apoiado por uma gama de interesses heterogêneos: grandes corporações, partidos políticos conservadores e tecnocratas acadêmicos. A informalidade jurídica na América Latina, ainda que não isenta de ambiguidade política, é predominantemente um movimento para a democratização. Esta garante a oportunidade de se expressar e de fazer valer sua identidade no sistema legal, tanto do ponto de vista substantivo como procedimental. Pelo fato de nunca ter sido significativa a presença do Estado na assistência jurídica, a informalidade não pode estar associada à privatização. Na verdade, alguns dos grupos e interesses, cuja forma de solução de conflitos se quer adotar, nunca estiveram representados nos tribunais⁴.

⁴ “O ponto de vista da classe trabalhadora” é uma expressão conveniente na medida em que possui um atrativo intuitivo. Aqui é utilizada no sentido que corresponde aos conceitos e terminologia desenvolvidos pelos autonomistas italianos durante os anos 1970.

Forças políticas e sociais contemporâneas que configuram as instituições de assistência jurídica na América Latina

As especificidades quanto aos propósitos, problemas, dilemas e êxitos dos novos serviços legais latino-americanos não podem se relacionar com os programas tradicionais de assistência jurídica, seja na América Latina ou em outro lugar. Ambos os tipos de serviço têm crescido sob a vigência do capitalismo. Porém, somente os novos serviços legais constituem um desafio a uma ou mais premissas do sistema jurídico capitalista. Fatores históricos e sociais específicos explicam por que esses ambiciosos serviços legais apareceram na América Latina.

Outros avanços da assistência jurídica em países de economia desenvolvida parecem ser produto de um conjunto de duas forças principais: políticas de Estado e advogados progressistas. Os novos serviços legais latino-americanos, diferentemente, são o lugar de encontro de várias forças e fenômenos sociais específicos da história recente do subcontinente. Quatro grandes tendências caracterizam a complexidade dessas forças:

- Uma recolocação da teoria política e da prática profissional, como parte do que tem sido chamada "crise da esquerda";
- O compromisso de alguns membros da Igreja com os pobres e com o fortalecimento da organização popular;
- Apoio ideológico e financeiro externo;
- A transformação das classes subalternas.

Adiante considerarei brevemente cada uma das quatro tendências, comentando seu papel no rápido crescimento dos serviços legais na América Latina. A primeira, isto é, a chamada "crise da esquerda", é mais fácil de entender se a dividirmos em três partes: o apoio profissional para as mais urgentes necessidades das classes subalternas, os novos princípios ideológicos para a avaliação dos serviços legais e a busca de um caminho alternativo em direção a uma nova democracia.

A especificidade da crise da esquerda na América Latina: apoio profissional e intelectual para as necessidades cotidianas das classes subalternas

A crise de alguns intelectuais da esquerda durante os anos 1970 é popularmente conhecida na América Latina e em outros continentes como a "crise do marxismo". Ela tem sido submetida a um caloroso debate nos últimos seis ou sete anos. Autores europeus como C. Castoriadis, J. Baudrillard, F. Claudin, C. Lefort e R. Bahro têm contribuído para difundir a ideia da crise do marxismo na América Latina. Perry Anderson, a figura mais controversa desse debate, tem rechaçado enfaticamente a ideia de uma crise. Os latino-americanos vêm tomando posições nesse debate em que a maioria apoia a ideia de uma crise do "marxismo clássico" e têm encontrado refúgio em ideias vagamente definidas — ainda que aparentemente mais criativas — na fronteira do chamado "marxismo ocidental" (SORJ, 1985; CHANI,

Comparação entre as tendências de Serviços Legais

1982; MOULIAN, 1982). Outros têm definido a relevância de Marx, ainda que não necessariamente ao lado de Anderson. Fazem a crítica à tradição leninista como algo oposto ao potencial libertador da crítica marxista.

No começo dos anos 1970, contingentes de profissionais e intelectuais que lutavam por transformação social analisaram imparcialmente os pressupostos básicos do marxismo que haviam compartilhado durante todo o século. Essa autocrítica conduziu a mudanças ideológicas que direta ou indiretamente influenciaram os novos serviços legais latino-americanos, algumas vezes de modo inconsciente e não perceptível. Portanto, é relevante apresentar como a autocrítica da esquerda veio a apoiar práticas políticas como os novos serviços legais:

1. A nova esquerda latino-americana condena o dogmatismo ideológico, o sectarismo partidarista e a vanguarda intelectual (NUN, 1984; GARCÍA, 1983; MIRES, 1982). Essa convicção abriu a possibilidade para que profissionais não doutrinários trabalhassem com os setores populares. Eles também levantaram o potencial e o status de experiências concretas no campo jurídico, como os novos serviços legais.

2. A nova esquerda latino-americana iniciou uma aproximação às classes trabalhadoras, agora, para além dos operários assalariados, isto é, todos os setores de baixa renda (GORZ, 1983; ROJAS, 1986). Apesar de os sindicatos ainda estarem entre os beneficiários de serviços legais, mais de 70% dos novos serviços passam a atuar sobre outros grupos discriminados social e economicamente, tais como comunidades urbanas, comunidades ou associações de camponeses, comunidades indígenas, trabalhadoras domésticas e mulheres em geral.

3. As relações entre profissionais e intelectuais, por um lado, e setores populares, por outro, foram reestruturados sobre uma base maior de igualdade. O profissional agora tem mais respeito pelas necessidades imediatas do povo e apoia sua estratégia de sobrevivência. Com efeito, um espaço foi aberto para que os advogados trabalhassem conjuntamente com os setores populares para o desenvolvimento comunitário ou em outro propósito da organização. Da mesma maneira, esse ato de colocar profissionais e classes subalternas em igualdade reforçou a ação dos novos serviços legais, que, por sua vez, contribuem para desmistificar o cientificismo e as pretensões hierárquicas do legalismo e dos advogados na sociedade.

4. Trabalhadores e intelectuais semeiam a transformação social em suas lutas diárias, não em ideologias de partido impostas de fora para dentro. Os intelectuais comprometidos modificaram as teorias "verdadeiramente revolucionárias" ou "cientificamente neutras" pela pesquisa-ação e pela observação-participante.

O pensamento crítico acerca dos problemas cotidianos tem logrado reconhecimento na academia, contexto em que surgem

algumas tentativas de combinar e harmonizar essas ideias com um pensamento crítico mais abstrato. Os movimentos sociais, as manifestações das forças sociais em todos os níveis e os trabalhadores assalariados, todos ignorados no passado diante do que se tinha como um papel exclusivo do partido dentro da estratégia revolucionária leninista, estão sendo valorizados ou, ao menos, reconhecidos como relativamente autônomos e fundamentalmente independentes de imposições teóricas. De novo, o reconhecimento da política da vida diária levanta as bases para um acompanhamento mais sólido e realista por parte de advogados e de beneficiários nos novos serviços legais.

A especificidade da crise da esquerda na América Latina: uma variedade de princípios ideológicos para avaliar os novos serviços legais

A análise da crítica teórica latino-americana não foi uniforme. Apesar de estarem de acordo sobre as novas formas de lutas sociais, as pessoas envolvidas com este estudo foram influenciadas por diferentes realidades nacionais e divergentes ideologias. Por essa razão, surgem distintas interpretações acerca do que as novas lutas sociais — os novos serviços legais nesse contexto — realmente significam.

O acordo fundamental acerca da reavaliação dos atores políticos e sociais, à parte os sindicatos e os partidos políticos, esconde diferenças quanto à significação atribuída aos novos movimentos sociais. Na realidade, a nova esquerda tem demonstrado a existência de fontes de força e debilidade entre a crítica intelectual latino-americana, que eram anteriormente ignoradas. Posições teóricas divergentes levam a diferentes avaliações dos serviços legais na região, afetando, portanto, sua legitimidade e apoio.

A seguinte lista de pontos mostra como as divergências entre a nova esquerda conduzem a diferentes perspectivas para a avaliação dos serviços legais:

1. Diferente do leninismo, o novo pensamento crítico abstrato encontra suas primeiras fontes de inspiração em quaisquer das maiores correntes do *novo marxismo*, do *marxismo ocidental*, ou em uma combinação eclética dos dois: a perspectiva humanista de Lukács e a escola de Frankfurt, e a ideia de Gramsci de fortalecer a sociedade civil. Os discursos da escola de Frankfurt, assim como os de Lukács e seus seguidores, têm sido extensamente usados para apoiar a luta por direitos humanos na América Latina, independentemente de suas conotações capitalistas. Gramsci e seus discípulos, como L. Couletti, têm proporcionado uma base teórica e uma legitimação revolucionária às atividades (como os novos serviços legais) que indicam fortalecer o poder das organizações populares em todas as dimensões da vida social. Conjuntamente com Gramsci, Lukács inspira esforços para a criação de contraculturas, assim

Comparação entre as tendências de Serviços Legais

como alguns dos novos serviços legais tentam fazer com base em uma cultura jurídica endógena, própria das classes trabalhadoras (MIRES, 1984; BARRAZA, 1980).

2. O novo pensamento crítico também encontra inspiração no estruturalismo francês e no pós-estruturalismo. Porém, a influência dessas escolas aponta para diferentes direções. Alguns latino-americanos apresentaram ideias — ou contribuíram para aprofundar a elaboração das teses — de Louis Althusser, talvez o mais lido dos franceses da escola do marxismo estruturalista. Em verdade, a escola althusseriana alcançou seu auge na América Latina no final dos anos 60 e começo dos anos 70, antes que a revisão crítica e a rejeição a Lênin acontecessem no subcontinente, a partir da metade dos anos 70. Os pós-estruturalistas prepararam o caminho para o feminismo anarquista e formularam críticas devastadoras a todas as formas de dominação, incluindo a prisão e o sistema jurídico em geral. Amplamente influente entre os criminólogos críticos latino-americanos, os trabalhos pós-estruturalistas de Michel Foucault parecem ter fortalecido indiretamente as ideias do desenvolvimento comunitário e autodeterminação da comunidade em oposição ou por força do Estado. Diferentemente do estruturalismo, os últimos trabalhos estruturalistas de Poulantzas, os quais criaram ampla polêmica com Foucault, têm relação com desenvolvimentos políticos na esfera do Estado. Tais trabalhos, que supostamente propugnaram uma democracia mais genuína e representativa, parecem ter influência entre aqueles grupos de novos serviços legais latino-americanos com ênfase na igualdade de acesso ao aparelho do Estado e nas formas de uma democracia mais participativa no controle estatal.
3. Outras fontes do pensamento crítico — a maioria alemãs —, tais como a escola da derivação ou da lógica do capital, os autonomistas italianos ou a escola italiana do direito alternativo nunca circularam amplamente na América Latina. Portanto, é difícil definir a influência distintiva de cada uma dessas escolas dentro dos novos serviços legais latino-americanos. Porém, levando em consideração que algumas das ideias dessas escolas têm sido intensamente debatidas em círculos restritos de advogados críticos latino-americanos, há que se presumir que elas têm influenciado as discussões acadêmicas ou a avaliação política do fenômeno dos novos serviços legais (URIBE, 1984; QUIÑONES, 1985).
4. No seu conjunto, Poulantzas e Foucault, bem como Gramsci, Horkheimer e Habermas, têm afetado simultaneamente o desenvolvimento da nova esquerda latino-americana e, indiretamente, a conformação dos novos serviços legais. Essa variada influência indica que a nova esquerda e os novos serviços legais estão conformados por forças ideológicas parcialmente divergentes, forças que ainda não tiveram oportunidade de

digerir seletivamente as influências da diáspora de ideologias contemporâneas.

A especificidade da crise da esquerda na América Latina: diferentes caminhos para uma nova democracia

A chamada “crise do marxismo” tem colocado o conceito de democracia à frente dos debates teóricos e políticos. Diferentemente do que ocorria 15 anos antes, agora a maioria — senão todos — dos intelectuais críticos latino-americanos apoia a ideia de uma nova democracia, aplicável a todos os níveis da vida social. Como Lechner (1985) afirmou:

Nos anos sessenta, o tema central do debate político intelectual foi a revolução... esta perspectiva adquiriu tanta força que os cristãos democratas propuseram uma “revolução em liberdade” para o programa governamental no Chile. Se a revolução é o tema articulador do debate na América Latina nos anos sessenta, nos anos oitenta o tema central é a democracia.

Porém, ainda não existe consenso acerca da forma e do conteúdo dessa nova democracia. Em um sentido muito geral, a crítica latino-americana poderia estar dividida em dois grandes grupos: o dos que favorecem uma democracia burguesa mais autêntica e o dos que indicam a substituição da democracia burguesa por formas não capitalistas de liberdade e igualdade. Ambos os grupos se afastam da ideia liberal de democracia. Advogam pela expansão da esfera do político a todas as dimensões da vida social. A diferença central entre eles está no valor histórico e político conferido à liberdade individual burguesa e no papel atribuído ao Estado em cada uma das estratégias políticas. Exploreemos brevemente essa última diferença.

Aqueles que trabalham pela purificação da democracia burguesa querem fortalecer a organização da sociedade civil com vistas a construir um Estado mais legítimo. Eles são contra o autoritarismo e qualquer outra forma de exclusão gerada pelos regimes capitalistas. Ao contrário, aqueles que defendem a superação da democracia burguesa querem criar ou estimular o poder popular por fora do Estado e da política, tal como são definidos nos mecanismos burgueses de representação. Esse grupo desenvolve uma estratégia de longo prazo de poder dual popular, perspectiva que, em certos aspectos, entrecruza-se e segue um curso paralelo com os partidos políticos tradicionais e as formas de representação pública. Mais que expandir a sociedade civil, aqueles que buscam superar a democracia burguesa atuam para abolir a dicotomia Estado–sociedade civil.

Mais que em qualquer outro tópico, os debates contemporâneos acerca da forma e conteúdo da nova democracia têm proporcionado ímpeto ideológico aos novos serviços legais latino-americanos. Nesse sentido, esses debates também incutem nesses ambientes uma ou outra cor ideológica, dependendo de qual dos propósitos democráticos tenha mais influência sobre cada grupo particular. Público-alvo, impacto, interpretação e análise dos novos serviços legais latino-

Comparação entre as tendências de Serviços Legais

americanos dependem, em grande medida, do lado em que estejam o serviço legal e o analista. Com efeito, explorando os dois lados do debate intelectual sobre a nova democracia, explicitarei algumas das características dos serviços legais que correspondem a cada uma das posições ideológicas.

Os argumentos correntes em favor da reforma da democracia burguesa vêm principalmente da Argentina, Uruguai, Chile e Brasil, países que têm lutado durante muito tempo contra regimes ditatoriais (LACLAU, MOUFFLE, 1985; LECHNER (ed.), 1982; ARAVENA, 1982; DE IPOLA, PORTANTIERO, 1984; MIRES, 1982; BOBIO, 1983). A partir do ponto de vista dos partidos políticos, essa corrente da nova esquerda latino-americana está muito próxima das posições social-democratas em vigor. Porém, ela soma características próprias e específicas à antiga social-democracia europeia. Alguns deles mostram influências diferentes, como Gramsci, Lukács, a escola de Frankfurt e ainda a teoria da democracia de Macpherson e a teoria da justiça social de Rawls. Outras características têm a ver com o contexto histórico específico e político da América Latina, especialmente com a tradição popular latino-americana⁵.

A julgar por suas propostas, esse ramo da nova democracia latino-americana poderia ser caracterizado pelos cinco postulados seguintes:

1. É neocontratualista na medida em que aponta para a reconstrução do contrato social. O novo pacto deveria ser amplamente participativo com vistas a garantir uma contínua estabilidade política. Como não há uma tradição de ampla participação, o processo político prevalecente tem que criar condições necessárias para uma participação que começa do nada. Duas condições são essenciais, dada a tradição latino-americana de excluir grupos de cidadãos dos processos políticos. Primeiro, os grupos políticos antes excluídos devem, de início, transformar-se em novos sujeitos políticos (coletivos). Segundo, têm que ser estabelecidas regras (constitucionais) que permitam e estimulem a participação. Essas duas condições tomadas conjuntamente indicam que a prioridade desse projeto político é expandir o alcance das esferas políticas para, mais tarde, institucionalizá-las.
2. É pluralista em um sentido particular. Está baseado na premissa de que os conflitos são um ingrediente essencial de um contínuo pluralismo democrático. Essa forma de uma nova democracia cria as bases para a unidade nacional. De todas as maneiras, a harmonia nacional não requer a eliminação dos conflitos entre os sujeitos coletivos. A unidade nacional não

⁵ Atualmente o ILSA promove o estudo de culturas jurídicas e direito informal. Apresentar o ponto de vista das comunidades nos foros de reforma jurídica realiza o potencial de apoio interno e contribui para elevar a consciência e autoconfiança dos usuários.

está baseada na ideia de cidadãos ou grupos de cidadãos homogêneos. A integração nacional é resultado de diversos interesses culturais, sociais e econômicos participando ativamente em um processo político regido por regras comuns aceitas por distintos sujeitos.

3. É coletivo, uma vez que os sujeitos políticos estão socialmente definidos como grupos, mais que como indivíduos. Porém, não se restringe ao fator econômico, que sequer é o principal critério para definir um grupo social. Os comportamentos ideológicos, políticos e sociais não estão predeterminados pela posição econômica (LACLAU, 1978).
4. É reformista, na medida em que se espera alcançar o socialismo por meio de uma série de reformas — “aprofundar a democracia burguesa” é o denominador comum dessas reformas. Nesse sentido, reivindica-se “realista” e “pragmático”, oposto a concepções utópicas tanto do socialismo como da transição ao socialismo.
5. É populista, na medida em que indica incorporar, no processo de tomada de decisão, as opções e o critério utilizado pelo indivíduo médio em sua vida diária. O populismo, como é entendido nesse contexto, significa uma estratégia política que deseja levar, à arena pública, grupos ou classes que ali nunca tiveram assento. Os mesmos grupos são comumente a principal sustentação eleitoral dos governos populistas. A ênfase corrente na coalizão de partidos para produzir um novo pacto social e uma nova constituição ilustra a tentativa “populista” de levar todos os grupos e classes a um novo contrato social na América Latina — tenta-se fazer isso ao largo da diferenciação social extrema. Está baseado na premissa de que, na América Latina, a acentuada heterogeneidade conduz a antagonismos sociais e a regimes políticos excludentes. Por óbvio, esse novo pacto social espera incluir grupos de cidadãos que não têm sido parte das tradicionais correntes social-democratas ou novos pactos entre o Estado, os sindicatos e os empresários. Nesse sentido, governos como o de Alfonsín, na Argentina; Sarney, no Brasil; Betancur, na Colômbia e García, no Peru, podem ser considerados populistas.

Indubitavelmente, esse propósito de democracia burguesa reformada tem influenciado, em maior ou menor medida, a maioria dos novos serviços legais latino-americanos. Os grupos mais inspirados por esse projeto político poderiam se caracterizar assim:

1. Os serviços legais servem para criar condições de acesso real igualitário ao sistema de justiça, ao aparelho de Estado e ao processo político em seu conjunto;
2. Enfatizam a defesa das liberdades civis e os direitos humanos individuais;
3. Promovem uma participação mais ativa da organização popular nas reformas constitucionais e legais;

Comparação entre as tendências de Serviços Legais

4. Educando e trabalhando conjuntamente aos setores populares, permitiria a estes formularem suas próprias demandas e propostas por meio de canais políticos recentemente constituídos.

Outros intelectuais latino-americanos, mais radicais, aspiram a um tipo original de democracia. Ainda que apenas esquematicamente delineada, essa nova democracia está baseada em uma igualdade real oposta à igualdade formal. Colocaria a liberdade coletiva no lugar da liberdade individual e instituiria formas mais *diretas* de representação e de controle por parte dos setores populares. Por fim, seria uma democracia não capitalista que abriria as possibilidades para uma distribuição coletiva de recursos, distinta das regras do mercado e dos princípios de acumulação do capital (JACQUES, 1985).

Diferente da proposta de reforma de uma democracia burguesa, essa fonte de pensamento crítico poderia se caracterizar como a seguir:

1. Essa proposta tenta constituir e fortalecer canais de poder distintos do Estado e dos partidos políticos. Na verdade, propõe-se a defender a autonomia dessas formas alternativas de poder e de organização política diferentes do Congresso, da Administração e dos partidos políticos. Essa proposta não acredita muito no aparelho de Estado nem nas formas tradicionais (burguesas) de representação política. Assim, dispersa o poder político e o processo político. Sua disputa com o Estado capitalista vai além do tipo de governo que um país deva ter em um momento particular de sua história. Mais que ampliar a participação dentro do Estado e dar legitimidade à ideologia contratualista, essa proposta busca criar um poder paralelo, ou seja, independente da direção do Estado. Aposta no poder popular como a única fonte confiável de transformação social.
2. Não só se *descobre* a política na vida cotidiana, mas reforça a expressão política ainda que se deseje colocá-la fora da arena política — um lugar definido de forma muito estreita pela Constituição, o qual supostamente se distingue da economia e da ideologia. Essa concepção não aceita a separação entre economia e política feita pelo capitalismo, que cria áreas suscetíveis de controle social. Sequer aceita a imposição das “leis invisíveis da economia” para a acumulação capitalista. Na realidade, essa concepção radical de democracia não admite qualquer limitação à vontade popular. Suas dificuldades com o sistema legal capitalista (incluindo-se a Constituição) vão além do conteúdo específico que possa ter uma lei.
3. Também é pluralista. Porém, ademais da ênfase que se possa dar à diferença entre indivíduo ou grupo, essa fonte de pensamento democrático aponta para a criação de um “novo indivíduo”. Ainda que não rigorosamente definido, esse novo

indivíduo está mais relacionado com a solidariedade do que com a diferenciação.

Essa proposta de nova democracia também tem influenciado em maior ou menor medida os novos serviços legais latino-americanos. A organização e a mobilização populares aparecem como a meta dominante dos grupos de serviços legais inclinados para essa aproximação política.

Estes temas... a criação de um sujeito popular, a definição de seu papel protagônico; o caráter de sua estrutura mais que seu simples ativismo; o encontro do popular com o nacional; [...] A consolidação do território como o espaço do poder local; a busca de uns canais e formas diretivas de representação; a redefinição do papel dos partidos políticos; a criação e a recriação das manifestações diárias de uma autêntica cultura e uma identidade popular, etc., etc. [...] redefinem uma matriz teórica para a formação de um corpo de princípios para uma sociedade do presente focada no futuro (M. JACQUES, 1985).

A influência da Igreja, a busca da igualdade real, a liberdade coletiva e o novo indivíduo

A nova atitude dos profissionais e intelectuais críticos coincidiu com a prioridade que a Igreja Católica latino-americana e outras denominações religiosas deram à justiça social. À parte o entendimento de justiça social, nas últimas décadas, alguns membros da Igreja têm apoiado ou têm participado eles mesmos da luta contra a exploração capitalista e os regimes autoritários. Essa nova atitude de alguns membros da Igreja constitui a segunda força que está por trás do surgimento dos novos serviços legais no subcontinente.

O alcance e o compromisso da Igreja com as lutas de libertação variam de país para país. As formas e o significado do compromisso eclesial também variam em cada lugar. A Igreja brasileira, por exemplo, está profundamente envolta, em todos os graus de sua hierarquia, na produção teórica, na organização e na mobilização popular. Igualmente, ela tem demonstrado que está comprometida com uma mudança social estrutural, não somente com a mudança no tipo de governo ou no regime político (de autoritário a democrático, como recentemente sucedeu no Brasil). Ao contrário, só uma minoria da Igreja colombiana está comprometida com uma mudança social estrutural. Na verdade, a Igreja colombiana reduz seus esforços reformistas a reivindicações por emprego, a uma distribuição mais igualitária de renda e, timidamente, ao apoio aos direitos humanos e às liberdades civis.

O conjunto de organizações relacionadas à Igreja tem se colocado para além desta. Associações de sacerdotes, religiosos e leigos são agora frequentes no subcontinente. Uma das mais proeminentes (e mais duramente atacada pela repressão interna da Igreja) tem sido aquela conhecida em vários países como "cristãos pelo socialismo". Essas associações são o lugar de encontro em que cristãos e marxistas estabelecem as bases de um trabalho conjunto para aprender um com

Comparação entre as tendências de Serviços Legais

o outro teorias e metodologias para a transformação social. A ideia de construir um poder dual, dos pobres para os pobres, paralelo ao Estado e à política tradicional, parece ser o acordo fundamental entre eles.

A característica distintiva dos serviços apoiados pela Igreja está na ênfase na organização popular. Mais que qualquer outra organização política, a Igreja está profundamente comprometida com a organização dos setores populares, de preferência sem a intervenção de agentes externos. A organização das classes subalternas, comumente chamadas de "comunidades eclesiais de base", é um projeto integral que inclui metas sociais, econômicas e políticas. Porém, não está presa a nenhum partido político nem depende do Estado. Pode até ser uma organização contra o Estado ou ocasionalmente se associar ao setor público para desenvolver conjuntamente projetos aprovados por este. Mas não existe nenhum vínculo orgânico entre esses protagonistas ordinários do processo político. Normalmente, as organizações ligadas à Igreja atuam sob o nome de "associações não governamentais".

Em seu conjunto, essa nova prática pretende criar um povo capaz de produzir uma nova ordem social. É uma íntima relação entre religião e luta por mudanças nas estruturas sociais de dominação (BIGO, 1976; BRUNEAU, 1974; BOFF, 1981; ROSA, 1985).

A influência específica da Igreja nos novos serviços legais latino-americanos é consequência de sua ênfase no respeito pelos sentimentos e necessidades das classes populares. Como a Igreja dá prioridade ao imediato, bem como aos problemas estruturais dos pobres, os serviços legais apoiados ou relacionados a ela refletem, mais que outros, o entendimento de que se deve fortalecer a base para que o povo possa conduzir suas próprias batalhas políticas e jurídicas. Particularmente, é comum esse grupo de serviços legais apresentar as seguintes características:

- Os advogados ou qualquer profissional não podem impor crenças, valores ou posições políticas aos beneficiários dos serviços legais. Da mesma maneira, os advogados não podem impor a preferência por uma ou outra solução legal. Cabe aos beneficiários avaliar e decidir qual a estratégia jurídica é a mais conveniente para alcançar suas próprias metas. No exercício dessa ação, os advogados trabalham *conjuntamente* a grupos econômica e socialmente discriminados. Eles não podem se antecipar nem assumir uma liderança que impeça o próprio desenvolvimento político e jurídico dos beneficiários.
- O papel do advogado é oferecer um serviço de acordo com as decisões e expectativas dos grupos populares. Com efeito, há uma expectativa de que o advogado seja o ramo técnico do grupo com o qual colabora. Os advogados dão uma luz quanto às opções e consequências de determinada ação. A comunidade ou grupo de beneficiários decide o caminho que deve seguir. Na maioria dos casos, os advogados ou outros profissionais têm o papel de um membro da comunidade na tomada de decisão. A superioridade intelectual do advogado é desmistificada.

HURTADO, Fernando R.

- Os advogados devem compartilhar as dificuldades dos beneficiários. Esse é o único caminho para entender completamente suas opções e dilemas. Os *advogados descalços* são o modelo que se invoca como apropriado para os profissionais que trabalham nos serviços legais.
- Para que exerçam controle social sobre os serviços legais, os beneficiários devem ter treinamento jurídico. Diferentemente de uma educação teórica e abstrata, essa educação jurídica deve adotar a experiência e as técnicas experimentais da educação popular. Espera-se que o treinamento nesse âmbito desmistifique a superioridade “científica” do conhecimento jurídico. Espera-se, também, revelar o caráter de classe e a natureza espoliadora dos sistemas jurídicos contemporâneos.
- A organização de beneficiários tem que ser internamente democrática. Os advogados dos serviços jurídicos devem estar seguros de que as decisões que venham a ser tomadas reflitam a vontade coletiva da comunidade. Levando isso em consideração, tais advogados devem estimular a realização de assembleias e outros meios de decisão coletiva, bem como manter um delicado equilíbrio entre a não interferência nos assuntos internos da comunidade e a verificação da representatividade real de seu líder.

Influências ideológicas e financeiras externas

Somada ao restabelecimento da teoria política de esquerda e ao compromisso da Igreja com o fortalecimento do poder popular, uma terceira força crítica tem ajudado no balanço dos novos serviços jurídicos. Ela consiste na ajuda externa comprometida com a transformação e com a justiça sociais.

Proveniente, em grande parte, de Igrejas europeias e agências de Estado, a filosofia que inspira esse tipo de ajuda é a criação de uma nova ordem democrática. Baseados em um diagnóstico que reconhece os países latino-americanos (e, em alguns casos, também quanto a governos do Norte) como excludentes — ou mesmo autoritários —, esses fundos estão especificamente destinados a promover a participação política dos setores oprimidos em todos os âmbitos.

O grupo de agências que apoiam os novos serviços legais latino-americanos está ordinariamente dirigido por pessoas altamente comprometidas e com ideias muito definidas sobre a transformação social e o desenvolvimento político. Ainda que mais pragmáticas e menos orientadas teoricamente que suas parceiras latino-americanas, as posições e recomendações adotadas pelos dirigentes dessas agências estrangeiras comumente refletem um profundo interesse por uma “autêntica” democracia e algumas incorporações ecléticas — quando não, seletivas — da crítica marxista da exploração capitalista.

Produzidas externamente à América Latina, as ideias que inspiram os fundos estrangeiros encontram um campo já semeado entre os advogados progressistas e uma Igreja orientada para a transformação. Uma de suas mais significativas contribuições à formação de serviços

Comparação entre as tendências de Serviços Legais

legais na América Latina tem sido sua ênfase nos direitos e no potencial libertador das mulheres e das comunidades indígenas.

Quando possuem relação com a Igreja, essas agências estrangeiras apresentam a vantagem de pertencer a correntes mais ou menos independentes de diferentes igrejas. Essa independência permite a algumas delas trabalhar de forma conjunta e "ecumênica". Quando dependem do apoio estatal, essas agências tendem a adotar posições de inspiração social-democrata.

As agências estrangeiras normalmente recomendam a criação de ONGs controladas pelos grupos populares como um requisito essencial para fortalecer a solidariedade interna dos setores oprimidos e seu poder social. Em contrapartida, os novos serviços legais latino-americanos dificilmente podem esperar receber alguma contribuição financeira complementar das agências estatais ou dos poderes políticos e financeiros tradicionais dos países em que operam.

Novos movimentos sociais

Os movimentos sociais latino-americanos e a organização popular compreendem a última força essencial no rápido processo gerador de novos serviços legais.

Sindicatos, associações camponesas, comunidades indígenas, organizações de bairro e, ainda, os movimentos de mulheres existiam antes dos serviços legais. Eles tiveram uma tradição única de mobilização por direitos, como o direito à terra, à moradia, aos serviços públicos e à igualdade em geral (EVERS, 1985; VALLADARES, 1983). Essa é uma capacidade que parece proveniente de dois rearranjos comuns e profundos: a reestruturação da economia e a recomposição do mercado de trabalho e da força de trabalho (MINGIONE, 1983).

É necessário ressaltar que, à exceção de alguns movimentos feministas e de luta por direitos da mulher, parecem existir mais diferenças que semelhanças no que concerne à organização e mobilização dos usuários dos serviços legais na América Latina e nas sociedades economicamente avançadas. A maior diferença está na tendência dos movimentos sociais latino-americanos em contextualizar sua própria situação em um panorama global e em levantar problemas sociais, econômicos e políticos amplos, que normalmente vão além dos limites de uma disputa específica.

Peculiaridades dos novos serviços legais quanto à sua legitimação, apoio, estabilidade e critérios de análise

Legitimação institucional

As diferenças entre as quatro forças que determinam o desenvolvimento dos serviços legais na América Latina e as forças que influenciam aqueles de outros países de economia avançada ajudam a explicar os diferentes graus de estabilidade institucional e de legitimação que recaem sobre os serviços legais em cada região. As tentativas de dar poder às organizações populares e de criar canais

HURTADO, Fernando R.

para a participação do povo na América Latina inevitavelmente constituem um desafio ao poder hegemônico. Os serviços legais no Norte expressam uma necessidade pública; eles são um consenso nacional. Para a América Latina, os serviços legais inovadores necessariamente geram controvérsia, apoio limitado e oposição dos grupos de poder.

Critérios e técnicas para analisar os serviços legais, dada a ausência de apoio oficial e de estabilidade institucional

As diferentes formas de legitimidade correspondem às diferentes formas de enfoque dadas pelos estudos e análise da assistência jurídica em cada região. O estudo dos serviços legais no Norte — onde a assistência jurídica é pensada como um serviço público, portanto, está desenhada para satisfazer uma necessidade pública — adota uma perspectiva de Administração Pública. Como se dá com qualquer outro assunto público, a análise da eficiência e da execução administrativa é aparentemente o aspecto dominante entre os estudos sobre assistência jurídica nos países de economia avançada. Similarmente, quando a estabilidade institucional está em risco, como tem sido recorrente nos últimos anos, o sentimento dominante entre os estudiosos da assistência jurídica é de choque e de defesa de um bem público que poderia estar condenado a (e tem permissão para) desaparecer.

Os serviços legais na América Latina, ao contrário, não podem pressupor o consenso social. A legitimidade, a estabilidade institucional e a comunidade de interesses não podem ser assumidas. Os pesquisadores e analistas são obrigados a considerar essas forças sociais e políticas que incentivam ou se opõem aos novos serviços legais. É irrefutável que esses serviços tendem a ser analisados nesse contexto de lutas. A instabilidade é o axioma. As pesquisas básicas e as políticas orientadas a analisá-los são obrigadas a buscar meios adequados de explicar os altos e baixos, os alcances, as limitações e incertezas que enfrentam instituições essencialmente frágeis, cuja existência depende de uma delicada conjuntura nacional e internacional. A instabilidade é assumida e a luta pela sobrevivência é considerada congênita para essas instituições que permanentemente vivem sob ameaça de desaparecer.

Devido ao ambiente hostil, a sobrevivência por si mesma se constitui como um indicador de êxito, perfazendo-se como uma nova fonte de autolegitimação. Diferente dos serviços legais nos países do Norte, mais do que ser uma necessidade pública e de ter base em uma teoria dos bens públicos, essa autolegitimação está baseada no relativo isolamento e na autonomia das ONGs. Enquanto estas são relativamente livres da interferência política e do controle hierárquico, bem como assumem propósitos pontuais, os novos serviços legais tendem a se autolegitimar. Nesse processo, eles criam suas próprias bases de poder. O isolamento do Estado, dos partidos políticos e da comunidade jurídica é uma condição necessária para o êxito dos novos

Comparação entre as tendências de Serviços Legais

serviços legais. Ao mesmo tempo, esse isolamento cria um vazio no qual os procedimentos de controle e análise não podem penetrar. A avaliação das associações de serviços legais em todos os níveis oferece um substituto para o controle externo e provê as bases para a solidariedade. Por razões pertinentes ao seu recente passado e à experiência comum em política nacional, os brasileiros e os chilenos estão mais propícios a criar redes e associações nacionais. Os grupos legais peruanos, equatorianos e colombianos parecem estar menos inclinados à cooperação. Em qualquer caso, é necessário desenhar técnicas alternativas de avaliação. Esta deve ser exercida pelos usuários, beneficiários ou por ONGs. No primeiro caso, a avaliação em si mesma se torna uma oportunidade para a participação popular. No último caso, todas as organizações de serviços legais envolvidas com o processo de avaliação se beneficiam do exercício. O ILSA promove a criação de associações locais, nacionais e regionais na América Latina e no Caribe. Também está trabalhando no desenho de modelos de avaliação horizontais e participativos.

Ainda que a eficiência e a efetividade sejam questões relacionadas aos novos serviços legais na América Latina, elas são usualmente consideradas secundárias quando comparadas com a prioridade dada aos problemas referentes à organização e ao desenvolvimento comunitário, à participação dos beneficiários e à confiança em suas capacidades e, em geral, ao impacto social e político do trabalho desenvolvido. Isso se deve ao fato de o diagnóstico inicial, que leva à criação dos novos serviços legais, indicar como obstáculo real para os grupos oprimidos não a sua inabilidade para contratar um advogado, mas como alcançar a transformação social. Esse diagnóstico reduz a importância da análise de custo-benefício na avaliação dos serviços legais.

Com efeito, os novos serviços legais se baseiam em duas premissas: 1) o desenvolvimento social está obstruído por uma antiga estrutura de exclusão política e econômica dos grupos oprimidos; 2) a desorganização, o ceticismo, a desconfiança, a apatia, a falta de participação e de autoconfiança são abundantes nesses mesmos grupos. Similarmente, os envolvidos com os novos serviços legais — além de proporcionar solução para necessidades legais imediatas — têm o potencial de impactar de alguma forma na longa tradição de exclusão e de discriminação. O impacto político e social — mais que uma forma de prestação do serviço legal — acaba se tornando a medida de avaliação do alcance institucional.

Estratégias, avaliação e controle dos serviços que têm vários objetivos

Objetivos variados e sobrepostos caracterizam os novos serviços legais. Prestação eficiente, organização popular, desenvolvimento comunitário, construção da autoconfiança das minorias, formação de não juristas e abertura de novos canais para a participação política e social estão entre as metas mais frequentemente ansiadas pelos novos serviços legais. Todos eles se encaixam no propósito geral de promover

uma nova justiça social com redução da opressão de classe, do racismo e do sexismo, na direção de um novo conceito de democracia política.

Cumprir todos esses propósitos com o mesmo impacto e ao mesmo tempo é praticamente impossível. O estabelecimento de prioridades, o balanço dos diferentes objetivos e o desenho de estratégias apropriadas se torna uma tarefa essencial — embora complexa — dos novos serviços legais. A avaliação e o controle de tal conjunto de metas e estratégias — algumas das quais produzem resultados intangíveis — são o desafio cotidiano. Metodologias apropriadas precisam ser desenhadas para os novos serviços legais. Esses métodos não apenas terão que promover um acesso igualitário ao Poder Judiciário e ao sistema jurídico sem barreiras de sexo, raça ou classe social, mas também servir como um instrumento para a construção de uma alternativa fortalecida de poder popular.

A pesquisa concluiu que os múltiplos propósitos têm criado um desafio às técnicas tradicionais de avaliação. Os casos estudados revelaram existir uma correlação: quanto mais progressista é um grupo de serviços legais, mais provavelmente resistirá às técnicas simples de avaliação dirigidas principal e exclusivamente para medir a atuação e os resultados jurídicos. A formulação de metodologias aceitáveis de investigação, adequadas para as múltiplas metas (jurídicas, sociais, econômicas e ideológicas) dos projetos de serviços legais, torna-se, assim, uma necessidade.

Parte da dificuldade reside no fato de que alguns grupos temem ser reprimidos econômica ou politicamente se manifestam publicamente seus propósitos. De toda forma, os estudos de caso promovidos na Colômbia e no Peru indicaram que as dificuldades para estabelecer técnicas apropriadas de avaliação poderiam ser superadas significativamente quando se cumprem as seguintes condições:

- Esboçar e fazer circular um modelo para avaliação de projetos. Porém, uma avaliação concreta precisa ser desenhada para os propósitos específicos dos projetos e para as circunstâncias de cada país e de cada comunidade.

- Deixar claras as metas a curto e a longo prazo, a facilidade e as condições que afetam cada uma das metas do projeto, o percurso crítico das atividades e dos propósitos intermediários, e as metodologias capazes de alcançar cada um dos propósitos ansiados pelos projetos de novos serviços legais em seu conjunto. Dividir o projeto em vários subprojetos poderia ser uma ferramenta intermediária apropriada.

O ILSA está continuamente complementando essas e outras recomendações com vistas a oferecer, aos grupos de serviços legais e às agências financiadoras, ferramentas que permitam enfrentar os problemas derivados dos múltiplos propósitos dos projetos e programas.

Comparação entre as tendências de Serviços Legais

Os problemas financeiros como fonte de instabilidade institucional

Devido à falta de apoio interno por parte dos grupos de poder, os serviços legais latino-americanos comprometidos com a transformação social usualmente adotam uma estratégia combinada de austeridade, autodisciplina e até atitudes heroicas, por um lado, com uma dependência crescente quanto aos fundos estrangeiros e de apoio em geral, por outro. Claramente, as duas estratégias tornam mais difícil o desenvolvimento e a atividade constitucional.

A ajuda estrangeira é a principal fonte de financiamento dos novos serviços legais, enquanto a contribuição interna se direciona aos serviços legais *tradicionais*. Na verdade, o movimento dos novos serviços legais só pode ser explicado levando-se em consideração a dependência quanto aos fundos estrangeiros. O número de grupos de serviços legais e sua independência com relação aos governos e ao modo de promover a atividade jurídica — além do número de advogados contratados, sua relação com outras pesquisas e com a atividade de organizações que trabalham para a organização popular e para o desenvolvimento de estratégias específicas — não poderiam ser explicados sem se levar em consideração, desde o princípio, os vínculos com os fundos estrangeiros dedicados à transformação social.

A independência financeira ordinariamente não está na agenda dos serviços legais latino-americanos. As agências internacionais de financiamento, porém, geralmente requerem uma espécie de contrapartida financeira local e de contribuição dos beneficiários. Esse requisito tem um duplo propósito: implica uma avaliação local dos usuários acerca dos benefícios dos serviços legais e ajuda a fazer dos serviços legais um esforço autossustentável, menos dependente da ajuda estrangeira.

Os novos serviços legais sentem que cumprem com seus princípios mantendo sua independência frente aos grupos locais de poder. A dependência da ajuda internacional de uma ou outra maneira é inevitável. Enquanto as agências financiadoras e os advogados dos novos serviços legais compartilham alguns princípios filosóficos sobre o desenvolvimento, os advogados querem acreditar que as duas entidades fazem parte de uma mesma campanha universal, ou seja, minimizam as implicações da dependência. A estabilidade institucional depende, em grande medida, do contínuo apoio externo. Como o financiamento a curto prazo ou para o projeto comumente não se complementa com um apoio de médio prazo e com um financiamento institucional, a instabilidade financeira se torna uma das maiores fontes de instabilidade institucional. Para evitar intermediários e alcançar os setores populares do modo mais direto possível, as agências internacionais para o desenvolvimento preferem financiar os projetos a curto prazo, de modo a deter a excessiva ou permanente burocratização dos serviços legais. Além disso, a compreensão teórica que se tem sobre as ONGs exige que esses grupos não sejam apenas participativos em sua natureza, mas também mais eficientes e efetivos que a pesada burocracia dos instrumentos modernos de Estado.

As particularidades dos usuários dos serviços legais na América Latina

Observamos acima que as organizações de beneficiários se constituem como um dos fatores peculiares dos novos serviços legais latino-americanos. Esta seção resume as principais características dessas organizações populares na América Latina.

Crítérios dos novos serviços legais para a seleção de usuários

Os resultados da investigação confirmaram que a maioria dos novos serviços legais intencionalmente servem a coletivos selecionados. Ao contrário disso, a mesma fonte indicou que 70% dos serviços legais tradicionais fornecem assessoria a qualquer pessoa pobre sem levar em conta sua situação individual ou coletiva.

Os usuários dos novos serviços legais não são escolhidos ao acaso. Quando um programa de serviços legais começa, uma relação de longo prazo se estabelece entre os advogados e as comunidades ou grupos populares. Esse tipo de relação só pode florescer no contexto de um entendimento comum acerca da natureza do projeto e de uma afinidade mínima quanto às posturas sociais e às expectativas políticas. Devido ao fato de os beneficiários com frequência participarem ativamente no desenho, na administração e no controle do projeto, os grupos de serviços legais os selecionam cuidadosamente. A seletividade, algo totalmente ausente nos programas de governo de assistência jurídica massiva e indiscriminada aos indigentes, é o fator-chave para o maior êxito dos novos serviços legais. Nesse âmbito, é importante mencionar que, embora a maioria dos beneficiários seja bastante pobre ou sexualmente oprimida (é o caso dos grupos de mulheres), sua capacidade de pagamento não está entre os principais critérios de seleção. Por outro lado, embora a ação coletiva (*class action*) não esteja excluída, os novos serviços legais não estão interessados em beneficiários dispersos ou anônimos.

Desenvolvimento político e organizacional como um pré-requisito

Quando se perguntou com que público trabalhavam preferencialmente os 162 grupos de novos serviços legais que responderam aos questionários, eles se distribuíram da seguinte forma: 43 grupos trabalhavam com sindicatos e associações de trabalhadores; 36, com grupos de camponeses e comunidades indígenas; 26, com movimentos de bairro; 20, com grupos de mulheres; 12, com grupos de direitos humanos e 26, com grupos ou organizações de natureza mista.

A coesão comunitária, o desenvolvimento organizacional, a capacidade de mobilização ou algum grau de confiança e consciência política são alguns dos mais frequentes critérios para selecionar um grupo de beneficiários. Outros critérios provavelmente seriam inadequados, observado que a natureza *participativa* do projeto requer que advogados e usuários caminhem juntos. Os advogados não podem

Comparação entre as tendências de Serviços Legais

impor suas próprias estratégias ou pontos de vista. Tampouco se pode permitir que os usuários desviem completamente o projeto de suas metas iniciais. A necessária simbiose de usuários e advogados provoca internamente uma potencial fricção entre ambos, o que cria outra fonte de instabilidade institucional dos novos serviços legais. Quanto mais organizados estejam os beneficiários, mais provavelmente terão sua agenda política e social. Contrariamente, quanto mais comprometido com a transformação social seja o advogado, mais provavelmente tentará impor ao projeto seu próprio ritmo e seus pontos de vista políticos sobre a comunidade para a qual trabalha. Conciliar as metas de construção da autonomia popular e manter o projeto livre de interferências políticas não é uma tarefa fácil. Traçar uma linha entre os métodos da política tradicional e as genuínas e novas formas de construir o poder popular é um exercício sutil, senão extremamente difícil.

Projetos locais de pequena escala e de cobertura limitada

Poucos serviços legais aspiram ter alcance nacional. Mais frequentemente, os serviços legais atendem uma ou várias cidades ou áreas rurais.

A seletividade e o interesse no desenvolvimento comunitário são fatores que contribuem para a construção de atividades de pequena escala dos novos serviços legais latino-americanos. Na verdade, quando se observa o universo de potenciais beneficiários ou o número total de casos que tramitam nos tribunais, a cobertura dos novos serviços legais não é tão ampla. A deliberada seleção dos beneficiários exclui a exigência recorrente de ter que selecionar uma mostra estatística representativa do universo de potenciais pessoas atendidas.

Ainda mais problemático para os novos serviços legais é o fato de que o número de casos atendidos pelos programas de governo ou pelos escritórios-modelo das universidades acaba sendo maior que o número de processos atendidos pelos novos serviços legais. Embora não haja evidência empírica, os dados preliminares sugerem que a média de dólares investidos em serviços legais tradicionais não é maior do que a que se investe nos inovadores. Isso já era esperado, uma vez que os novos serviços legais atendem casos mais complexos e significativos do que os serviços legais tradicionais.

O número de casos atendidos, indicador válido somente se devidamente contextualizado, não pode ser tomado como indicador absoluto de eficiência ou de alcance dos novos serviços legais. Além disso, tais números provavelmente produzem um efeito multiplicador e demonstrativo de inestimáveis proporções para comunidades inteiras, haja vista atuarem como "projetos-piloto", com caráter experimental. Assim, a sociedade em seu conjunto aprende com eles. Em termos econômicos, esses projetos produzem resultados qualitativos invisíveis.

A distribuição geográfica dos potenciais beneficiários cria problemas técnicos para os novos serviços legais e aprofunda as

restrições de cobertura qualitativa. Dos quatro países andinos incluídos na pesquisa, Peru e Chile tendem a concentrar os novos serviços legais na capital. Na Colômbia, apesar de concentrados nas principais cidades, existem experimentos inovadores de federação e descentralização. Equador é, talvez, o país com melhor distribuição geográfica dos serviços legais, com alcance em áreas urbanas e rurais.

Os esforços comuns de descentralização geográfica levantam a questão do custo total e per capita dos novos serviços legais e acentuam sua natureza localizada e particular. Ao mesmo tempo, atuar em comunidades isoladas requer um advogado que resida no local, o que permite que ele se integre mais à vida da comunidade. Simultaneamente, compartilhar a vida diária com a comunidade prova o compromisso dos advogados com o desenvolvimento participativo por meio da aproximação com o popular.

A heterogeneidade regional e nacional exige mais aproximação local e em pequena escala por parte dos novos serviços legais, especialmente aqueles que trabalham com comunidades rurais. A cultura local, a diversidade econômica, a especificidade racial e social, além da tradição de lutas particulares — às vezes, isoladas —, fornecem as bases para a unidade e autoconfiança da comunidade. Formas de organização e comunicação centenárias, ou regras sociais internas recentemente formuladas em alguns grupos, oferecem exemplos de sistemas jurídicos não capitalistas, que estimulam a imaginação criativa acerca de uma ordem legal comunitária ou coletiva não capitalista. Numerosas formas permanentemente institucionalizadas de sistemas jurídicos não estatais, justiça informal e tribunais populares na América Latina — sem levar em conta seu êxito ou fracasso — indicam como o jurídico pode capturar e libertar o potencial das lutas populares que buscam controlar seu próprio “meio ambiente jurídico”.

Porém, na mesma medida em que faz os grupos mais conscientes de suas necessidades comuns em pequena escala, a segmentação social impede a formação de comunidades potencialmente mais amplas. Somente agora, momento em que a população urbana ultrapassou quantitativamente a população rural e a transformação capitalista está derrubando as barreiras do segmentado mercado de trabalho, as bases dos movimentos populares de alcance universal estão se desenvolvendo.

A busca de formas apropriadas de organização

Como se afirmou acima, os serviços legais institucionalizados são um fenômeno relativamente novo na América Latina. Isso é particularmente certo sobre os novos serviços legais, pois a grande maioria destes foi criada na última década. Os resultados da investigação indicam que 87% dos novos serviços legais começam em meados dos anos 1970, com cerca da metade deles iniciando suas atividades nos últimos cinco anos. Em média, os serviços legais tradicionais tendem a ser antigos.

Comparação entre as tendências de Serviços Legais

Os novos serviços legais não são resultado de um plano rigorosamente desenvolvido. Eles apareceram como morangos silvestres em campos abertos quando as combinações apropriadas de fatores sociais, políticos e ideológicos criaram um clima favorável. Quando esses fatores se modificarem, os serviços legais tenderão a se reajustar. Se as mudanças forem substanciais e desfavoráveis, o movimento dos novos serviços legais pode eventualmente desaparecer.

Por carecerem de uma estrutura rígida e por serem relativamente jovens e dinâmicos, os novos serviços legais estão, ainda, definindo sua forma organizacional e institucional.

Os parágrafos seguintes apresentam as características organizacionais dos novos serviços legais latino-americanos em termos de seu esquema institucional, suas metas, seu pessoal, suas atividades e a forma de sua relação com os beneficiários.

Esquema institucional: a estrutura e o tamanho dos grupos de serviços legais. Projetos, programas e organizações.

A maioria dos novos serviços legais faz parte de uma instituição maior que fornece serviços para os pobres. Isso também é verdadeiro em relação aos serviços legais tradicionais na medida em que estão conectados a escolas de direito, ao Estado ou a correntes mais tradicionais da Igreja. De um total de 75 novos serviços legais, 41 foram organizações dedicadas a estudar e a ajudar as classes trabalhadoras. Dos 75, 21 também estiveram primária e exclusivamente dedicados aos serviços legais, e cinco são promovidos por advogados independentes que fornecem serviços jurídicos para os pobres de forma gratuita ou subsidiada.

A integração dos serviços legais com instituições de maior alcance não é surpresa se levarmos em conta que os novos serviços legais nascem de um movimento político e social mais amplo, que usa ferramentas interdisciplinares para promover estratégias conjuntas. Da mesma forma que ocorre com os serviços legais tradicionais, sua conexão com o governo, a Igreja e as universidades é o resultado de políticas de Estado e da tradição latino-americana, em que a Igreja frequentemente substitui o Estado.

A inserção dos novos serviços legais em ONGs de maior alcance é uma peculiaridade dos serviços legais latino-americanos que produz vantagens e desvantagens:

- Integrar os serviços legais em instituições mais amplas fornece um guarda-chuva político, facilidades para contatos nacionais e internacionais e garantias de uma estabilidade financeira mínima. Ademais, mantém as possibilidades de continuidade, produz economia na escala de trabalho e reforça a qualidade dos programas, introduzindo serviços complementares e controles para aqueles que já são proporcionados por advogados e beneficiários. As ONGs de maior tamanho e alcance possuem mais qualificação técnica para os múltiplos propósitos dos programas e mais capacidade de assumir uma avaliação

e crítica interna e externa. Além disso, elas sofrem menos com controles políticos e financeiros e são relativamente independentes em relação a uma pessoa ou a conflitos pessoais. Geralmente, a inserção dos projetos de serviços legais dentro de instituições maiores fortalece a estabilidade dos programas de atendimento jurídico. Isso é particularmente útil haja vista o pequeno tamanho e a dimensão local da maioria dos novos serviços legais.

- Conectar os serviços legais com organizações interdisciplinares, apesar de conveniente em termos de fortalecimento institucional, gera o risco de pulverizar os serviços jurídicos em um conjunto de atividades paralelas ou complementares. Ainda mais observando-se que, em serviços legais de pequenas proporções, existem vantagens que normalmente se perdem quando os programas de atendimento jurídico ocorrem como parte de uma instituição mais ampla:

- Os projetos pequenos de serviços legais usualmente estão livres da burocracia e da autopetuação de atitudes.
- Os pequenos serviços legais independentes também são responsáveis pela ampliação da cobertura dos novos serviços legais para áreas e beneficiários que as instituições maiores não podem normalmente alcançar.
- Os programas independentes de serviços legais estão diretamente orientados por advogados comprometidos que concebem o projeto e mantêm uma relação próxima com os beneficiários.
- As organizações de serviços legais de pequenas proporções estão livres de certas desvantagens econômicas que se apresentam em algumas das maiores organizações latino-americanas de pesquisa-ação.

Em suma, os estudos de caso promovidos ao longo da pesquisa indicam que a integração de serviços legais a instituições mais amplas é particularmente apropriada para projetos a médio e a longo prazo ou para projetos caracterizados por um pontual ou reduzido impacto na transformação social, livre de fronteiras interdisciplinares. Os serviços legais pequenos e independentes, por outro lado, parecem ser a estrutura organizacional mais apropriada para projetos precisos, bem definidos e localizados — aqueles que se orientam para a lei mesma e requerem um grande esforço de criatividade e dedicação por parte de seu grupo de advogados.

Propósitos específicos desenvolvidos por serviços legais participativos na América Latina

De acordo com a pesquisa, um claro corte diferencial separa os propósitos dos novos serviços legais daqueles adotados pelos serviços tradicionais. O apoio à organização popular é a meta primária dos novos serviços legais enquanto, entre os tradicionais, prevalece a ideia de ajuda aos pobres.

Os estudos de caso indicam que a distribuição recorrente de programas e projetos de serviços legais entre instituições

Comparação entre as tendências de Serviços Legais

interdisciplinares amplas e organizações primariamente de serviços legais não corresponde aos critérios assinalados acima. A atual distribuição institucional dos projetos de serviços legais entre os dois tipos de organização parece ocorrer de forma casual. O ILSA está continuamente enfatizando as vantagens compartilhadas de cada um dos tipos de organização e recomendando as combinações apropriadas para cada região. Além disso, tem dirigido seus esforços para identificar, local e nacionalmente, bem como na região, as áreas em que os serviços jurídicos são mais urgentemente necessários e ainda não foram instalados, além de promover maior interação entre os amplos e os pequenos grupos de serviços legais.

Diferentemente dos demais serviços legais, os novos serviços não alcançam a totalidade de suas metas, entre quais a criação de condições necessárias para assegurar o acesso igualitário à lei. De fato, as enormes barreiras culturais, econômicas e políticas impedem esse acesso igualitário à lei e ao sistema de justiça. Porém, embora substanciais, tais barreiras, na prática, não são o único desafio político enfrentado pelos novos serviços legais na América Latina. O caráter político desses novos serviços não se reduz nem à oposição a regimes particulares de governo nem à condição de substituto do Estado e de suas funções.

Os novos serviços legais latino-americanos têm seus próprios critérios para avaliar seu alcance, alguns dos quais incluem mais metas do que o serviço em si mesmo. Essas metas compreendem o desenvolvimento global de propósitos sociais e políticos. Como se entende aqui, o político é uma filosofia de desenvolvimento econômico e social. É uma concepção específica da organização que talvez desafie premissas de ordem constitucional e legal. Portanto, é necessário examinar as metas particulares dos serviços legais na América Latina.

- Os serviços legais latino-americanos apontam para o fortalecimento do poder popular. Neste sentido, tais serviços não competem com o Estado nem com os partidos políticos. Eles não objetivam representar alguém ou canalizar a energia e criatividade dos setores populares para o aparelho de Estado. De fato, desafiam a estrutura social existente sem disputar as fontes de poder eleitoral e as ferramentas de manipulação dos partidos políticos tradicionais. Os novos serviços legais continuamente buscam uma alternativa de expressão do poder popular. Eles optam por um caminho paralelo para transformar o sistema político por meio de um projeto de longo prazo. Isto porque, em um marco temporal, os resultados seriam necessariamente difusos, frequentemente incluindo fadiga e frustração a curto prazo.

- O poder popular é fortalecido pela participação das pessoas em todas as atividades que afetam sua vida social. A participação começa nos aspectos mais elementares da família e da comunidade local e segue até níveis mais gerais de decisão e de solução de conflitos. Para que a participação seja efetiva, é necessário fortalecer a autoconfiança da comunidade, as aspirações para uma igualdade econômica, de gênero e para a vida comunitária. As pessoas que constituem os movimentos

populares também precisam de maior consciência acerca das necessidades básicas e de seus direitos humanos para formular ideias mais claras a respeito de como seria uma democracia direta. A participação popular e o desenvolvimento comunitário em busca de uma democracia mais participativa se tornam metas dos novos serviços legais. Eles jogam um papel duplo como parte do desenvolvimento global estratégico: são um instrumento para assegurar a igualdade e a satisfação das necessidades básicas. Eles promovem participação, organização, autoconfiança e solidariedade comunitária.

- A participação popular direta nos programas de serviços legais não pode se restringir a detalhados deveres administrativos. Os serviços legais participativos são uma experiência das minorias ou do controle popular na distribuição de recursos: a terra, a poupança, as forças de trabalho e os serviços públicos. As decisões democráticas da comunidade devem substituir regras do mercado, bem como as premissas básicas da legislação sobre contratos. As regras gerais e impessoais provavelmente serão substituídas por decisões particulares que levem em consideração a situação relativa das partes envolvidas no conflito. Mais do que a igualdade formal entre as partes em conflito, as novas regras e decisões deverão refletir o estado inicial de desigualdade. Essa consideração exemplifica como as premissas fundamentais do liberalismo jurídico são desafiadas pelas premissas e programas dos novos serviços legais.

- Os novos serviços legais usualmente assumem que os setores populares mantêm seus próprios sistemas de direito interno. Nascidos na comunidade, esses sistemas legais parecem mais apropriados para os valores e relações dessa parcela da população que os sistemas legais oficiais impostos. Assim, ordinariamente resgatam e redescobrem a cultura jurídica própria dos setores populares, aquela que se coloca como capaz de constituir o potencial para um autêntico sistema jurídico alternativo. Neste aspecto, os advogados conduzem seus próprios estudos de antropologia jurídica sobre comunidades indígenas. Os grupos de serviços legais para mulheres enfatizam o caráter não controverso de sua aproximação à resolução de conflitos, bem como o seu desacordo com o conjunto do sistema jurídico. Os consultórios jurídicos de bairros elogiam a eficiência dos tribunais populares informais para tratar os casos dos delitos de menor potencial ofensivo e aplicar sanções sociais de caráter construtivo. Mais do que impor as regras jurídicas oficiais, os advogados dos serviços legais promovem ativamente a mediação e a decisão da comunidade como instrumento para reivindicar a chamada *justiça informal*, praticada por algumas comunidades quando não estão obrigadas a recorrer ao sistema jurídico oficial. Os novos serviços legais alcançam, portanto, outras de suas metas promovendo a capacidade popular para desenvolver suas próprias formas de resolução de conflitos, estimulando a autoconfiança para essa atividade.

Comparação entre as tendências de Serviços Legais

- Os serviços legais latino-americanos criam as condições necessárias para uma "justiça equitativa" ou "acesso igualitário à justiça". Eles também lutam pela igualdade entre as partes litigantes. Por essa razão, a necessidade dos serviços legais impõe aos advogados frequentemente relegar outros propósitos de seu trabalho cotidiano. Somente poucos grupos participam de movimentos de reforma legal com vistas a melhorar o acesso dos pobres ao sistema de justiça. Os advogados *progressistas* não podem ser otimistas quanto à possibilidade de alcançar essa meta diante das atuais estruturas sociais e econômicas. Por exemplo, a cobertura dos serviços legais, participativos ou de outro de tipo, para os pobres é verdadeiramente limitado em todos os países. O acesso restrito à justiça e à assistência jurídica é uma característica inerente às classes sociais, em particular em lugares em que o Estado de bem-estar e as políticas de distribuição nunca chegaram. O acesso desigual à justiça não é tampouco algo inevitável nem um resultado neutro ou técnico do desenvolvimento econômico. Por essas razões, o problema da desigualdade perante a lei não pode se resolver isoladamente, ou seja, independente de uma estratégia global para o desenvolvimento econômico e social. Com efeito, a maioria dos novos serviços legais latino-americanos considera a assistência aos setores populares como um meio e uma oportunidade para a organização e para a transformação social em nível local ou mesmo como um ingrediente essencial para melhorar as condições de vida dos beneficiários. Esses dois propósitos, satisfatoriamente balanceados, poderiam gerar economias de impacto e produzir uma demonstração e multiplicação de efeitos que se estendem para além do número limitado de usuários atuais.

- A maioria dos novos serviços latino-americanos não procura somente manter um delicado equilíbrio entre lei e política, mas também tenta descobrir a natureza política da lei. Não há tentativa de separar lei e política. Nesse sentido, inclui um componente educacional que, além de treinar beneficiários para que possam atuar no campo jurídico, contém uma perspectiva crítica do sistema oficial. Alguns dos programas são cuidadosos ao discutir sistematicamente os limites da resolução de conflitos quando o resultado jurídico tem um significado positivo para os setores populares. Enfatizam o caráter excepcional de um acordo particular ou de uma decisão judicial quando o resultado (positivo) é atribuível unicamente a circunstâncias políticas. Mesmo quando os serviços legais contribuem para uma mudança jurídica específica, os advogados cuidadosamente demonstram os limites que isso representa, já que a alteração ainda estaria imersa em um sistema jurídico global que não favorece o desenvolvimento dos propósitos que estão buscando. Eles fazem um esforço deliberado para estabelecer os vínculos entre uma mudança específica e o conjunto substantivo e procedimental do sistema jurídico, o que fortalece a necessidade de construir um sistema jurídico alternativo, embora mantenha certo espaço de legitimação do sistema oficial. Essas atitudes explicam porque, contrariamente ao desenvolvimento da assistência jurídica no

hemisfério norte, os serviços legais latino-americanos estão mais interessados no desenvolvimento do que em reformas pontuais. Os advogados não estão tão fascinados por uma reforma jurídica em pedaços (apesar de acumulativa) como estão pela transformação social de grupos ou comunidades particulares. Nesse sentido, eles atuam mais como políticos ou assistentes sociais do que como advogados propriamente ditos. As bancas de advocacia pública nunca firmaram raízes na América Latina, apesar de suas vantagens óbvias em termos de impacto, cobertura e publicidade. Mesmo que a maioria dos grupos de serviços legais latino-americanos participe ativamente da preparação de reformas jurídicas dirigidas a mudanças de procedimento, a reforma do processo legal não é sua principal meta. Poderia arguir-se, então, que os novos serviços jurídicos são organizações de base.

Resumindo, os novos serviços legais na América Latina trabalham para transformar as relações políticas fundamentais. Ao cumprirem as promessas do liberalismo jurídico como um instrumento para satisfazer as necessidades básicas, promovem a organização da comunidade e impulsionam a autoconfiança entre seus membros enquanto tratam de construir um sistema jurídico alternativo. Os grupos de serviços legais entendem que limites estruturais significativos impedem o cumprimento das promessas do liberalismo jurídico. Esses grupos buscam respostas a uma das questões políticas mais contraditórias: como os advogados podem elevar efetivamente o bem-estar dos setores populares, garantir direitos iguais para as minorias e promover uma nova ordem social que reflita a concepção do desenvolvimento desses grupos enquanto usam ferramentas técnicas para trabalhar seletivamente dentro do sistema jurídico? Voltaremos a essa questão na seção 3 deste artigo.

Pessoal - Particularidades relevantes da atividade jurídica na América Latina e dos advogados dos serviços legais

Permita-me, agora, fazer referência ao tema da composição profissional de grupos de novos serviços legais. Considerações específicas sobre o tipo de advogados que integram esses serviços são apresentadas na parte final dessa seção.

Existem cerca de 230 advogados trabalhando em tempo integral para 75 novos serviços legais nos quatro países incluídos na pesquisa.

O quadro total entre permanentes e temporários (tempo integral ou tempo parcial) chega a ser de 1000 advogados, aproximadamente. Porém, mais de um terço desses programas progressistas de serviços legais não tem advogados de tempo integral e 37% deles podem contar somente com um advogado. Essa informação confirma a observação prévia acerca do pequeno tamanho da maioria dos programas e projetos de novos serviços legais.

Em média, os grupos de serviços legais colombianos contam substancialmente com mais tempo dos advogados que os serviços legais nos outros três países. Isso talvez se deva ao alto grau de

Comparação entre as tendências de Serviços Legais

institucionalização dos novos serviços legais colombianos quando comparados com o Chile ou Equador.

Mais de 95% dos advogados que trabalham para os novos serviços legais na Colômbia, Equador e Peru recebem pagamento por seu trabalho. Isso contrasta significativamente com a remuneração que recebem os advogados progressistas no Chile. Menos de 30% deles são pagos por seu trabalho. Esse baixo percentual pode ser explicado pelo fato de que 66% dos programas legais chilenos não têm um advogado por tempo integral. A ausência de advogados nessa condição e a fragilidade das organizações são atribuídas à situação política pouco favorável que os serviços legais precisam enfrentar no Chile.

De forma geral, o financiamento externo (que não é promovido internamente pelo projeto) garante algo em termos salariais para os advogados. Comumente, os recursos são provenientes de agências internacionais para o desenvolvimento. A contribuição proporcional dos beneficiários ou outra fonte local de recursos é, de fato, limitada.

A pesquisa pôde reunir somente informações escassas sobre os salários dos advogados. Essa evidência, quando complementada com a própria experiência dos pesquisadores e com observações casuais, permite constituir bases para a formulação de algumas hipóteses preliminares acerca dos novos serviços legais, levando em consideração o que ocorre com os demais profissionais de advocacia. Os projetos de novos serviços legais financiados externamente tendem a pagar a seu grupo de advogados, em média, valores que variam entre os salários praticados pelo mercado e algo um pouco abaixo disso.

Os líderes dos projetos financiados externamente ou advogados individualmente conhecidos que fornecem ao povo serviços legais subsidiados tendem a ganhar menos, levando em consideração a relação custo-benefício de suas atividades. Tudo isso é muito subjetivo tendo em vista a não existência de algo parecido com um "parâmetro de salário no mercado" para os advogados na América Latina. A oferta dos serviços é altamente estratificada, o que constitui, de fato, vários mercados diferentes. Um significativo número de advogados poderia estar desempregado, subempregado ou em uma situação ainda mais precária de trabalho, enquanto uns poucos advogados ganham algumas das mais altas remunerações do país. Além disso, tenho formulado a hipótese de que o fato de trabalhar para novos serviços legais permite a discriminação de advogados por parte de colegas que desenvolvem modos tradicionais de exercício da profissão (ROJAS, 1982).

Mais de um terço dos novos serviços legais tem advogados em regime parcial de trabalho. Estes poderiam servir como um vínculo com a atividade jurídica tradicional porque, além de atuar em atividades progressistas, provavelmente atuariam no contencioso judicial. Por outro lado, isso também poderia ser um sintoma de subemprego por parte dos advogados dos novos serviços legais. De qualquer modo, não se pode tirar qualquer conclusão definitiva enquanto não se recolham

HURTADO, Fernando R.

mais informações acerca das oportunidades reais que o mercado abre para os advogados que estão vinculados aos novos serviços. De novo, pode ser que os advogados jovens implicitamente optem por estar fora do epicentro jurídico pelo mero fato de atuar profissionalmente em confronto com os interesses políticos e econômicos dominantes no país. Isso reduz suas potenciais oportunidades de participar de atividades jurídicas mais lucrativas.

Poucos dos novos serviços legais contratam advogados eventualmente. Isso pode acontecer quando se leva em consideração que tais serviços requerem tanto compromisso como um treinamento desenvolvido e orientado por advogados. Além disso, esses mesmos serviços fazem uso limitado de estudantes de direito. Um total de 128 estudantes ou pessoas que receberam algum tipo de treinamento serviu aos 75 grupos de novos serviços legais encontrados nos quatro países.

Esse é um número muito pequeno, se comparado com o potencial de estudantes que poderiam trabalhar para os serviços legais. Ainda que geralmente limitadas por lei ou por associações de advogados, aos estudantes de direito é permitido promover certas tarefas jurídicas rotineiras. Jovens estudantes idealistas abertos à crítica social e à crítica à atuação profissional oferecem um amplo potencial para expansão dos serviços legais se adequadamente treinados e estimulados. Ademais, há estudantes de direito que colaboram gratuitamente com serviços legais participativos. Entre eles e pessoas sem formação profissional que obtiveram treinamento jurídico, 73% trabalham para os novos serviços legais sem receber qualquer remuneração.

Importante ressaltar que tanto as universidades quanto os grupos de serviços legais são responsáveis pelo baixo número de estudantes de direito dedicados a esse tipo de atividade. Com poucas exceções, os novos serviços legais suspeitam da formação promovida pelas universidades, uma vez que, para além do treinamento profissional, o objetivo primeiro são os serviços e a transformação social. Admitir estudantes nos serviços poderia romper ou diminuir o ritmo do processo interno de desenvolvimento político, bem como colocar em risco a qualidade do serviço. As escolas de direito, em contrapartida, usualmente têm se ressentido ou se atemorizado pela crítica e pela aproximação interdisciplinar que os programas progressistas empregam no treinamento e na prática jurídica.

Em que pese tais considerações, ainda há espaço para uma benéfica colaboração recíproca entre os novos serviços legais e as faculdades de direito que permita confrontar a lei nos livros e na prática. Para tanto, os serviços legais precisam fornecer espaço adequado em seu processo de formação política e profissional, além de se aproximar energeticamente dos estudantes de direito. As faculdades, por sua vez, precisam conceder reconhecimento acadêmico aos estudantes que atuam nos novos serviços legais. O ILSA está trabalhando atualmente no desenho de esquemas que contribuam para

Comparação entre as tendências de Serviços Legais

a institucionalização de vínculos entre as escolas de direito progressistas e os novos serviços legais.

Como se esperava, os novos serviços legais fazem uso de juristas leigos selecionados do grupo de beneficiários. Os serviços legais tradicionais não usam pessoas comuns com conhecimento jurídico.

O treinamento de beneficiários para que possam se defender por si mesmos e aumentar sua própria confiança é uma parte essencial da chamada aproximação "popular" ao desenvolvimento social e político. Porém, o processo de formação de tais pessoas que, por razões econômicas, culturais e políticas, tornam-se beneficiárias dos novos serviços legais, não desafia de imediato o monopólio dos profissionais de direito na América Latina. Sujeitos provenientes de comunidades de baixa renda, treinados de maneira bem-sucedida como juristas leigos, poderiam, contudo, corroer a justificativa de exclusividade de algumas faculdades de direito: a manutenção do "rigor científico". Ademais, seria possível arguir que o treinamento de juristas leigos, bem como os novos serviços legais em seu conjunto, reduz o custo de reprodução ou socialização das classes trabalhadoras. Essa crítica — fundamental — dos novos serviços legais será discutida na seção 3.

Ressalta-se que o número de juristas leigos (39 dos 75 programas nos quatro países) capacitados pelos novos serviços legais era, ainda, muito reduzido no momento do estudo. Algumas hipóteses poderiam explicar o limitado aproveitamento dos beneficiários nessa condição. Seria possível arguir razoavelmente que não houve tempo suficiente para treiná-los, dada a recente criação da maioria dos novos serviços legais. Similarmente, o pequeno orçamento da maioria dos serviços legais poderia impedir que eles sistematicamente dispusessem de recursos para o treinamento de membros da comunidade. Uma terceira hipótese é a de que os advogados temeriam que a formação de juristas leigos pudesse fazê-los parecer supérfluos diante da comunidade ou das agências de desenvolvimento. Nenhuma dessas hipóteses foi, ainda, rigorosamente comprovada.

Julgando pelo limitado uso de juristas leigos, os novos serviços legais latino-americanos não podem atualmente tirar proveito das hipóteses e recomendações desenhadas para os serviços legais das comunidades norte-americanas. Por exemplo, a ampliação do uso de juristas leigos nos Estados Unidos tende permanentemente a reduzir os custos de prestação dos serviços jurídicos. Igualmente, o aumento no uso de juristas leigos poderia manter uma prática "fora da lei", portanto, impedir o controle e a regulação de casos de arbitragem (MENKEL-MEADOW, 1985). Claramente, nenhuma dessas hipóteses pode ser aplicada aos novos serviços legais na América Latina, ao menos por ora.

Como também se esperava, devido à sua aproximação interdisciplinar, os novos serviços legais fazem mais uso de profissionais de outras áreas. A esse respeito, 78% dos novos serviços legais possuem, além de advogados, economistas, assistentes sociais e psicólogos, nessa ordem. Apenas 49% dos serviços legais tradicionais

recorrem a outros profissionais, usualmente em associação com programas de treinamento para estudantes de ciências sociais.

Em geral, quanto à composição profissional, os novos serviços legais, a princípio, incluem advogados, individualmente ou em associação com outros profissionais, em programas ou instituições de mais amplo alcance. Alguém poderia se perguntar: de onde vêm esses advogados, especialmente levando em conta o estereótipo do advogado latino-americano como aristocrata, elitista ou, em qualquer caso, a serviço dos interesses dominantes em cada país?

Eu faço, acima, duas apreciações diferentes — aparentemente contraditórias — quanto aos advogados latino-americanos. Em primeiro lugar, referi-me à educação jurídica elitista, aos altos salários e às origens sociais do advogado latino-americano durante os primeiros 60 anos deste século como obstáculos que o povo enfrenta na busca por justiça. O acesso desigual à justiça é, então, complementado pelo caráter altamente técnico-formalista dos sistemas jurídicos latino-americanos. O formalismo fornece, a seu turno, uma das bases firmes para o monopólio profissional desse acesso. Isso aparentemente permite que os advogados reivindicuem uma posição hierárquica dentro da sociedade (LYNCH, 1981, 1983; LÖWENSTEIN, 1970; THOME, 1979).

Depois me referi a um novo tipo de advogado como um dos principais fatores responsáveis pela emergência de um fenômeno tão peculiar como o dos novos serviços legais. Motivados pelo clima geral, social e político e frequentemente por cursos proferidos na universidade por professores críticos, esse grupo de advogados tem questionado o papel do advogado tradicional. Eles propõem, na prática, modelos alternativos ao papel que um advogado comprometido com a justiça deveria assumir. Nessa perspectiva, voluntariamente compartilham conhecimento, experiência organizacional, expectativas políticas e até formas de vida com os setores populares (LYNCH, 1978; THOME, 1984).

Como podemos compreender a coexistência atual desses dois tipos diferentes de advogados? Os estudos sobre a atuação jurídica na América Latina indicam que existem diferenças significativas de país para país. A participação em experiências nacionais de regimes reformistas-populistas, tais como o de Perón na Argentina, Getúlio Vargas no Brasil ou Velasco no Peru, imprimiu algum conteúdo social e alguma consciência política no comportamento de organizações de advogados, bem como na orientação das escolas de direito nesses países (FALCÃO, 1984).

A participação dos advogados em experiências “modernizadoras”, como a da ditadura brasileira durante 1964–1985, levou-os a adotar um raciocínio instrumental (como oposto ao raciocínio legal-formalista) (GARDNER, 1980). No Peru, o governo organizado por Velasco em 1968 impôs uma série de reformas dirigidas à distribuição e à nacionalização dos recursos econômicos, bem como à mobilização e à participação dos grupos de menor renda. Foi uma mobilização induzida

Comparação entre as tendências de Serviços Legais

e organizada pelo Estado, algumas vezes chamada de “mobilização a partir de cima”, diferente do que os novos serviços legais buscam promover. Porém, as reformas de Velasco desafiaram algumas instituições tradicionais peruanas associadas com as classes dominantes, que querem preservar uma ordem social injusta. O sistema de justiça e a atividade profissional em direito foram duas das instituições questionadas pelo governo de Velasco. Sem dúvida, este estimulou a emergência de novas forças sociais e políticas, advogados de novos serviços legais entre elas. A oposição às ditaduras nas diferentes épocas tem estimulado a consciência social e política de profissionais de advocacia.

De toda forma, a atividade jurídica latino-americana mantém uma pronunciada distância em relação aos interesses e demandas dos setores de baixa renda. Com mais frequência que outros profissionais, os advogados ocupam as mais altas posições hierárquicas nas sociedades latino-americanas.

Provavelmente, o fator que mais tem influenciado a emergência de um novo tipo de advogado, compartilhado na maioria dos países de toda a região, é o crescimento do número de graduados em direito. A proliferação de faculdades de direito e cursos noturnos tem permitido a entrada de pessoas de classes médias e baixa na atividade jurídica. A estratificação interna da população, o prestígio profissional dos advogados de acordo com a faculdade de direito e seus níveis de renda, bem como certo grau de desemprego, têm sido consequência do acelerado aumento do número de advogados durante as últimas duas décadas. Outra consequência tem sido a radicalização política — incluindo a sindicalização — de advogados e juizes. A crescente convergência para pôr a lei em prática e em favor de uma justiça social também reflete visivelmente o explosivo crescimento do número de advogados.

De forma semelhante, os advogados e o ensino jurídico crítico também floresceram. Ao lado de muitos grupos locais e nacionais, três grupos de trabalho de alcance regional na América Latina estiveram pesquisando nos últimos anos as áreas de direito, da sociologia e os estudos da crítica jurídica. O *Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais* (CLACSO) é um grupo de trabalho sobre o direito e as ciências sociais, com sede em Buenos Aires, que tem, até agora, oito anos de criação. Além de estimular outras formas de intercâmbio regional, esse grupo de trabalho patrocinou quatro conferências latino-americanas. O *Grupo Latino-Americano de Criminologia Crítica* também tem sido bastante ativo em intercâmbios e publicações nos últimos dez anos. O terceiro grupo é a *Crítica Jurídica*, um esforço conjunto da Universidade Autônoma de Puebla e da Universidade Autônoma de Zacatecas (México), sob a liderança dinâmica de Óscar Correas. Tendo desenvolvido operações nos últimos três anos, eles publicam *Crítica Jurídica*, *Revista Latino-Americana de Política e Filosofia e Direito*.

Dos quatro países andinos incluídos na pesquisa, o papel da educação jurídica crítica é mais evidente no Peru. Muitos dos

advogados de serviços legais nesse país se formaram na Universidade Católica. Começando em 1967, a Faculdade de Direito da Universidade Católica mudou o currículo, bem como os conteúdos e a metodologia das disciplinas, as quais, sob a inspiração do contraste norte-americano entre a lei nos livros e a lei na prática, levaram a uma formação de advogados críticos no Peru. Esse contraste foi rapidamente substituído por escolas de orientação mais crítica que erodiram o antes intocável reino do direito natural e do positivismo.

Dada a existência desses dois tipos de advogados, qual o perfil profissional dos advogados dos novos serviços legais? Eles não são necessariamente os desempregados nem os graduados de escolas de direito com menos prestígio. Na realidade, uma maioria deles parece ter se formado nas escolas elitistas tradicionais. O que os distingue é sua atitude crítica em relação às formas tradicionais de exercício do direito. Sua perspectiva é fundamentalmente crítica, tanto moral como política, da atividade jurídica, que permanece cega diante da desigualdade e da injustiça. Do ponto de vista cultural, como o de Habermas, alguém pode ver que eles comunicam seu rechaço à liturgia da atividade jurídica por meio de símbolos minuciosos: vestimenta informal, adoção de expressões das classes trabalhadoras ou maneiras espontâneas em oposição a certas formalidades. Alguns deles, ainda, escolhem se isolar de colegas de profissão, constituindo um reduzido círculo para socialização e apoio mútuo. Além disso, mesmo que não estejam necessariamente articulados na teoria política, os advogados dos novos serviços legais compartilham algumas das mesmas críticas ao sistema jurídico e político de outros cientistas sociais latino-americanos.

Atividades legais e extralegis. Tipos de problemas jurídicos por serviços legais estratégicos

Os tipos de programas jurídicos em que os novos serviços legais atuam não são particularmente diferentes daqueles assumidos por outros serviços legais na América Latina ou em qualquer outra parte. Como é comum, a consultoria jurídica é o serviço mais fornecido pelos grupos, seguido pela representação aos tribunais, à polícia ou às repartições públicas.

A mediação não tem sido uma atividade privilegiada dos grupos de novos serviços legais. A pesquisa a qualificou entre as atividades menos frequentes em tais grupos. Isso pode se dever ao fato de que os novos serviços legais ordinariamente atendem a indivíduos ou comunidades de baixa renda em conflito com o governo, com pessoas mais abastadas ou com empresas. As disputas entre pessoas de diferentes classes sociais parecem estar menos propensas à mediação ou à transação privada que os conflitos horizontais, como os de família ou os problemas entre vizinhos. Na verdade, como se afirma acima, as experiências latino-americanas com tribunais populares e justiça informal têm sido utilizadas entre pessoas situadas no mesmo nível de

Comparação entre as tendências de Serviços Legais

renda e mesma origem social. Por outro lado, os esquemas de mediação e arbitragem são mais frequentes entre empresas.

A pequena prioridade dada à mediação explica a ausência de interesse pelos conflitos intracomunitários. Com efeito, as atividades dos novos serviços legais direcionadas ao desenvolvimento comunitário não parecem incluir a promoção de mecanismos de mediação informal. Somente aqueles serviços legais que valorizam de forma significativa as formas endógenas ou alternativas de solução de conflitos entre os setores populares conferem prioridade à promoção e ao estudo da justiça informal entre os beneficiários.

Os novos serviços legais focam primariamente em problemas como conflitos pela posse da terra, demandas de moradia e de serviços públicos, disputas trabalhistas e problemas de direitos humanos. Os serviços legais tradicionais estão dedicados principalmente a temas penais e de direito de família.

Existem, realmente, notórias diferenças entre os novos serviços legais e os tradicionais quanto às atividades extralegis. A ênfase na educação popular e no treinamento de juristas leigos, a pesquisa sociojurídica e as atividades organizativas são características dos novos serviços legais.

Todos os novos serviços legais oferecem seminários e oficinas para os beneficiários. Deles, 70% produzem material educativo e promovem a organização comunitária, enquanto 63% participam de esforços para reforma da legislação. Cerca da metade deles assume projetos de pesquisa social. Nenhuma dessas atividades é executada pela maioria dos serviços legais tradicionais.

Os estudos de caso indicam que a disposição dos grupos de serviços legais para participar de esforços de reforma na legislação se dá, primeiramente, em função do regime político e da forma como os governos veem a organização popular. Em termos gerais, os governos não se sentem ameaçados pelas organizações de mulheres. Os grupos de serviços legais para o direito da mulher ordinariamente encontram mais espaço para trabalhar com reformas na legislação do que aqueles que tratam dos camponeses ou das comunidades indígenas. Ressalta-se que os grupos de serviços legais frequentemente se frustram ou abandonam seus propósitos de reforma legal quando enfrentam um regime político que provavelmente não levará em consideração suas iniciativas.

Os esforços para promover reformas na legislação frequentemente criam oportunidades para que os vários grupos locais, nacionais ou regionais trabalhem conjuntamente e desenvolvam laços de solidariedade entre si. Esse tem sido o caso, de forma ainda limitada, dos grupos de serviços legais que trabalham com comunidades indígenas em toda a América Latina. Essa mesma

cooperação também está sendo promovida entre grupos que defendem os direitos da mulher ou os direitos humanos em geral.

Realidade potencial e limites dos novos serviços legais na América Latina. Uma análise qualitativa

Tenho indicado, nas sessões precedentes, que os serviços legais latino-americanos não são um fenômeno homogêneo. Adotei, no decorrer de todo o artigo, a dicotomia serviços legais *novos* e serviços legais *tradicionais* como o critério mais relevante, política e socialmente, para diferenciar os serviços legais.

Também ressaltai outras duas grandes divisões entre os serviços legais no subcontinente. Em primeiro lugar, observei como as situações específicas de cada país podem imprimir diferentes significados para os serviços legais, que parecem ser um único e mesmo fenômeno (Seção I). Depois, delinee — com propósitos analíticos — o conjunto de novos serviços legais dentro dos diferentes tipos: 1) aqueles que estão mais a favor dos ideais e formas da democracia burguesa; 2) aqueles que propõem a abolição de todas as formas de exploração, especialmente as formas de exploração capitalista.

As peculiaridades de cada país acrescentam um fator de diferenciação. Portanto, seria possível arguir que os critérios de avaliação devem ser específicos para cada tipo de serviço legal e para o contexto político particular de cada país ou formação social. Logo, analisarei as diferenças entre países e as particularidades de cada grupo de serviços legais.

Essa apreciação se situa em duas grandes categorias: uma é técnica, a outra é basicamente teórica. A delineação “técnica” examina a capacidade dos novos serviços legais para alcançar as metas desejadas por suas organizações. A análise “teórica” explora o significado social e o potencial político dos novos serviços legais de acordo com o critério analítico abstrato. Isto é, a delineação “teórica”

Comparação entre as tendências de Serviços Legais

indaga o significado social estrutural dos serviços legais independentemente das intenções que esses grupos assumam.

Elementos para uma avaliação técnica dos novos serviços legais

Os novos serviços legais latino-americanos tentam alcançar três grandes metas:

- 1) Promover a organização e a mobilização de setores de baixa renda;
- 2) Transformar, substituir ou minar o atual sistema jurídico;
- 3) Estimular a criação de um novo sistema jurídico ou, mais amplamente, uma nova ordem social.

Examinarei brevemente até onde os novos serviços legais cumprem essas metas e que possibilidades existem para satisfazê-las no futuro.

Os novos serviços legais são apropriados para a organização e para a participação dos setores de baixa renda? – O caso do desenvolvimento comunitário

Os novos serviços legais buscam estimular a formação de sindicatos, organizações de mulheres, movimentos urbanos ou associações de indígenas ou de camponeses. Essas metas estão ordinariamente inseridas em uma estratégia mais ampla de criação de novas organizações políticas e novas formas de fazer política. Os novos serviços legais frequentemente são referidos como “participativos” ou “de orientação popular”.

Essa nova forma de fazer política requer uma ampla participação e representação direta e revogável, baseada na expansão e no fortalecimento da sociedade civil, até o ponto de romper a dicotomia Estado-sociedade civil. As organizações populares se constituem como independentes e separadas do Estado e, algumas vezes, fora dele. Essa nova forma de política envolve, porém, um significado social e político diferente daquele que atribuem os correntes movimentos capitalistas de “privatização neoconservadora”.

Os novos serviços legais e as organizações populares tratam de estimular a separação, tanto quanto possível, dos canais políticos tradicionais. Formas tradicionais de representação partidária são parte fundamental da opressão de classe, sexual e racial que prevalece no subcontinente. Duas séries de perguntas são levantadas a partir dessa tentativa de separação:

1ª) É possível uma distinção entre formas de fazer — controlar — a política e formas participativas de fazer política? É possível excluir a ideologia, o sectarismo e as linhas político-partidárias para que elas não interfiram nos novos serviços legais? Os grupos de novos serviços legais latino-americanos nem sempre encontram facilidade em se manter independentes dos partidos políticos e nem sempre querem que seus membros se mantenham independentes dos partidos políticos. Na verdade, a maioria dos grupos de serviços legais está submetida a esforços de promoção e pressões por parte de partidos

HURTADO, Fernando R.

políticos radicais que desejam canalizar seu proselitismo por meio de ONGs. Resultado semelhante é inevitável: as organizações de serviços legais são mecanismos para lutar pela justiça social. Porém, os novos serviços legais têm que se manter fiéis a seus propósitos de expandir uma autêntica participação e inventam formas inovadoras de política direta e ilimitada (BERMAN, 1984). Isso torna difícil e, ainda, contraditória sua relação com os partidos políticos.

O que se constata dos casos examinados durante a pesquisa é que alguns grupos têm mais êxito que outros em promover a separação entre organizações populares e a política tradicional.

- Os serviços legais no Chile e na Colômbia são particularmente cuidadosos quanto à interferência de partidos políticos. Esses dois países são cenário de um profundo ceticismo em torno do papel tradicional dos partidos políticos.

- Os serviços legais no Equador e no Peru mostram uma maior inclinação para afiliar-se frequentemente de maneira disfarçada a partidos políticos. Os partidos, especialmente de esquerda, são muito mais importantes nesses países.

- Mesmo não tendo sido incluída na pesquisa, a observação casual dos serviços legais brasileiros indica que poderiam estar situados entre os casos do Chile e da Colômbia, por um lado, e do Equador e do Peru, por outro. Como um tema de fato, o reestabelecimento brasileiro da política parece estar formado por duas forças opostas: 1) as organizações populares, incluindo aquelas apoiadas pela igreja, indicam se constituir de forças políticas independentes e canais políticos novos; 2) os partidos políticos estimularam o clima de "abertura" que tem controlado o cenário político nos últimos anos.

2ª) Tendo em vista a aproximação participativa a organizações e a relativa autonomia dessas novas associações não governamentais, quais são as técnicas apropriadas para o controle e para a avaliação? As técnicas devem ser diferentes das formas tradicionais (burocráticas) de controle e avaliação. É necessário, também, levar em consideração as metas tangíveis e as intangíveis buscadas pelos novos serviços legais. As perguntas específicas são: 1) os mecanismos de controle podem ser incorporados aos programas de serviços legais? 2) qual grupo ou agente está em melhor posição para exercer o controle: beneficiários, agências financiadoras, outros grupos de serviços legais, uma combinação dos três ou cada um intervindo simultaneamente em relação a um ponto diferente? Evidências obtidas a partir dos casos incluídos na pesquisa indicam que os novos serviços legais ainda não encontraram instrumentos não burocráticos de controle e avaliação. Mesmo que os novos serviços legais possuam substancial independência em face de agentes externos, eles ainda não dedicaram esforços suficientes para a criação interna de formas alternativas de organização e administração.

Além da participação popular, os novos serviços frequentemente apresentam as metas de organização e mobilização como "desenvolvimento comunitário" ou "participação comunitária",

Comparação entre as tendências de Serviços Legais

especialmente quando os beneficiários são residentes da mesma área geográfica. O desenvolvimento comunitário e a participação comunitária combinam a organização de pessoas de baixa renda com a criação das bases para uma nova democracia e a direção democrática dos serviços legais. Permita-nos examinar a realidade comum e o potencial dos novos serviços legais para promover as metas gerais de desenvolvimento e a participação comunitária.

Até onde os serviços legais nos quatro países andinos realmente promovem o desenvolvimento comunitário? Os casos examinados durante a pesquisa indicam que os serviços legais realmente podem ser considerados bons esforços de participação e desenvolvimento comunitário. Levantando as expectativas e mobilizando as comunidades, os novos serviços legais estimulam a coesão comunitária e a autoconfiança.

Contudo, poucos grupos estão realmente interessados em definir com precisão metodologias apropriadas para o desenvolvimento e para a participação comunitária. Os grupos se interessam menos ainda por modelos participativos estabelecidos e de validade universal. Mais do que definir modelos participativos, os grupos de serviços legais decidem, em conjunto com a comunidade, sobre o andamento das atividades levando em consideração as expectativas e experiências dos beneficiários organizados. É um processo de tentativa e erro em que as metas de participação comunitária são relegadas frequentemente em favor das necessidades jurídicas e econômicas mais urgentes. Igualmente, a medição da efetividade e da eficiência do alcance dessas metas é usualmente proposta e também relegada como ferramenta metodológica. De fato, existe uma metodologia, mas ela está desenhada para as características particulares dos beneficiários e para a relação que os advogados dos serviços legais são capazes de construir com eles. Tais advogados constantemente introduzem mudanças imprevistas nos meios de participação comunitária, como requer a relação dinâmica com os beneficiários.

Em consequência, a probabilidade de alcançar a participação, a organização e o desenvolvimento comunitário em seu conjunto depende, em grande medida, da comunidade ou dos beneficiários selecionados no começo do projeto. Alguns grupos, particularmente aqueles mais influenciados pelo compromisso religioso, ainda sentem que as comunidades desorganizadas ou aquelas com baixo nível de desenvolvimento político não deveriam ser excluídas dos projetos de novos serviços legais. Nesse sentido, as metas de desenvolvimento comunitário e de participação dos beneficiários se tornam um processo de longo prazo, frequentemente pulverizado entre outros propósitos mais imediatos.

Que tipo de serviço jurídico é mais apropriado para o desenvolvimento dos setores populares? Dois tipos extremos de novos serviços legais poderiam ser indicados. Os serviços legais orientados mais *profissionalmente* se interessaram principalmente em solucionar os conflitos jurídicos mais próximos, enquanto os mais orientados

socialmente subordinam a meta de resolução de conflitos à de desenvolvimento e organização comunitários. Apesar de suas diferenças, os dois tipos não são tão diferentes como parecem. O primeiro respeita as decisões da comunidade que possam colocar em risco o resultado jurídico de um caso particular. O último é consciente do fato de que a mobilização e a autoconfiança da comunidade correm risco quando a decisão jurídica nega as demandas e expectativas das comunidades populares.

Claramente, qualquer grupo de novos serviços legais precisa manter essas duas alternativas cuidadosamente equilibradas. Os serviços legais contribuem para o desenvolvimento comunitário? A resposta é sim, na medida em que os grupos percorram essa linha tênue e considerem a coesão e a estabilidade da comunidade. A participação comunitária deve ser vista como um processo capaz de construir organizações comunitárias estáveis. Futuros beneficiários dos serviços legais deveriam participar do desenho, bem como das etapas subsequentes dos projetos de serviços legais. Da mesma maneira, o serviço legal em si mesmo deve ser o mais eficiente e qualificado possível.

Estão os serviços legais participativos promovendo efetivamente o sistema jurídico alternativo?

Os novos serviços legais latino-americanos e os advogados críticos comumente pressupõem que os grupos explorados, ou de qualquer maneira discriminados, guardam em si mesmos a potência para instituir uma ordem social não exploradora. Isso é resultado tanto de construções sociais provenientes de modos de produção não capitalista ou criações dos setores de baixa renda no contato entre si, de forma que as sementes das relações alternativas existem de alguma maneira escondidas e dominadas nas sociedades latino-americanas.

Diante desses pressupostos, as perguntas relevantes são:

- É possível encontrar e documentar empiricamente "o ponto de vista da classe trabalhadora" escondido nas relações sociais de dominação capitalistas?

- Os novos serviços legais estão buscando ativamente desenterrar a ordem social não exploradora que jaz reprimida sob a superfície da dominação capitalista?

- Os novos serviços legais são capazes de levar adiante esse exercício crítico-antropológico?

- Qual deverá ser o balanço entre repercutir o sistema jurídico oficial, por um lado, e promover o informalismo jurídico, um sistema popular de justiça e as culturas jurídicas internas, por outro?

Nenhum esforço significativo para construir um sistema jurídico alternativo — mais democrático — foi encontrado na pesquisa. Talvez a única exceção tenham sido os serviços legais que trabalham com direitos da mulher. Esses grupos estão começando a promover

Comparação entre as tendências de Serviços Legais

tentativas deliberadas de introduzir um ponto de vista (feminista) na lei.

Nenhum dos grupos de novos serviços legais nos quatro países incluídos no estudo tem pesquisado o desenvolvimento das culturas jurídicas endógenas. Por ora, os novos serviços legais compartilham e promovem diferentes níveis de crítica do sistema jurídico. Contudo, falham ao não apresentarem suas próprias propostas. Esse defeito limita a capacidade dos grupos de serviços legais para obter apoio interno de pessoas que potencialmente acreditam na justiça social.

Parte do problema se deve ao fato de que os novos serviços legais comumente não se percebem inseridos nos conflitos entre beneficiários. Eles são frequentemente invocados para defender os beneficiários contra ameaças externas. Com efeito, os advogados dos novos serviços legais raramente entram em contato com as formas próprias da comunidade para resolver suas disputas internas.

Os novos serviços legais estão contribuindo para transformar, substituir ou minar o sistema jurídico em vigor?

A inclinação dos novos serviços legais para participar de tentativas de reforma jurídica parece estar em função da abertura do regime político, da mesma forma que a relação entre reforma jurídica e promoção da organização dos beneficiários.

Quanto a substituir ou minar o sistema jurídico em vigor, evidências obtidas com os estudos de caso indicam existir dois tipos ideais de grupos de novos serviços jurídicos: um mais pragmático e outro mais doutrinário. Os serviços legais pragmáticos voluntariamente comprometem sua meta a longo prazo de implantar um novo conceito de justiça em troca de ganhos jurídicos a curto prazo ou de sobrevivência institucional. Os grupos doutrinários dão prioridade absoluta às metas de longo prazo e às estratégias políticas, especialmente à meta de introduzir um novo conceito de justiça social e às estratégias de organização e mobilização.

Na prática, os novos serviços legais caem em algum dos dois extremos. Se completamente pragmáticos, as metas sociais e políticas dos novos serviços legais se tornam difusas e o serviço legal se transforma em um serviço tradicional. Se puramente doutrinários, os novos serviços legais correm o risco de perder apoio dos beneficiários e, com efeito, arriscam as metas sociais que têm como fundamentais para a ação.

É por isso que os novos serviços legais que enfatizam a meta de substituir ou eliminar o sistema jurídico vigente são particularmente limitados. Na verdade, eles se encontram em uma situação incômoda, contraditória e, com frequência, pessoalmente tensa. Por um lado, manter sua lealdade e vínculos — ao menos, vínculos iniciais — com a comunidade depende da capacidade de fornecer um serviço legal qualificado e bem orientado. Por outro, os grupos de serviços legais mais comprometidos com a transformação social e a nova justiça compreendem que precisam brigar contra a continuação do mesmo

sistema jurídico que eles usam como instrumento para instalar uma ordem social baseada na igualdade real (como oposta à igualdade formal) e na solidariedade.

Elementos para uma avaliação teórica dos novos serviços legais

Apesar da intenção dos advogados e das atividades complementares de organização e mobilização, o serviço legal é essencialmente conservador — não importa o que os advogados façam quanto a isso. Os serviços legais, especialmente os novos, tendem a canalizar o conflito através do sistema jurídico. Por outro lado, tendem a reforçar a submissão das classes subordinadas às regras que, mesmo iguais e impessoais em sua natureza, oprimem de forma invisível aqueles que não possuem controle sobre os recursos econômicos ou políticos. Ainda mais que, neste nível de abstração, a opressão jurídico-capitalista opera independentemente do conteúdo da lei.

Também se pode dizer que, submetendo os conflitos sociais ao sistema jurídico, os novos serviços legais involuntariamente — às vezes, inconscientemente — contribuem para a constituição e para a reprodução das classes subordinadas. Na verdade, os serviços legais podem ser um efetivo instrumento de socialização (adaptação).

Quando se confrontam com essas considerações teóricas, os advogados dos novos serviços legais mais comprometidos com a transformação social respondem unanimemente: eles usam o direito instrumentalmente para ir além das atividades de assessoria e representação legal, bem como para alcançar resultados estruturais, não legais. Porém, enquanto os setores de baixa renda estiverem de alguma maneira submetidos ao sistema jurídico dominante, o uso deste para fornecer alguma compensação imediata pode causar pouco efeito político no que concerne a criar condições para derrubá-lo.

A resposta dos advogados, porém, baseia-se em dois pressupostos: 1) as limitações e determinações do sistema jurídico capitalista podem ser comparadas com o uso instrumental do direito; 2) o uso instrumental do direito aumenta os custos (sociais) de canalizar as lutas através do sistema jurídico. Se esses dois pressupostos são certos, pode-se dizer que os novos serviços legais produzem um efeito positivo nato para a introdução de um novo conceito de justiça na sociedade. Em qualquer caso, é necessário explorar mais profundamente esses pressupostos, de modo a estabelecer o potencial libertário dos novos serviços legais ante o sistema jurídico capitalista.

Se dermos um passo adiante, encontraremos outro obstáculo ainda maior para a análise teórica dos novos serviços legais. Assumamos que os serviços legais são apropriados para romper a ordem atual. A pergunta seguinte é: qual ordem social querem estabelecer os serviços legais? Os mais inclinados a expandir as formas contemporâneas de democracia têm pouca dificuldade de responder: uma melhor ordem social é, em geral, pensada como mais participativa e mais orientada para a satisfação das necessidades reais (básicas e

Comparação entre as tendências de Serviços Legais

outras) da população. Aqueles mais ambiciosos em termos de utopias políticas duvidariam antes de responder. Sua dificuldade está na conceituação de uma ordem social alternativa que ainda não existe. O novo sistema social estaria baseado na igualdade para todos ou no reconhecimento da diferença e na liberdade individual? Se não o "Estado" como principal ator político, o que representará a unidade das decisões na nova ordem social? Se os mercados e as mercadorias são considerados a raiz da exploração e da acumulação capitalista, que tipo de intercâmbio os substituiria? Que formas de cooperação e de divisão do trabalho (se existe alguma) permanecerão?

Confrontados com as últimas perguntas, os advogados dos novos serviços legais poderiam legitimamente responder que esses problemas estão além de seu alcance. Poderiam até ser preocupações acadêmicas válidas, mas predizer uma nova sociedade é uma carga pesada para advogados que têm muitos problemas no campo, assim como contradições pessoais e políticas suficientes com que se preocupar. Além disso, antecipar novas sociedades não deveria ser uma ação válida ou legítima para quem quer que seja.

Bibliografia

- ABEL, R. 1982. The underdevelopment of legal professions: a review article on Third World Lawyers, *ABF Research Journal*, pp. 871-893.
- _____ (Ed.). 1982. *The Politics of informal Justice*. Nova Iorque: Academic Press, v. 2.
- _____. 1985. Law without Politics: legal aid under advanced capitalism, *UCLA Law Review*, v. 32, n. 3, pp. 474-625.
- _____. 1985. Informalism: a tactical equivalent to Law?, *Clearing House Review*, v. 19, n. 4.
- ANDERSON, P. 1979. *Considerations on western marxism*. Londres: New Left Books.
- _____. 1984. *In the tracks of historical materialism*. Londres: New Left Books.
- ARAVENA, F. 1982. *Autoritarismo y alternativas populares en América Latina*. São José: FLACSO; EUNED.
- AUERBACH, J. 1983. *Justice without Law?* Nova Iorque: Oxford University Press.
- BARRAZA, X. 1980. Notas sobre a vida cotidiana numa ordem autoritária. In: MAIRA, L. (et al). *América Latina: novas estratégias de dominação*. Rio de Janeiro: Vozes.
- BERMAN, M. 1982. *All that is solid melts into air*. Nova Iorque: Simon y Schuster.
- _____. 1984. The signs in the street: a response to Perry Anderson, *New Left Review*, v. 144.
- BIGO, P. 1976. *The Church and the Third World Revolution*. Nova Iorque: Orbis Books.
- BLANKENBURG, E. (Ed.). 1980. *Innovations in the legal services*. (s.l.): (s.n.).

HURTADO, Fernando R.

BOBBIO, N. 1983. *Quais alternativas à democracia representativa? Em qual socialismo?* Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BOFF, L. 1981. *O caminhar da Igreja com os oprimidos*. Rio de Janeiro: Codecri.

BRENNER, R. 1977. The origins of capitalist development: a critique of neo-smithian marxism, *New Left Review*, n. 104, pp. 25-92, jul.-ago.

BRUNEAU, T. 1974. *The political transformation of the brazilian catholic church*. Cambridge: Cambridge University Press.

CAPPELLETTI, M. (Ed.). 1981. *Access to justice and the Welfare State*. (s.l.): (s.n.).

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. (Ed.). 1981. *Access to justice and the welfare State: an introduction en Cappelletti*. (s.l.): (s.n.).

CARDOSO, F. H. 1979. *Dependency and development in Latin America*. Berkley: California University Press.

COOPER, J. 1983. *Public legal services: a comparative study of policy, politics and practice*. (s.l.): (s.n.).

CHAUI, Ma. 1982. Notas sobre la crisis de la izquierda en Brasil, *Nueva Sociedad*, n. 61, jul.-ago.

DE IPOLA, E.; PORTANTIERO, J. 1984. Crisis social y pacto democrático, *Punto de Vista*, Buenos Aires, n. 21.

DE ROUX, F. 1983. *Marx: in memoriam*. Bogotá: Cinep.

EVERS, T. 1985. Identidad: la face oculta de los nuevos movimientos sociales, *Punto de Vista*, Buenos Aires, v. VIII, n. 25, pp. 31-41, dez.

FALCÃO, J. 1984. *Lawyers in Brazil*. (manuscrito).

FRIEDMAN, L. 1981. Claims, disputes, conflicts and the Modern Welfare State. In: CAPPELLETTI, M (Org.). *Access to justice and the welfare State*. (s.l.): (s.n.).

GARCÍA, H. 1983. Vanguardia iluminada y organización de masas, *Nueva Sociedad*, n. 64, jan.-fev.

GARDNER, J. 1980. *Legal imperialism: American lawyers and foreign aid in Latin America*. Madison: University of Wisconsin Press.

GARTH, B. 1980. Neighborhood law firms for the poor: a comparative study of recent developments in legal aid and in the legal profession. (manuscrito).

GORZ, A. 1983. *Adieu au proletariat*. Paris: Maspero.

JACQUES, J. 1985. Hacia un uso alternativo del derecho: el caso Chile (manuscrito).

KATZ, J. 1982. Poor people's lawyer in transition (manuscrito).

_____. 1985. Castle, class and council for the poor, *American Bar Foundation Research Journal*, pp. 251-291.

_____. 1985. Poor clients without lawyers: what can be done?, *Clearing House Review*, v. 19, n. 4.

LACLAU, E. 1978. Política e ideologia en la teoria marxista (manuscrito).

LACLAU, E.; MOUFFE, C. 1985. *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*. Londres: Verso.

LECHNER, N. (Ed.). 1982. *Que significa hacer política?* Lima: Desco.

Comparação entre as tendências de Serviços Legais

- LIEBENSON, P. 1984. *Legal services projects of the inter-american foundation* (manuscrito).
- LYNCH, D. 1978. Lawyers in Colombia: perspectives on the organization and allocation of legal services, *Texas International Law Journal*, v. 13, pp. 199-220.
- _____. 1981. Legal roles in Colombia (manuscrito).
- _____. 1983. Hundred months of solitude: myth or reality in Law and development?, *American Bar Foundation Research Journal*.
- LOWENSTEIN, S. 1970. *Lawyers, legal education and development: an examination of the process of reform in Chile*. Nova Iorque: International Legal Center.
- MENKEL-MEADOW, C. 1985. Nonprofessional advocacy: the paralegalization of legal services for the poor, *Clearing House Review*, v. 19, n. 4.
- MINGIONE, E. 1983. Informalization, restructuring and the survival strategies of the working class, *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 7, pp. 311-339.
- MIRES, F. 1982. Retaguardias sin vanguardias, *Nueva Sociedad*, n. 61, jul.-ago.
- _____. 1984. Cultura y democracia, *Nueva Sociedad*, Caracas, jul.-ago.
- MOULIAN, T. 1982. La crisis de la izquierda, *Revista Mexicana de Sociología*, n. 2.
- NADER, L. (Ed.). 1980. *No access to law: alternatives to the american judicial system*. Nova Iorque: Academic Press.
- NUN, J. 1984. El otro reduccionismo, *Zona Abierta*, Madrid, n. 28.
- PALACIO, G. 1985. Legal services and capitalista restructuring: an essay on legal aid and critical legal practices in Colombia, Madison (manuscrito).
- PALACIO, G.; ROJAS, F. 1985. Crítica, *Portavoz*, n. 3.
- PEREZ, R. 1981. Jurists in Venezuelan history. In: DIAZ, C. J. (et al). *Lawyers in the Third World: comparative and development perspectives*. (s.l.): (s.n.).
- PICCONE, P. (Ed.). 1973. *Towards a new marxism*. São Luis: Telos Press.
- PORTES, A. 1984. From dependency to redemocratization: new themes in Latin American Sociology, *Contemporary Sociology*, set.
- QUIÑONES, J. 1985. *Aproximación al desarrollo de la crítica marxista del Derecho en Colombia*. Bogotá: Cinep.
- ROJAS, F. 1982. Description toward typologies and analysis of legal aid trends in Latin America. Bogotá (manuscrito).
- _____. 1986. Is information technology a capitalista tool for further subordination workers? *Working Paper*, Wisconsin, Institute for Legal Studies, n. 16, mar.
- ROSA, P. 1985. *Marxismo, comunismo e cristianismo: desafio ou diálogo?* São Paulo: Cidade nova.
- SORJ, B. (et al.). 1985. Nota crítica: Perry Anderson e o Marxismo Europeu, *Contexto Internacional*, n. 1, jan.-jun.

HURTADO, Fernando R.

STUART, H. 1984. *Private justice: towards integrative theorizing in the sociology of law*. Londres: Routledge & Kegan Paul.

THOME, J. 1979. Legal and social structures and the access of the Latin American rural poor to the State allocation of goods and services, *Research in Law and Sociology*, n. 2.

_____. 1984. New models for legal services in Latin America, *Human Rights Quarterly*, v. 6, pp. 521-538, nov.

URIBE, V. 1984. *New dimensions on legal critique and the practice of law*. Bogotá: Cinep.

VALLADARES, L. 1983. Movimentos associativos das camadas populares urbanas. In: *Movimentos Coletivos no Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar.

ZEMANS, F. 1979. Perspectives on legal aid: an international survey (manuscrito).

_____. 1983. Recent trends in the organization of the legal services. In: HABSCHEID, W. *Effectiver Rechtsschutz & Verfassungsmassige Ordnung*. (s.l.): (s.n.).