

ACESSO À JUSTIÇA

Políticas Públicas do Poder Judiciário para Imigrantes e Refugiados Venezuelanos no Estado de Roraima

Mozarildo Monteiro Cavalcanti

iOLE EDITORA

ACESSO À JUSTIÇA

Políticas Públicas do Poder Judiciário para Imigrantes e Refugiados Venezuelanos no Estado de Roraima

ACESSO À JUSTIÇA

Políticas Públicas do Poder Judiciário para Imigrantes e Refugiados Venezuelanos no Estado de Roraima

Mozarildo Monteiro Cavalcanti

BOA VISTA/RR
2026

Editora IOLE

Todos os direitos reservados.
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.



EXPEDIENTE

Revisão
Elói Martins Senhoras
Geane Ribeiro Silva Monteiro

Capa
Alokike Gael Chloe Hounkonnou
Elói Martins Senhoras

Projeto Gráfico e Diagramação
Elói Martins Senhoras
Balbina Líbia de Souza Santos

Conselho Editorial
Abigail Pascoal dos Santos
Charles Pennaforte
Claudete de Castro Silva Vitte
Elói Martins Senhoras
Fabiano de Araújo Moreira
Julio Burdman
Marcos Antônio Fávaro Martins
Rozane Pereira Ignácio
Patrícia Nasser de Carvalho
Simone Rodrigues Batista Mendes
Vitor Stuart Gabriel de Pieri

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

Ca4 CAVALCANTI, Mozarildo Monteiro.

Acesso à Justiça: Políticas Públicas do Poder Judiciário para Imigrantes e Refugiados Venezuelanos no Estado de Roraima. Boa Vista: Editora IOLE, 2026, 223 p.

Série: Direito. Editor: Elói Martins Senhoras.

ISBN: 978-65-988877-4-2
https://doi.org/10.5281/zenodo.19150138

1 - Acesso à Justiça. 2 - Imigrantes. 3 - Refugiados. 4 - Roraima. 5. Venezuelanos.
I - Título. II - Cavalcanti, Mozarildo Monteiro. III - Direito. IV - Série

CDD–340

A exatidão das informações, conceitos e opiniões é de exclusiva responsabilidade do autor



EDITORIAL

A editora IOLE tem o objetivo de divulgar a produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância social, científica ou didática em distintas áreas do conhecimento e direcionadas para um amplo público de leitores com diferentes interesses.

As publicações da editora IOLE têm o intuito de trazer contribuições para o avanço da reflexão e das práxis em diferentes áreas do pensamento e para a consolidação de uma comunidade de autores comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates.

O conteúdo produzido e divulgado neste livro é de inteira responsabilidade dos autores em termos de forma, correção e confiabilidade, não representando discurso oficial da editora IOLE, a qual é responsável exclusivamente pela editoração, publicação e divulgação da obra.

Concebido para ser um material com alta capitalização para seu potencial público leitor, o presente livro da editora IOLE é publicado nos formatos impresso e eletrônico a fim de propiciar a democratização do conhecimento por meio do livre acesso e divulgação das obras.

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras

(Editor Chefe)

Copyright © Editora IOLE
2026

PREFÁCIO

Este livro é fruto do trabalho realizado pelo autor – o professor e desembargador Mozarildo Monteiro Cavalcanti – que foi apresentado como tese de doutoramento no âmbito do DINTER (Doutorado Interinstitucional) oferecido pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF) em convênio com a Universidade Estadual de Roraima (UERR). A tese, aprovada por unanimidade pela qualificada banca julgadora que avaliou a pesquisa realizada sob minha orientação, apresenta um estudo que não se limita aos gabinetes; ao contrário, ela pulsa com a urgência das fronteiras brasileiras e reflete a maturação de um pensamento jurídico comprometido com a realidade social e com a efetividade dos direitos humanos em cenários de crise.

O tema do projeto de tese originariamente apresentado por Cavalcanti, quando do seu ingresso no doutorado era diverso: referia-se a uma possível continuidade na pesquisa que ele havia levado a efeito para elaboração de sua dissertação de mestrado, relacionado à complexa e grave problemática da efetivação do direito à saúde. Mozarildo cogitava de uma pesquisa para verificar possível segregação social no âmbito das demandas judiciais relacionadas à saúde pública: sua hipótese era de que assim como a violência tende a se concentrar nas áreas urbanas periféricas e empobrecidas, também lá se concentraria a inefetividade do direito à saúde.

Logo que fui designado para assumir a orientação da pesquisa de Mozarildo, em nossas interlocuções, ponderei com ele sobre uma certa saturação de trabalhos acadêmicos relacionados à temática da judicialização da saúde. Tendo presente meus interesses

e trajetória acadêmica e profissional no campo do acesso aos direitos e à justiça, e considerando também o perfil próprio do orientando que é docente universitário com forte inserção profissional jurídica como magistrado de carreira, e tendo presente ainda a importância de se buscar maior aproximação da pesquisa quanto a questões peculiares da realidade regional em que se insere, surgiu então a ideia de mudança da temática originariamente prevista para a tese de doutorado, o que acabou resultando no presente trabalho.

Naquela ocasião, ou seja, nos anos iniciais desta década de 2020, o estado de Roraima estava enfrentando o momento mais agudo do impacto do movimento migratório proveniente da Venezuela. Também nessa época Mozarildo Cavalcanti havia alçado a posição de presidente do Tribunal de Justiça daquele estado. E, nessa condição, deparou-se com os desafios que precisavam ser enfrentados pelo sistema de justiça para regularização da situação documental de milhares de imigrantes que ingressavam no território brasileiro, sobretudo pela cidade de Pacaraima, com o atendimento de suas necessidades jurídicas básicas, especialmente na área do direito de família. Intuitivamente, sensibilizado com esse dramático quadro de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade, Mozarildo liderou a implantação do inovador programa "Cives" que foi concebido para facilitar o acesso aos direitos e à justiça dos migrantes venezuelanos. Essa experiência positiva e bem-sucedida foi apresentada por Cavalcanti num dos seminários da disciplina curricular por mim ministrada no DINTER que ele cursava, e tornou-se o tema do trabalho final[1] que ele apresentou para fins de avaliação no semestre.

[1] Tal trabalho está publicado como capítulo no livro "Acesso à Justiça, Assistência Jurídica Gratuita e Defensoria Pública – fragmentos de pesquisas institucionais no PPGSD/UFF (2016-2021)", de que sou o organizador. Disponível em: <https://ppgsd.uff.br/?p=7550>.

As reflexões e debates suscitados pela experiência do Projeto "Cives" foram objeto de análise sob a perspectiva de duas propostas metodológicas ainda pouco difundidas no Brasil no campo dos estudos sobre acesso aos direitos e à justiça que são conhecidas na literatura especializada estrangeira pelas expressões em idioma inglês: *outreach legal services* e *unmet legal needs*. Trata-se de propostas metodológicas que tenho procurado difundir entre meus alunos do mestrado e doutorado no PPGSD/UFF ao longo da última década[2].. No caso presente, à medida em que avançávamos no processo de orientação da pesquisa doutoral de Mozarildo Cavalcanti, ele se entusiasmou com as possibilidades de realizar uma análise crítica do Projeto "Cives", a partir desse olhar metodológico que lhe fora apresentado, o que fortaleceria ainda mais o caráter de ineditismo esperável numa tese de doutoramento. Assim, na sua tese que resultou no presente trabalho, o autor se propôs a investigar a utilização, pelo Poder Judiciário, de técnicas de identificação e priorização de atendimento das *unmet legal needs*, conforme consagrada expressão em inglês (que temos traduzido como "necessidades jurídicas não satisfeitas"), e da perspectiva *outreach legal services* (que corresponderia, em português, à expressão "busca ativa em serviços jurídicos"), na formulação de políticas públicas para grupos vulneráveis pelo Poder Judiciário, tendo como referência um estudo de caso sobre o Programa "Cives", desenvolvido pelo Poder Judiciário de Roraima no Posto de Triagem da Operação Acolhida no município de Pacaraima, na fronteira entre o Brasil e a Venezuela. A pesquisa realizada foi plenamente exitosa,

[2] Para um aprofundamento sobre as técnicas de *outreach legal services* recomendamos a seguinte publicação: FORELL, S.; GRAY, A. "Busca Ativa em Serviços Jurídicos direcionados a pessoas com necessidades complexas: o que funciona?" *Revista Confluências*, vol. 26, n. 2, 2024. Já no que toca à temática das *unmet legal needs*, para uma visão inicial, sugere-se consulta ao texto: PLEASENCE, P. "Aprendendo com a tradição *Paths to Justice*: as pesquisas sobre necessidades jurídicas são possíveis no Brasil?". *In*: ALVES, C. F.; GONZÁLEZ, P. *Defensoria Pública no Século XXI*: novos horizontes e desafios. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2023.

logrando – como já destacado – a aprovação unânime da banca avaliadora.

Consideramos, assim, que o tema central deste livro — o acesso à justiça para imigrantes e refugiados venezuelanos no Estado de Roraima — não poderia ser mais oportuno e necessário. Vivemos um momento histórico em que o fenômeno migratório desafia as estruturas tradicionais do Direito e exige do Estado respostas que ultrapassem o formalismo processual. Cavalcanti mergulha nesse cenário complexo com a propriedade de quem conhece as duas faces da moeda: a do magistrado que administra o sistema de justiça e a do pesquisador que analisa criticamente os impactos sociológicos e jurídicos desse fluxo populacional sem precedentes na fronteira brasileira.

A pesquisa aqui apresentada destaca-se pelo rigor metodológico e pela honestidade intelectual. Ao utilizar ferramentas de *business intelligence* para analisar dados do Tribunal de Justiça de Roraima, o autor comprova a hipótese de que o sistema de justiça convencional enfrentou severas limitações para absorver as demandas de um grupo em situação de extrema vulnerabilidade. Mais do que diagnosticar o problema, o livro oferece uma análise profunda sobre o Programa Cives (Centro de Cidadania para Imigrantes e Indígenas), iniciativa que, como já destacamos, levou a prestação jurisdicional diretamente ao local de entrada dos migrantes, em Pacaraima.

É oportuno reiterar que um dos pontos marcantes desta obra consiste em trazer para o debate jurídico brasileiro uma reflexão sobre as técnicas de priorização de atendimento como as *legal needs surveys* (pesquisas de necessidades jurídicas) e os *outreach legal services* (busca ativa em serviços jurídicos). Cavalcanti demonstra como essas ferramentas, amplamente difundidas em países como

Inglaterra e Austrália, podem ser aplicadas pelo Judiciário brasileiro para formular políticas públicas mais eficazes e humanas.

A dedicação do autor no desenvolvimento desta pesquisa merece um registro especial. Desenvolver uma tese de doutorado de tamanha envergadura em meio aos desafios da pandemia da Covid-19 e às exigentes responsabilidades da magistratura e do magistério exige uma resiliência e um compromisso com a ciência que poucos possuem. O autor não se limitou a observar o fenômeno à distância; ele aplicou o necessário "estranhamento" sociológico para analisar criticamente o próprio sistema em que atua, produzindo uma obra que é, ao mesmo tempo, um aporte científico valioso e um guia prático para gestores do sistema de justiça.

Parabenizo o Doutor Mozarildo Monteiro Cavalcanti por esta brilhante contribuição à literatura jurídica nacional. Que suas reflexões sirvam de inspiração para novas práticas que tornem a justiça, de fato, acessível a todos aqueles que batem às nossas portas em busca de dignidade.

Ao leitor, fica o convite para explorar estas páginas que equilibram teoria e prática, sociologia e direito. Esta obra não é apenas um registro sobre a migração venezuelana em Roraima, mas uma reflexão profunda sobre o papel do Poder Judiciário como garantidor de direitos fundamentais em uma sociedade globalizada e em constante movimento. Enfim, convido você, caro leitor, a iniciar desde logo a leitura deste precioso livro.

Dr. Cleber Francisco Alves

Professor Associado da Universidade Federal Fluminense

Professor Titular da Universidade Católica de Petrópolis

Defensor Público de Classe Especial do Estado do Rio de Janeiro

Dedico este livro à minha esposa, Janaina, e aos meus filhos Ana Luiza, Mozarildo e Larissa, que estiveram ao meu lado durante os esforços de um doutorado desenvolvido em meio às atividades do magistério e da magistratura.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO | 17

CAPÍTULO 1 |
Impactos da Imigração Venezuelana no Sistema de Justiça do Estado de Roraima 27

CAPÍTULO 2 |
O Programa *CIVES* e sua Pretensão de
Contribuir para Facilitar o Acesso aos Direitos e à
Justiça pelos Imigrantes Venezuelanos em Roraima 57

CAPÍTULO 3 |
Aplicação de Técnicas de Priorização do
Atendimento de Grupos Vulneráveis pelo Poder Judiciário 139

CONSIDERAÇÕES FINAIS | 189

REFERÊNCIAS | 195

SOBRE O AUTOR | 215

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

O fenômeno da migração venezuelana na América Latina, que teve início a partir do ano de 2015, tornou-se um assunto de grande destaque em vários países, sendo que uma parcela significativa desse fluxo migratório se concentrou no Brasil. Isso fez com que o Estado de Roraima, situado na fronteira com a Venezuela, se transformasse na principal rota de acesso para os imigrantes.

Nesta situação, o Estado de Roraima experimentou um aumento populacional abrupto, o que naturalmente resultou em impactos em todas as esferas da unidade federativa, especialmente em relação à necessidade crescente por serviços públicos. A análise desse fenômeno migratório à luz da sociologia e do direito chama a atenção para a necessidade e para as dificuldades que os imigrantes têm em relação aos serviços do sistema de justiça do Estado.

É a partir desta contextualização sobre imigrantes e refugiados venezuelanos em Roraima que nasce o presente livro, como um fruto derivado de uma pesquisa maior de doutorado desenvolvida no Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da Universidade Federal Fluminense (UFF) em parceria interinstitucional com a Universidade Estadual de Roraima (UERR).

Neste sentido, um esclarecimento terminológico que se faz necessário consiste na utilização das expressões “imigrantes” e “refugiados”. A Lei n. 13.445/2017 considera imigrante a “pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil” (BRASIL, 2017). A mencionada legislação diferencia imigrante, emigrante, fronteiriço, visitante e apátrida. Por seu turno, a Lei n. 9.474/1997 define como refugiado o indivíduo que:

> Devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; e devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1997).

Como se vê, embora se refiram a pessoas que se deslocam de um país para outro, os termos são distintos tanto no significado como na proteção jurídica, que é mais específica no caso dos refugiados. O imigrante tem a característica de poder voltar ao seu país de origem caso deseje, ao passo que o refugiado normalmente tem motivos que fazem com que não queira ou não possa retornar.

O ACNUR, instituição das Nações Unidas para refugiados que constitui referência para o estudo do tema, optou por se referir aos grupos em movimentos mistos como "refugiados e migrantes", de forma a permitir a compreensão de que "todas as pessoas em deslocamento possuem direitos humanos que devem ser respeitados, protegidos e satisfeitos" (ACNUR, 2016).

Neste livro, que desenvolve um estudo sob a ótica da entrada de venezuelanos no Brasil, optamos por utilizar a expressão "imigrantes".

O tema central da pesquisa direciona-se ao acesso à justiça por parte dos imigrantes e refugiados venezuelanos no Estado de Roraima, especificamente em relação às medidas de natureza não penal que representam as maiores necessidades do grupo

(regularização de documentos para viabilizar a interiorização – especialmente de menores – e a inserção no mercado de trabalho).

Foi feito um estudo de caso do Programa *CIVES* (Centro de Cidadania para Imigrantes e Indígenas), que pretendeu, com a utilização de técnicas típicas de serviços sociais, oferecer esse acesso de maneira distinta em comparação ao sistema de justiça convencional. As técnicas de priorização utilizadas no Programa *CIVES* são analisadas em seu aspecto epistemológico para viabilizar a reflexão sobre a sua adequação na prestação prioritária de serviços do Poder Judiciário a grupos de pessoas vulneráveis

O estudo tem por alicerce uma pesquisa sobre a judicialização das necessidades dos imigrantes. Com o auxílio de uma ferramenta de BI (*Business Inteligence*), foi possível extrair dados do sistema de processo judicial eletrônico do Tribunal de Justiça de Roraima e proceder a uma análise de tais dados.

A delimitação temporal da pesquisa foi fixada no período de 2015 a 2022, período em que ocorreu o auge da imigração. Em algumas situações, no entanto, revelou-se conveniente expor dados anteriores ao período acima para demonstrar de forma mais clara os impactos do fluxo migratório.

A compreensão do problema da imigração venezuelana no Estado de Roraima, especificamente em relação ao impacto do fenômeno no sistema de justiça local e quanto ao tipo de acesso à justiça alcançado pelos refugiados, parte da hipótese de que a abertura de novas portas de acesso revelou-se inviável em razão das conhecidas limitações dos serviços públicos brasileiros, como as dificuldades orçamentárias e a falta de estrutura física e de pessoal.

Paralelamente a isso, não se ignora que os imigrantes formam um grupo de pessoas de extrema vulnerabilidade. Em muitos casos, não têm a noção de que possuem determinado direito ou, quando o possuem, não têm meios de buscar o acesso à justiça tradicional.

Estas duas circunstâncias conduzem à hipótese de que o acesso à justiça aos refugiados venezuelanos no Estado de Roraima não se efetivou adequadamente pelos meios ordinários.

Desta forma, é natural que surjam meios alternativos de acesso à justiça, isto é, meios distintos do sistema tradicional. Em situações excepcionais como a do significativo fluxo migratório ocorrido em Roraima, podem surgir iniciativas do Poder Judiciário com inspiração em técnicas de priorização do atendimento de grupos vulneráveis.

Uma dessas iniciativas, o Programa *CIVES*, motivou a presente pesquisa. O programa, de forma resumida, consiste em uma iniciativa do Poder Judiciário de Roraima que levou o atendimento das principais necessidades judiciais dos imigrantes e refugiados para a porta de entrada do Brasil, na cidade de Pacaraima, em parceria com a Operação Acolhida, a Defensoria Pública, o Ministério Público, o ACNUR, a Unicef e outras organizações não governamentais.

O interesse pelo estudo de caso decorre de dois principais motivos. Em primeiro lugar porque, além do magistério superior na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Roraima, também exerço a magistratura no Tribunal de Justiça de Roraima e, nesta condição, tive a oportunidade de participar de projetos ligados ao acesso à justiça para grupos vulneráveis como a Justiça Itinerante, voltada para as comunidades distantes do interior do Estado, e a Justiça Fluvial, dirigido às comunidades ribeirinhas isoladas da região do Baixo Rio Branco.

Em segundo lugar, é necessário registrar que o Programa *CIVES* foi elaborado e implantado durante minha gestão na presidência do tribunal, de forma que o interesse pelo estudo surgiu de forma natural.

Esta condição evidentemente demanda certa cautela do pesquisador que está "dentro" do objeto de pesquisa. O estranhamento a que se refere Bourdieu (1998) é imprescindível, de forma que é necessária uma "ruptura" com o objeto de pesquisa, especialmente se há de fato uma proximidade entre o objeto de pesquisa e o pesquisador. Nas palavras de Bourdieu, deve-se "tomar para objeto o trabalho social de construção do objeto pré-construído: é aí que está o verdadeiro ponto de ruptura" (BOURDIEU, 1998, p. 28).

O estudo dos impactos da migração venezuelana sobre o sistema de justiça de Roraima e a pesquisa relativa ao Programa *CIVES* atuam como pilares para a análise da viabilidade de o Poder Judiciário, ao formular políticas públicas de acesso à justiça, em especial para grupos vulneráveis, utilizar-se de pesquisas de necessidades jurídicas e de atendimento através de busca ativa.

Como estas técnicas são relativamente desconhecidas no Brasil e amplamente utilizadas em países como Inglaterra, Escócia e Austrália, entre outros, optei por utilizar tanto as denominações originais em inglês, *legal needs* e *outreach legal services*, quanto as expressões em português, em tradução livre: "necessidades jurídicas" e "busca ativa em serviços jurídicos".

A análise das técnicas e da sua utilização no *CIVES* pretende trazer um aporte científico para políticas públicas desenvolvidas pelo Poder Judiciário e pelos demais integrantes do sistema de justiça, entre os quais se destaca a Defensoria Pública.

Seguindo esta ordem de ideias, o livro foi dividido em três capítulos. No primeiro, foram levantados dados para a compreensão do contexto do fluxo migratório e sobre os impactos da migração no sistema de justiça de Roraima, a fim de averiguar as hipóteses de que houve significativo aumento da procura ao Poder Judiciário pelos

imigrantes e de que o Estado não conseguiu dar efetividade ao direito de acesso à justiça dos imigrantes através dos meios tradicionais.

O segundo capítulo foi reservado ao estudo de caso que constitui uma tentativa de resposta do Poder Judiciário ao problema acima descrito. Na primeira parte do capítulo, tratamos do referencial teórico, mais especificamente do acesso à justiça em geral e para imigrantes e refugiados. A opção por discorrer sobre o tema nesta parte da obra decorre da circunstância de que o acesso à justiça constitui o principal referencial teórico e também o principal fundamento do programa pesquisado.

A segunda parte do capítulo foi dedicada à identificação das dificuldades para a efetivação do acesso à justiça para os imigrantes e refugiados venezuelanos no Estado de Roraima. A pesquisa buscou dados em levantamentos nacionais, especialmente das Nações Unidas, e locais, através de dados processuais e informações da Coordenadoria da Infância e da Juventude de Roraima e de levantamentos feitos junto à Defensoria Pública de Roraima.

A terceira parte do capítulo refere-se ao Programa *CIVES*. Parte-se de uma análise das dificuldades encontradas pelos migrantes para obter acesso à justiça no Estado de Roraima para apresentar uma pesquisa sobre a formulação, a implantação, o funcionamento e os resultados práticos do *CIVES*. Também foram analisadas a estrutura e as dificuldades enfrentadas pelo programa.

Uma autocrítica é necessária após a investigação sobre a estrutura destinada ao programa (alocação orçamentária, pessoal e equipamentos). A questão da vontade política da administração é abordada no capítulo porque, a meu ver, constitui elemento essencial para o início, o desenvolvimento e, principalmente, a continuidade de projetos como este. Como será visto adiante, a expressão "vontade política da administração" é tratada no sentido não apenas da decisão da administração de criar uma determinada política

pública, mas de estabelecer critérios e meios para que tal política seja útil, efetiva e duradoura.

Por fim, o terceiro capítulo se destina à análise das técnicas de priorização de atendimento de grupos vulneráveis, de sua utilização no programa objeto da pesquisa e da viabilidade de sua utilização em outros projetos de iniciativa do Poder Judiciário. Este último aspecto decorre de uma reflexão sobre a mudança de postura do Judiciário, especialmente a partir da atuação do Conselho Nacional de Justiça, em relação à sua iniciativa na elaboração de políticas públicas.

O trabalho foi desenvolvido por meio de pesquisa documental, com análise de processos judiciais públicos outros documentos considerados relevantes, os quais estavam facilmente acessíveis ao pesquisador em razão do direto envolvimento com o objeto da pesquisa, conforme indicado acima, ou cuja produção foi formalmente solicitada perante instituições e autoridades públicas pertinentes.

A pesquisa é qualiquantitativa e analítica, pois se efetivou através do levantamento e da análise crítica de dados estatísticos obtidos junto ao Poder Judiciário de Roraima e de outras instituições como a Defensoria Pública e a Operação Acolhida. Trata-se também de pesquisa descritiva, desenvolvida a fim de descrever e compreender a realidade da efetivação do acesso à justiça para os imigrantes venezuelanos no Estado de Roraima.

Deve-se considerar ainda a necessidade de analisar as obras e publicações correlatas à crise migratória, observando-se itens como o congestionamento de serviços públicos e as adequações necessárias para possibilitar o atendimento do maior quantitativo populacional.

Com esta pesquisa, pretende-se proporcionar à comunidade acadêmica e à sociedade em geral uma contribuição científica sobre

efetividade da atuação do sistema de justiça do Estado de Roraima diante o fenômeno da imigração venezuelana e sobre a viabilidade da utilização de técnicas de priorização de atendimento de grupos vulneráveis nos serviços prestados pelo Poder Judiciário.

CAPÍTULO 1

Impactos da Imigração Venezuelana no Sistema de Justiça do Estado de Roraima

IMPACTOS DA IMIGRAÇÃO VENEZUELANA NO SISTEMA DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RORAIMA

CONTEXTUALIZAÇÃO DA CRISE MIGRATÓRIA

A Venezuela vive uma grave crise que teve início na década passada e esta crise constitui a principal causa do fluxo migratório de venezuelanos para os países vizinhos.

A crise venezuelana decorre basicamente de fatores políticos e econômicos. De acordo com análise de Corazza e Mesquita (2018) publicada pela BBC News, após a Primeira Guerra Mundial a Venezuela focou sua economia quase que exclusivamente na produção e exportação de petróleo, deixando de realizar investimentos na produção agrícola e industrial.

Segundo os autores, a abundância da produção e o bom preço internacional do petróleo resultaram, durante algum tempo, na injeção significativa de dólares na economia venezuelana, o que, por seu turno, levou os sucessivos governos ao descaso com a produção agrícola e industrial e ao gradativo aumento das importações de todos os gêneros.

A este respeito:

> O petróleo foi também responsável pela conformação de um modelo de desenvolvimento rentista, dependente da exportação de uma única commodity, que inseriu na economia elementos conhecidos da teoria da "maldição dos recursos naturais": pouco incentivo à diversificação produtiva, sobrevalorização da moeda nacional e instabilidade macroeconômica. Na história venezuelana, os

> principais acontecimentos políticos também foram influenciados pelo petróleo (MOREIRA, 2018, p. 17).

Os chamados "petrodólares" financiaram o chavismo de 2003 até 2014, quando o preço do petróleo desabou no mercado internacional. Somou-se a isso a queda da produção de petróleo na Venezuela em razão da falta de investimento em manutenção e tecnologia na empresa estatal de petróleo, a PDVSA, que também protagonizou grandes casos de corrupção (CORAZZA; MESQUITA, 2018).

A redução dos recursos oriundos do petróleo, segundo Corazza e Mesquita (2018), levou à redução das importações. Com isso, teve início o desabastecimento e o aumento da fome entre a população. O governo, então, passou a adotar uma política de controle artificial de preços e de controle do câmbio, e tais políticas se revelaram destruidoras para a combalida indústria local, além de fomentar o câmbio paralelo, que por sua vez se mostrou corrosivo ao sistema econômico.

O aumento do rigor do regime – com falta de transparência nas eleições, perseguição à oposição e controle da imprensa e do Judiciário, levaram os Estados Unidos a impor sanções econômicas à Venezuela, o que, inviabilizou novos empréstimos, venda de ativos e renegociações de dívidas. O governo, então, passou a imprimir mais dinheiro, o que resultou em hiperinflação e aumento do número de pessoas abaixo da linha de pobreza (CORAZZA; MESQUITA, 2018).

Foi neste cenário que milhares de venezuelanos começaram a migrar para países vizinhos em busca de melhores condições de vida. Segundo a HRW (2017), em 2016 a grave escassez de alimentos e medicamentos levou um grande número de

venezuelanos a deixar o país, apesar de o governo Maduro negar e não combater a crise humanitária.

O fluxo migratório venezuelano no Brasil pode ser dividido em três fases, de acordo com estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (BRASIL, 2021). Na primeira fase houve o deslocamento de integrantes de classes mais altas em 2015 e 2016. A segunda fase é caracterizada pelo deslocamento de membros de classe média, como profissionais liberais e comerciantes, e predominou no ano de 2017. De 2018 até hoje está em curso a terceira fase do fluxo, na qual predomina o deslocamento de grupos economicamente mais frágeis e de indígenas.

Segundo o ACNUR:

> As pessoas continuam deixando a Venezuela para escapar da violência, da insegurança e das ameaças, assim como da falta de alimentos, remédios e serviços essenciais. Com mais de 5 milhões de venezuelanos vivendo no exterior, a grande maioria em países da América Latina e do Caribe, esta se tornou uma das maiores crises de deslocamento do mundo (ACNUR, 2024).

Como a porta de entrada dos venezuelanos no Brasil é o Estado de Roraima, "O fluxo sem precedentes de venezuelanos está pressionando ainda mais o já sobrecarregado sistema público de saúde de Roraima e inundando o sistema de solicitação de refúgio do país" (HRW, 2017).

O relatório situacional elaborado pelo Governo do Estado de Roraima, através da Coordenadoria Geral de Vigilância em Saúde (RORAIMA, 2023), indica que a situação se agravou em 2018, com a chegada de imigrantes a Pacaraima em precária situação

econômica e de saúde. Esses imigrantes passaram a se deslocar a pé até Boa Vista, onde moravam nas ruas e viviam das doações de comida pela população local e por organizações governamentais e não governamentais.

O aumento populacional gerado pelo fluxo migratório teve impactos nos serviços públicos do Estado e o sistema de saúde foi um dos mais afetados. Segundo dados da HRW (2017), o Hospital Geral de Roraima, que atende 80% dos adultos, atendeu em torno de 600 venezuelanos em 2015, 1.815 em 2016 e cerca de 300 por mês em 2017. Além disso, como os venezuelanos chegam em situação precária de saúde, já que não receberam tratamento adequado na Venezuela, precisam ficar mais tempo internados com complicações decorrentes de pneumonia, tuberculose e malária.

Pesquisa qualitativa feita junto aos profissionais de saúde do Hospital materno-infantil Nossa Senhora de Nazareth revela que "houve um expressivo aumento de demanda por serviços de saúde na maternidade por conta da intensa imigração venezuelana, porém, sem aumento no número de profissionais de saúde, nem de medicamentos, nem materiais hospitalares e outros insumos, além da ausência de melhoras significativas na infraestrutura da instituição. Essa situação tem resultado na sobrecarga dos profissionais e do serviço de saúde da maternidade" (ARRUDA-BARBOSA; SALES; TORRES, 2020).

Os dados disponibilizados pelo IPEA (BRASIL, 2021) indicam que, em Pacaraima, a situação é ainda mais grave, já que o município tem apenas um hospital para o atendimento da população local e dos migrantes. Na unidade faltam equipamentos como mamógrafo, tomógrafo e eletrocardiógrafo. Também não há médicos especializados, de forma que os casos mais graves ou complexos não podem ser atendidos na unidade hospitalar.

Dificuldades semelhantes foram enfrentadas pelos sistemas de educação e de segurança, que, a exemplo do sistema de saúde pública, já se tinham dificuldades antes do fluxo migratório e, após o início do fenômeno, passaram a lidar com obstáculos ainda maiores.

O AUMENTO DAS AÇÕES JUDICIAIS PROPOSTAS POR IMIGRANTES VENEZUELANOS

Diante do surgimento e do rápido aumento do fluxo migratório, com o consequente congestionamento dos serviços públicos do Estado de Roraima, naturalmente a investigação se dirigiu à hipótese de que também houve um significativo aumento da procura à Justiça pelos imigrantes.

A hipótese decorre da circunstância de que os imigrantes que chegam ao Estado se encontram, em quase sua totalidade, em estado de hipervulnerabilidade, o que significa dizer que não possuem as condições mínimas para o ingresso na formalidade e o acesso aos direitos normais dos cidadãos brasileiros.

Em grande parte, os imigrantes não possuem documentos de identificação nem comprovação de profissão ou domicílio. Há muitos menores desacompanhados dos responsáveis ou acompanhados por parentes que não são formalmente responsáveis pelos mesmos.

Esta situação dificulta ou impede o acesso ao trabalho formal e à interiorização, de forma que a regularização desses documentos se revela uma necessidade premente que em muitos casos somente pode ser obtida através do Poder Judiciário.

Aspectos metodológicos da pesquisa: constatação do volume de demandas envolvendo imigrantes venezuelanos em Roraima

A hipótese foi investigada através de uma pesquisa aos bancos de dados do Poder Judiciário de Roraima, seguida pela organização e pela análise dos dados obtidos. Como as situações de natureza não penal que levam os imigrantes a buscarem o Poder Judiciário são quase exclusivamente voltadas à regularização da situação de menores (já que a regularização de documentos pode ser obtida administrativamente), a pesquisa voltou-se para as unidades judiciais com competência para tal matéria e localizadas nas comarcas para onde se dirigem os imigrantes, isto é, a Capital Boa Vista e o Município de Pacaraima.

Para viabilizar a pesquisa sobre os processos iniciados por venezuelanos nas Varas da Infância e da Juventude de Boa Vista e na Comarca de Pacaraima no período de 2017 a 2022, foi solicitado à Presidência do Tribunal de Justiça o acesso formal aos sistemas informatizados de controle de processos.

A pesquisa foi feita tendo em conta a comarca, a classe da ação e a situação do processo. A delimitação das unidades judiciais decorre do fato de que as ações de natureza não penal que envolvem venezuelanos têm como objeto, quase em sua totalidade, pedidos de guarda, tutela e autorização de viagem, logo a pesquisa em outras varas e comarcas se revelou desnecessária.

Em alguns parâmetros, optou-se por levar a pesquisa um pouco além do corte temporal estabelecido inicialmente para melhor ilustrar o crescimento das demandas a cada ano, de forma que em alguns dos gráficos será possível verificar a variação da demanda em período anterior a 2017.

Os critérios da pesquisa foram os seguintes:

- Comarcas: Boa Vista e Pacaraima;
- Classes de processos: Guarda de Infância e Juventude, Adoção C/C Pedido Liminar de Guarda de Menor, Adoção C/C Guarda, Desistência de Guarda, Guarda – Modificação, Guarda C/C Destituição do Poder Familiar, Guarda Família, Guarda de Menor, Guarda e Responsabilidade, Guarda e Responsabilidade C/C Pedido Liminar, Guarda e Responsabilidade De Adolescente/Criança, Revogação e Guarda/Adoção e Guarda C/C Pedido Liminar;
- Período: 01/01/2017 a 31/12/2022;
- Descrição da parte: Autor, Réu, Promovente e Promovido;
- Instância: Primeira;
- Nacionalidade: VE e BR;
- *Status* do processo: Arquivado, Ativo, Remessa e Arquivo Provisório;
- Varas: 1ª Vara Da Infância e Juventude, 2ª Vara Da Infância e Juventude e Infância e Juventude.

O Poder Judiciário de Roraima utiliza o Sistema Processo Judicial Digital (PROJUDI), que consiste em um *software* de tramitação de processos judiciais. Tendo acesso ao sistema, é possível verificar de forma detalhada a nacionalidade das partes, a classe processual, o assunto da demanda, os anos de início e término do processo, entre outros critérios de identificação.

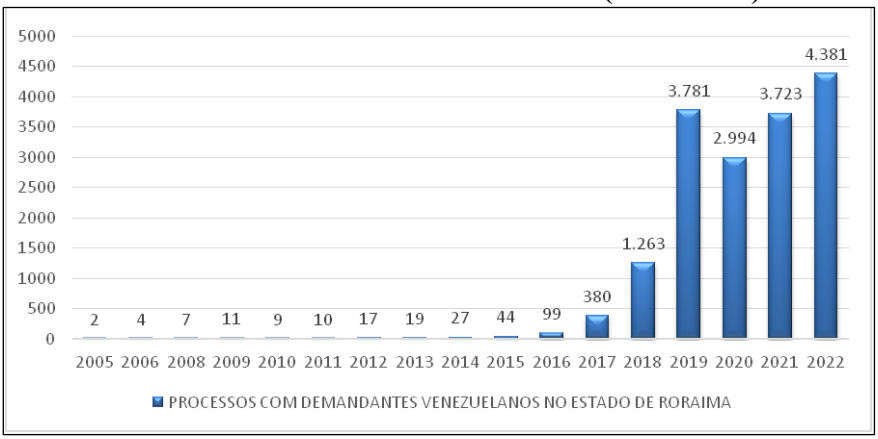
No ajuizamento do feito, essas informações são preenchidas, via de regra, pelo patrono do demandante, e posteriormente é verificada a conformidade dos dados nas unidades judiciais.

As informações fornecidas foram extraídas do Projudi através do sistema de busca “qlik”, um sistema de *business*

inteligence - BI que possibilita filtrar as informações cadastradas nos processos arquivados ou em tramitação.

Em consulta aos sistemas mencionados, foi possível observar, como efeito da crise migratória, o exponencial aumento na judicialização por imigrantes venezuelanos a partir do ano de 2016, coincidindo com o período de expressiva migração.

Gráfico 1 - Processos com demandantes venezuelanos no estado de Roraima (2005-2022)

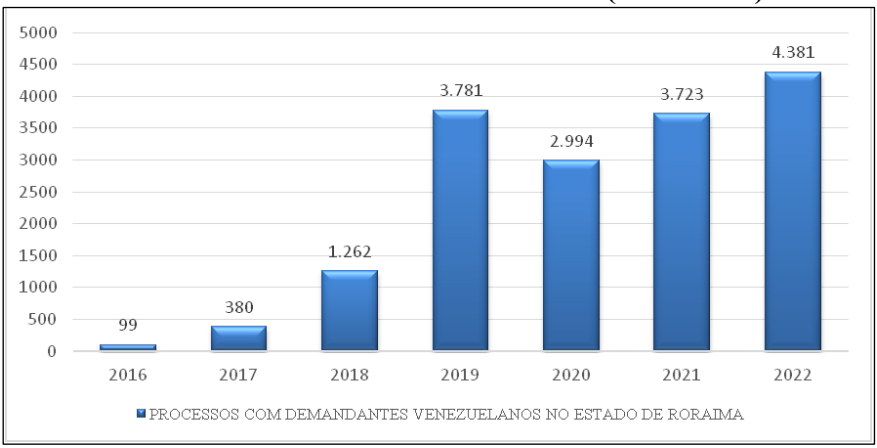


Fonte: Elaboração própria. Base de dados: TJRR - Sistemas Projudi e Qlik.

É nítido o aumento de demandas ao se traçar um comparativo entre o período anterior e o período posterior ao fluxo migratório, pois de 2005 a 2015, somando as demandas em todos os anos, constam somente 150 processos com venezuelanos em um dos polos da ação em todo o Estado de Roraima, enquanto entre os anos de 2016 e 2022 existem 16.621 processos identificados com demandantes venezuelanos.

Um indicativo de que o aumento de demandas está ligado à migração venezuelana é a queda no número de demandas no ano de 2020, quando, em razão da pandemia de Covid-19, a fronteira com a Venezuela permaneceu fechada por pouco mais de um ano[3].

Gráfico 2 - Processos com demandantes venezuelanos no Estado de Roraima (2016-2022)



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: TJRR - Sistemas Projudi e Qlik.

Considerando as informações constantes do quadro supra, vislumbra-se que, a partir de 2017, as ações com imigrantes venezuelanos em um dos polos da ação começaram a aumentar de forma considerável. No ano de 2017, 380 processos foram distribuídos identificados como de venezuelanos, e no ano seguinte houve um salto para 1.262 demandas. O aumento foi mais significativo nos anos posteriores, com exceção de 2020, quando,

[3] A fronteira entre Brasil e Venezuela foi fechada em 17 de março de 2020, através da Portaria Interministerial nº 120, e reabriu em 23 de junho de 2021, através da Portaria da Casa Civil n. 655.

como dito acima, a fronteira foi fechada em razão da pandemia. Como se vê no gráfico acima, foram 3.781 ações em 2019, 2.994 em 2020, 3.723 em 2021 e 3.481 ações em 2022.

O Conselho Nacional de Justiça constatou um dado importante na proporção de demandantes brasileiros e venezuelanos: em 2020, o Tribunal de Justiça de Roraima possuía aproximadamente 4.000 processos tramitando nas varas da infância e da juventude, sendo metade desses processos foram promovidos por imigrantes venezuelanos, demonstrando o impacto do processo migratório sobre aquelas varas (CNJ, 2020).

Atualmente o acervo de ações no Poder Judiciário de Roraima com venezuelanos em um dos polos da ação, entre processos ativos e arquivados, é de 18.901 processos. No que diz respeito às classes de ações, o maior quantitativo, em torno de 7.445, é de processos criminais, seguido de procedimentos de infância e juventude, que perfazem 6.587 processos.

O impacto da imigração venezuelana nas Varas da Infância e da Juventude da Comarca de Boa Vista

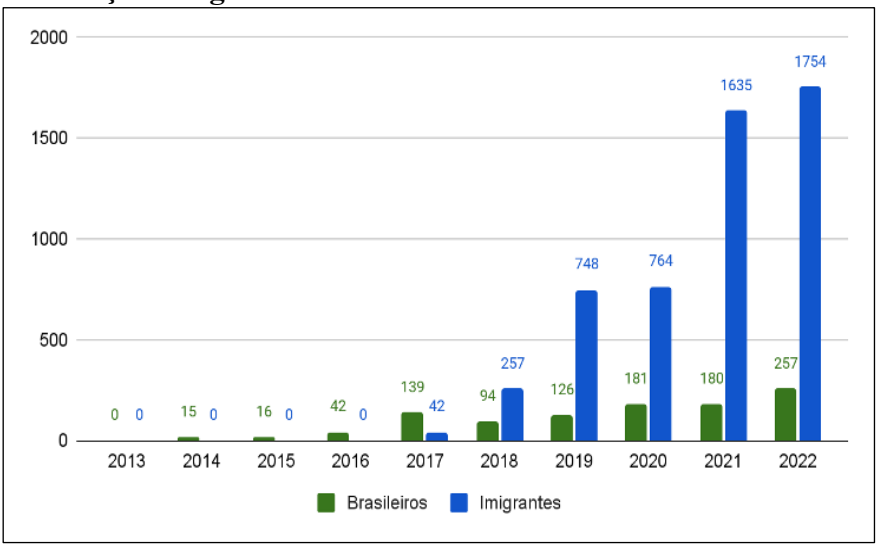
Durante a pesquisa, solicitei formalmente ao Juiz responsável pela Coordenadoria da Infância e da Juventude, Dr. Marcelo Lima de Oliveira, dados oficiais sobre as demandas promovidas por imigrantes venezuelanos nas varas da infância e da juventude de Boa Vista.

Os dados foram fornecidos através de um estudo denominado “Impacto da imigração na tramitação de processos da infância e da juventude”, que contém dados extraídos da Base Processual

Unificada do TJRR, obtidos através de software de Business Inteligence (BI). O Gráfico 3, que tem como fonte dados da CIJ/TJRR, indica a quantidade de partes, por nacionalidade, nos processos de guarda da infância e da juventude.

Como se percebe, a partir de 2017 houve um significativo aumento de ações de guarda movidas por imigrantes nas varas da infância e da juventude, chegando a superar em várias vezes o número das mesmas ações promovidas por brasileiros.

Gráfico 3 - Quantidade de partes, por nacionalidade, em ações de guarda nas Varas da Infância e da Juventude

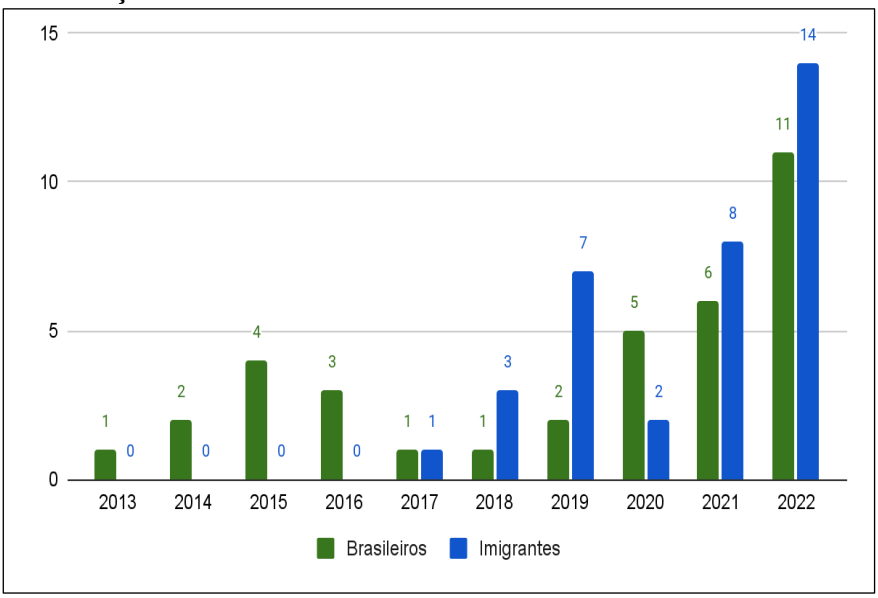


Fonte: Coordenadoria da Infância e da Juventude do TJRR.

Fenômeno semelhante também ocorreu nas ações de tutela, como se verifica no Gráfico 4. Embora o número de processos de tutela seja pequeno em comparação com o número de processos de

guarda, percebe-se que, a exemplo do que ocorreu com aquelas ações, com as de tutela também se observou a superação do número de promoventes imigrantes em relação ao número de promoventes brasileiros.

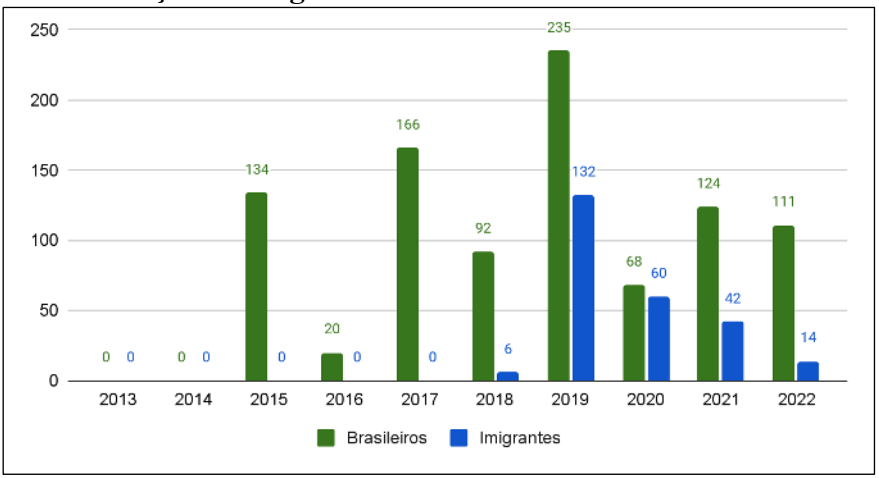
Gráfico 4 - Quantidade de partes, por nacionalidade, em ações de tutela nas Varas da Infância e da Juventude



Fonte: Coordenadoria da Infância e da Juventude do TJRR.

Nos processos de autorização de viagem, o número de iniciativas de imigrantes não superou o de brasileiros, porém nesta espécie de processo também se constata um significativo aumento da procura do Judiciário por imigrantes.

Gráfico 5 - Quantidade de partes, por nacionalidade, em ações de autorização de viagem nas Varas da Infância e da Juventude



Fonte: Coordenadoria da Infância e da Juventude do TJRR.

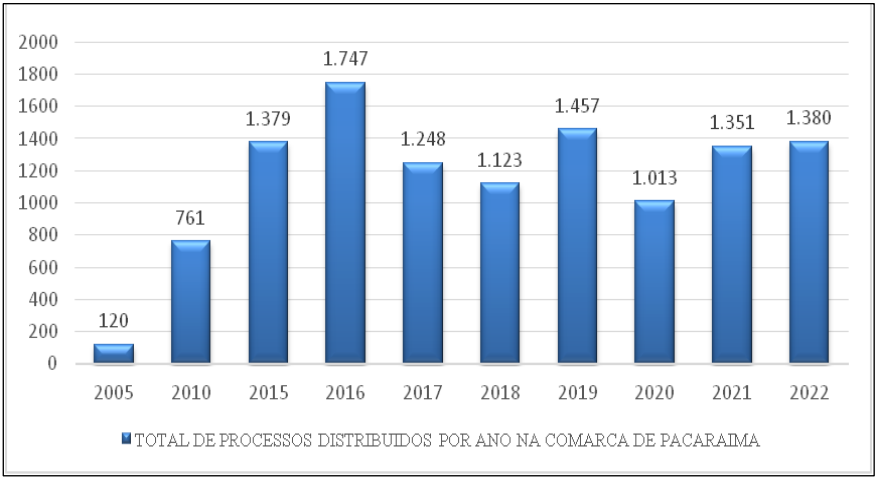
Impacto da imigração venezuelana na Comarca de Pacaraima

Ainda de acordo com os dados fornecidos pelo TJRR, observa-se que a Capital Boa Vista possui o maior acervo processual, seguida do município de Pacaraima. Esse segundo maior número de demandas com venezuelanos se dá pela localização do município na fronteira do Brasil com a Venezuela.

É necessário observar que a comarca de Pacaraima atende os termos judiciais dos municípios de Amajari e Uiramutã e, de acordo com o último censo, realizado no ano de 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população de Pacaraima era de 10.433 pessoas. No ano de 2021, a população saltou para cerca de 20.108 pessoas.

O grande crescimento relativo da população do município foi acompanhado do aumento de demandas na comarca. O Gráfico 6 demonstra que o aumento de demandas na comarca ocorreu a partir de 2010 e teve seu apogeu em 2016, coincidindo com o ano de maior aumento do fluxo migratório.

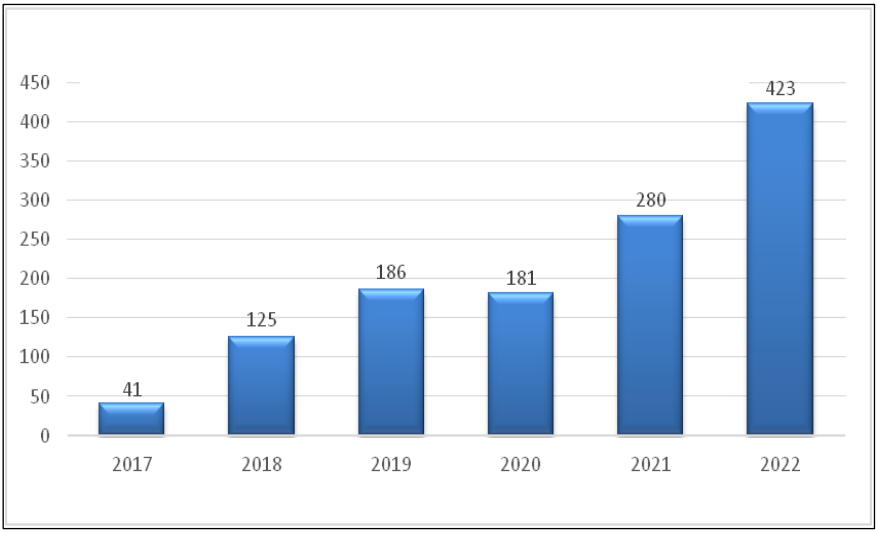
Gráfico 6 - Total de processos distribuídos na Comarca de Pacaraima



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: TJRR - Sistemas Projudi e Qlik.

Percebe-se que a judicialização na Comarca de Pacaraima teve forte crescimento a partir do início da crise migratória. Com o passar dos anos, verifica-se a manutenção desse quantitativo. Ao comparar as informações anuais de demandas com venezuelanos, é perceptível o aumento na quantidade de processos, contudo é necessário considerar que se trata não de um mero aumento na quantidade total de demandas, mas de um aumento da judicialização com imigrantes em um dos polos.

Gráfico 7 - Total de processos com demandantes venezuelanos na Comarca de Pacaraima

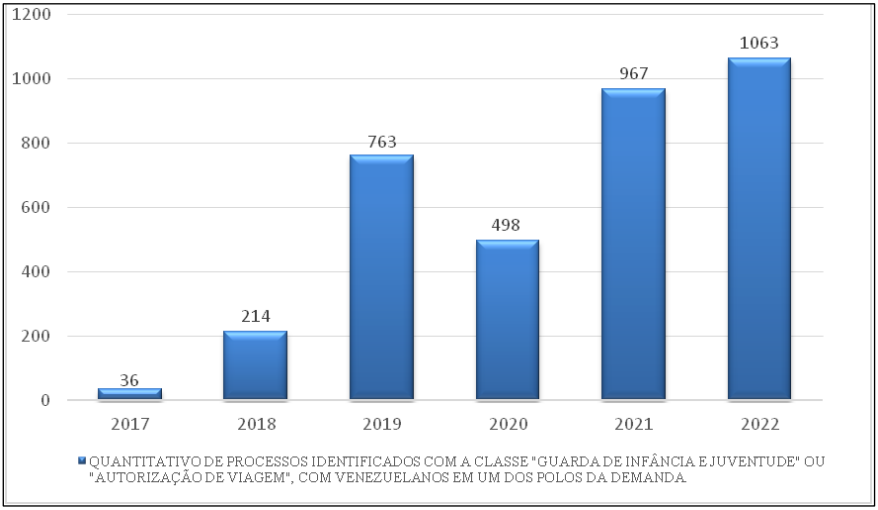


Fonte: Elaboração própria. Base de dados: TJRR - Sistemas Projudi e Qlik.

A pesquisa direciona-se às demandas correlatas à infância e adolescência, considerando tratar-se das partes mais vulneráveis nessa conjuntura de crise migratória, observando inclusive que muitos menores de idade venezuelanos migraram desacompanhados de seus pais ou responsável legal.

Desse modo, ao restringir a busca processual a todas as classes processuais relacionadas a guarda e a autorização de viagem nas comarcas de Boa Vista e Pacaraima, nota-se a intensificação da distribuição de demandas.

Gráfico 8 - Ações de guarda e autorização de viagem com demandantes venezuelanos em Boa Vista e Pacaraima



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: TJRR - Sistemas Projudi e Qlik.

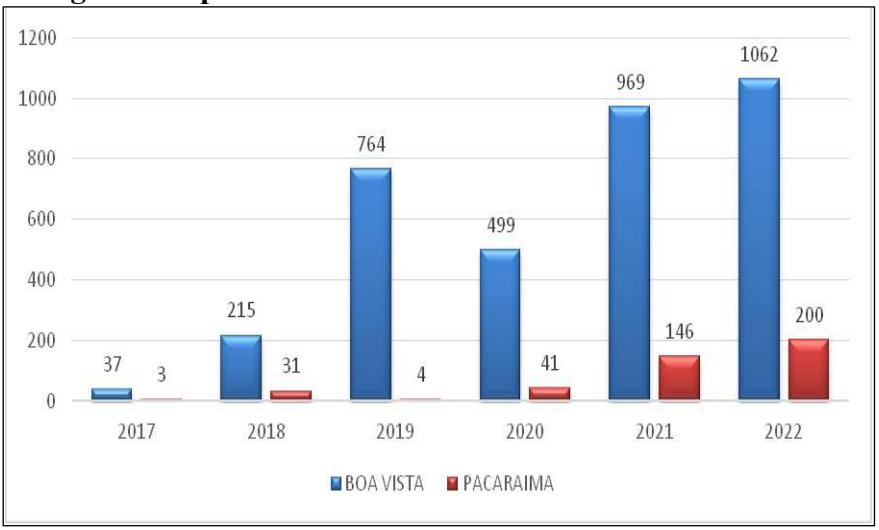
Por fim, foi feita uma pesquisa comparativa entre as ações propostas por imigrantes venezuelanos nas comarcas de Boa Vista e Pacaraima.

Na comarca de Pacaraima, a falta de informação dos imigrantes e a falta de estrutura para o respectivo atendimento desses imigrantes, sem compreensão de idioma, sem observação antropológica quanto às diferenças étnicas, entre outras peculiaridades, fez inicialmente com que os imigrantes buscassem somente a comarca da capital.

A partir de 2020, quando foi implantado o *CIVES* na comarca de Pacaraima, embora o número de demandas ajuizadas na capital tenha seguido crescendo, o número de demandas na comarca de

Pacaraima também cresceu, o que indica que uma parcela das demandas foi absorvida pelo Programa *CIVES* nos seus anos iniciais.

Gráfico 9 - Ações de guarda e autorização de viagem com partes venezuelanos em Boa Vista e Pacaraima



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: TJRR - Sistemas Projudi e Qlik.

ESTRUTURA DO SISTEMA DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RORAIMA NO INÍCIO DO FLUXO MIGRATÓRIO

Sabe-se que os serviços prestados pelo poder público no Brasil são, em geral, deficientes por diversos fatores, entre os quais a falta de estrutura de pessoal, de tecnologia, de equipamentos, de material e de prédios.

Discorrendo sobre a eficiência no serviço público brasileiro, Vinci Junior e Dallaqua Vinci (2016) observam que são diversos os

motivos que concorrem para a ineficiência, entre os quais "a falta de servidores em número adequado ao volume de trabalho existente, o baixo estímulo à contínua qualificação desses servidores, a precária estrutura física oferecida pelo Estado para o cumprimento daquela atividade (onde, não raras vezes, os servidores são obrigados a comprar materiais de escritório e de limpeza com a sua própria remuneração, se quiserem ter um ambiente minimamente salubre para se trabalhar), o excesso de formalismos inúteis à execução da atividade, além do estereótipo formado no seio social de que o 'funcionário público não trabalha' (o que, obviamente, não contribui para a melhoria do serviço público)" (VINCI JUNIOR; DALLAQUA VINCI, 2016, p. 01).

O Poder Judiciário não foge desta realidade. A despeito de existirem alguns polos de excelência, sobretudo na área tecnológica, grande parte das comarcas do País vive situação de abandono, com acúmulo de processos e carência de estrutura, de material e de pessoal.

Neste sentido, a revista eletrônica Conjur (GRILLO, 2018) realizou uma série de entrevistas com os presidentes das seccionais da OAB sobre as dificuldades enfrentadas pela advocacia em cada Estado e as principais reclamações se dirigiram à falta de estrutura do Judiciário: "Em relação aos gargalos enfrentados pela advocacia em cada estado, a falta de estrutura do Judiciário foi a principal reclamação, citada por 13 líderes de seções — 48% do total. Dentro desse tema, as reclamações são variadas. A mais repetida é a falta de varas, de servidores e de magistrados no primeiro grau de jurisdição. Outro problema, e que tem relação direta com a ausência de infraestrutura adequada do Judiciário, é a lentidão ao julgar."

Diante deste quadro, é inegável que uma adequada compreensão do acesso à justiça para os imigrantes venezuelanos em Roraima e a utilização de técnicas de priorização de atendimento no

Programa *CIVES* e em futuras iniciativas demanda a análise da estrutura do Poder Judiciário antes e após o início do fenômeno.

De acordo com o Código de Organização Judiciária vigente à época (RORAIMA, 2012), a estrutura do Poder Judiciário de Roraima até 2014 era a seguinte: sete comarcas do interior (Pacaraima, Bonfim, Alto Alegre, Mucajaí, Caracaraí, São Luis do Anauá e Cantá), além da comarca da Capital, Boa Vista, onde se situa o Tribunal de Justiça.

Cada comarca do interior, com exceção da comarca do Cantá, que até hoje não foi instalada, dispunha de um juiz titular e de uma vara única de competência genérica. A comarca da capital possuía dezessete juízes de direito, distribuídos em oito varas cíveis, seis varas criminais, três juizados especiais e uma vara da infância e da juventude.

O tribunal de justiça era composto por sete desembargadores, que se dividiam em três órgãos: o tribunal pleno, a câmara única e o conselho da magistratura.

Em 2014 foi editada a Lei Complementar n. 221, de 09/01/2014 (RORAIMA, 2014) que, com algumas alterações posteriores, estabeleceu a estrutura a ser exposta a seguir neste livro.

O tribunal de justiça passou a ser composto por dez desembargadores, distribuídos nos seguintes órgãos: tribunal pleno, conselho da magistratura, câmaras reunidas, câmara cível e câmara criminal.

A comarca de Boa Vista passou a ter trinta e nove juízes de direito e dezesseis juízes substitutos, distribuídos em dez varas cíveis, dez varas criminais, seis juizados especiais, duas varas da infância e da juventude, duas varas de violência doméstica, uma vara da justiça itinerante, e uma turma recursal.

As comarcas do interior passaram a ser oito com a criação e instalação da comarca de Pacaraima.

No que se refere ao objeto desta pesquisa, constata-se que no início do fluxo migratório a comarca de Boa Vista tinha uma Vara da Infância e da Adolescência com um juiz titular.

O TJRR criou a Coordenadoria da Infância e Juventude através da Resolução n.º 16, de 05 de maio de 2010, que foi revogada pela Resolução n.º 17, de 21 de junho de 2023. Trata-se, de acordo com a norma citada, de órgão competente para a coordenação das atividades dos juízes de Direito com jurisdição na área da infância e da juventude e a promoção de interação entre o Poder Judiciário e organizações governamentais e não-governamentais (RORAIMA, 2023).

Além disso, a Coordenadoria é encarregada de apoiar magistrados, servidores e equipes multiprofissionais, fornecer orientações técnicas e jurídicas e colaborar na formação especializada de profissionais. Também é responsável pela gestão dos Cadastros Nacionais da Infância e Juventude, bem como pela representação do Poder Judiciário de Roraima em questões relacionadas à infância e juventude perante órgãos federais, estaduais ou municipais (RORAIMA, 2023).

Posteriormente, analisando-se o disposto no artigo 35, inciso I, alínea “d” da Lei Complementar nº 221/2014, a comarca de Boa Vista passou a ter duas Varas da Infância e da Juventude, sendo a segunda criada por meio da Lei Complementar Estadual n. 22/2014 e instalada no dia 7 de agosto de 2018, conforme a Portaria n. 933/2018 (RORAIMA, 2018).

As varas da infância e da juventude contam com dois juízes titulares, além de dois diretores de secretaria para auxiliar no gerenciamento e administração das demandas pertinentes. Grande

parte das alterações regidas pela Lei Complementar nº 221/2014 foram mantidas na reformulação do Regimento Interno do TJRR no ano de 2016, assim como no atual regimento, que foi editado em 2023 (RORAIMA, 2023).

A comarca de Pacaraima, por sua vez, tem Vara Única de competência genérica e, além de atender as demandas judiciais pertinentes ao município de Pacaraima, também atende os Termos Judiciais dos municípios de Amajari e Uiramutã (RORAIMA, 2023).

A partir do Portal de Transparência do TJRR (RORAIMA, 2024), é possível verificar as alterações na estrutura de pessoal nas varas da infância e da juventude e da comarca de Pacaraima. Iniciando a análise no ano de 2015, antes da criação da Segunda Vara da Infância e da Juventude (2ª VIJ), a estrutura dessas unidades contava com um total de 40 servidores, distribuídos entre gabinete, cartório, setor interprofissional, divisão de proteção e coordenadoria. Por outro lado, a comarca de Pacaraima possuía apenas oito servidores em seu quadro geral.

No ano de 2018, dois anos após a criação da 2ª Vara da Infância e da Juventude, sua estrutura contava com menos servidores do que a primeira vara, tendo esta trinta e quatro servidores e aquela, apenas dois servidores. Somando-se às outras unidades relacionadas à Infância e Juventude, são quarenta e seis servidores no total.

Entretanto, é relevante observar a significativa demora entre a criação e a instalação efetiva da Segunda Vara da Infância e Juventude, conforme estabelecido pela Resolução TJRR/TP n. 12, de 6 de junho de 2018.

Além disso, designação, pela resolução, de apenas um assessor jurídico e um oficial de gabinete para compartilhar as responsabilidades de um único cartório se revela insuficiente para atender às demandas complexas e sensíveis dessa área tão crucial do

sistema judiciário. A estrutura das unidades foi delineada da seguinte forma (TJRR, 2018):

> Art. 1º Autorizar a instalação da Segunda Vara da Infância e da Juventude da Comarca de Boa Vista.
>
> Parágrafo único. A Segunda Vara da Infância e da Juventude da Comarca de Boa Vista será sediada na Av. Ataíde Teive, n. 4270 – Bairro Caimbé, nesta Capital, no mesmo prédio em que funciona a Primeira Vara da Infância e da Juventude.
>
> Art. 2º A Segunda Vara da Infância e da Juventude da Comarca de Boa Vista possuirá um gabinete composto por um magistrado, que contará com o auxílio de 1(um) Assessor Jurídico e 1 (um) Oficial de Gabinete.
>
> Art. 3º A Primeira e a Segunda Varas da Infância e da Juventude possuirão Cartório Unificado e compartilharão os demais setores existentes, tais como, Equipe Interprofissional e Divisão de Proteção (TJRR, 2018).

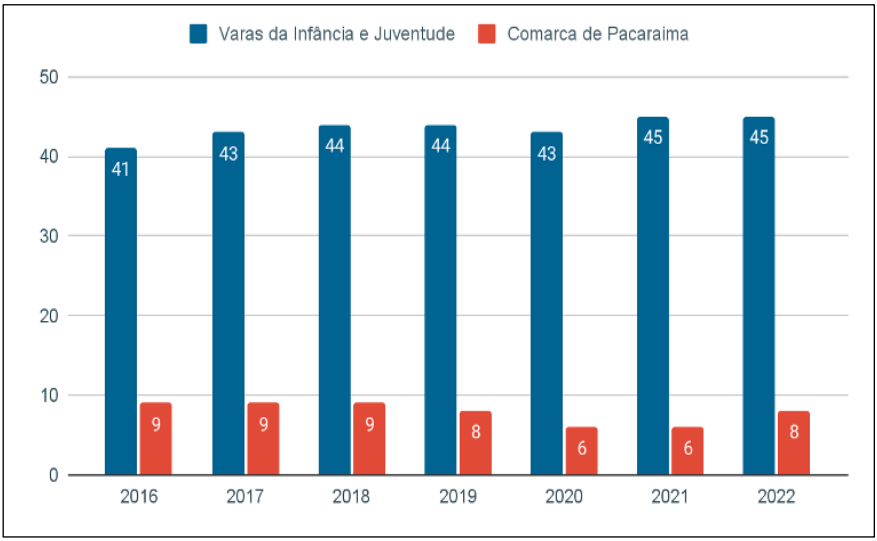
Em 2020, o cenário da estrutura de pessoal enfrentou um declínio, especialmente na comarca de Pacaraima, que encerrou o ano com apenas seis servidores. Por seu turno, as varas de infância e juventude mantiveram o total de quarenta e três servidores, mesmo diante dos desafios impostos pelo início da pandemia de Covid-19.

No ano de 2022 observou-se uma reversão na tendência de declínio da estrutura de pessoal. Houve a adição de dois servidores em cada uma das unidades analisadas. Assim, a comarca de Pacaraima retornou ao patamar de 2015, com oito servidores, enquanto as varas de infância e juventude passaram a contar com um total de quarenta e cinco servidores.

Após a análise detalhada da evolução da estrutura de pessoal nas varas da infância e da juventude e da comarca de Pacaraima ao longo dos anos de 2015 a 2022, torna-se evidente a dinâmica e as tendências que moldaram esse panorama. Além das mudanças administrativas e organizacionais, a influência da imigração venezuelana para Roraima emergiu como um fator de mudança. A necessidade de lidar com um aumento na demanda por serviços jurídicos relacionados à proteção de crianças e adolescentes em meio ao contexto migratório trouxe desafios adicionais para a estrutura de pessoal do sistema judicial.

No Gráfico 10 é possível sintetizar o aumento da estrutura de pessoal nas varas da infância e da juventude e da Comarca de Pacaraima no período analisado.

Gráfico 10 - Quantidade de Servidores nas Varas da Infância e Juventude e na Comarca de Pacaraima



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Portal da Transparência do TJRR.

Durante o período de 2017 a 2022, conforme indicado na tabela 03, houve um notável aumento no número de ações de guarda registradas em Boa Vista, passando de 42 para 1.754 casos. Esse incremento representa um crescimento percentual de 4.076% ao longo desses anos. Tal aumento substancial reflete não apenas a complexidade das questões jurídicas envolvidas, mas também a intensificação das demandas sociais e familiares decorrentes do fluxo migratório venezuelano na região. Esse fenômeno exerce uma pressão significativa sobre o sistema judiciário local, exigindo respostas rápidas e eficazes para atender às necessidades emergentes das comunidades envolvidas.

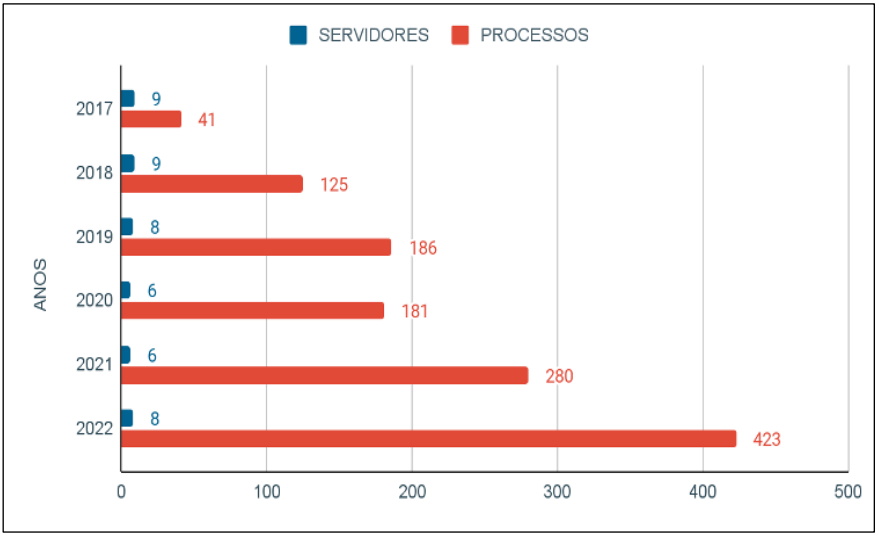
Por outro lado, ao analisar a situação na comarca de Pacaraima, observa-se uma disparidade entre o crescimento das demandas e a capacidade estrutural do sistema judiciário para lidar com elas de maneira eficaz. Enquanto o número de processos aumentou de 41 em 2017 para 423 em 2022, como evidenciado no Gráfico 7, representando um aumento de 931,7%, a estrutura de servidores e recursos não acompanhou esse ritmo de crescimento.

A comarca de Pacaraima precisou lidar com o decréscimo do número de servidores nos anos cruciais do fluxo migratório e da pandemia. Como demonstrado, nos anos de 2020 e 2021 contava com apenas seis servidores e em 2022, quando a demanda duplicou em relação ao ano anterior, a equipe era de apenas oito servidores. Essa discrepância revela uma lacuna crítica na capacidade do Poder Judiciário para lidar com a crescente complexidade e volume de processos relacionados ao fenômeno migratório venezuelano.

Esses dados demonstram claramente os desafios enfrentados pelo sistema judiciário roraimense, especialmente nas unidades com competência não penal que estão diretamente envolvidas na resposta ao fluxo migratório venezuelano. Em 2019 a média de processos para cada servidor era de aproximadamente 23,25 processos. Já em

2022, passou para aproximadamente 53 processos para os oito servidores.

Gráfico 11 - Quantidade de Processos e Servidores na Comarca de Pacaraima

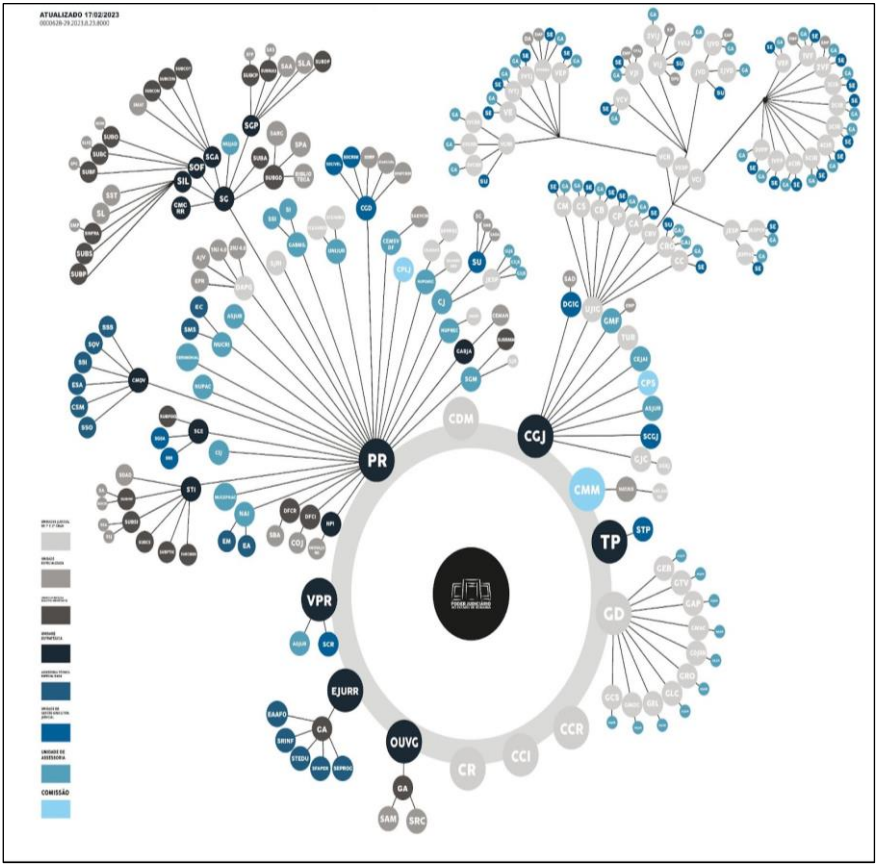


Fonte: Elaboração própria. Base de dados: TJRR - Sistemas Projudi e Qlik (Gráfico 7); Portal da Transparência do TJRR (Gráfico 10).

A falta de sincronia entre a crescente demanda por serviços judiciais e os recursos disponíveis destaca a necessidade urgente de reformas estruturais e investimentos significativos para garantir a eficácia na prestação de serviços jurídicos à população afetada. O fracasso em abordar essa lacuna pode resultar não apenas em um aumento do represamento de processos e na lentidão na resolução das causas, mas também na negação do pleno acesso à justiça para aqueles que mais precisam dela.

Em relação à estrutura física, em janeiro de 2021 um novo fórum foi inaugurado na Comarca de Pacaraima. Até então, os serviços eram prestados em um prédio alugado sem as condições adequadas para o trabalho de magistrados e servidores e para o recebimento da população (TJRR, 2021).

Figura 1 - Organograma do Poder Judiciário do Estado de Roraima



Fonte: Tribunal de Justiça de Roraima (2024).

Em relação às varas da infância e da juventude, não houve alteração de estrutura física no período pesquisado, já que, como exposto na Resolução TJRR/TP n. 12, de 6 de junho de 2018 (TJRR, 2018), a segunda vara passou a compartilhar o mesmo prédio utilizado pela primeira vara.

Em outubro de 2023, o Regimento Interno do Tribunal de Justiça de Roraima (TJRR) foi novamente alterado, mantendo o número de cargos para juízes de direito e substitutos em 55 (cinquenta e cinco) no total, e dez desembargadores. Essa informação pode ser visualizada através do organograma disponibilizado no site oficial do TJRR. O organograma (Figura 1) reflete a estrutura atual do Poder Judiciário de Roraima, destacando os diferentes órgãos e suas interrelações.

Em outubro de 2023, o Regimento Interno do Tribunal de Justiça de Roraima sofreu importantes alterações, destacando-se a inclusão do Tribunal Pleno, da Ouvidoria-Geral de Justiça e do Conselho da Magistratura na estrutura administrativa do tribunal, conforme estabelecido no artigo 3º do Regimento Interno do TJRR.

No entanto, é importante ressaltar que, em relação às Varas de Infância e Juventude e à Comarca de Pacaraima, foco deste estudo, não houve alterações em comparação com o Regimento Interno de 2016. Isso indica uma continuidade na estrutura e nas competências dessas unidades judiciárias específicas, não levando em consideração o aumento na demanda de processos desses setores.

É possível concluir que a situação enfrentada pela comarca de Pacaraima evidencia a fragilidade do sistema judiciário roraimense diante de desafios complexos, como o fluxo migratório venezuelano e a pandemia. O déficit de servidores nos anos críticos de 2020 e 2021, seguido de um aumento na demanda em 2022, revela a necessidade urgente de medidas estruturais para fortalecer a

capacidade de resposta do Poder Judiciário diante de crises e fenômenos emergentes.

Além disso, os números apresentados ressaltam os impactos diretos dessas deficiências na eficiência e na eficácia da prestação jurisdicional. A sobrecarga de processos por servidor evidencia a urgência de investimentos e reformas que garantam não apenas o funcionamento adequado do sistema, mas também o pleno acesso à justiça para todos os cidadãos, independentemente das circunstâncias adversas. Essa reflexão reforça a importância de políticas e ações concretas para enfrentar os desafios estruturais e promover uma justiça mais ágil, equitativa e eficaz.

CAPÍTULO 2

O Programa CIVES e sua Pretensão de Contribuir para Facilitar o Acesso aos Direitos e à Justiça pelos Imigrantes Venezuelanos em Roraima

O PROGRAMA *CIVES* E SUA PRETENSÃO DE CONTRIBUIR PARA FACILITAR O ACESSO AOS DIREITOS E À JUSTIÇA PELOS IMIGRANTES VENEZUELANOS EM RORAIMA

O ANSEIO POR ACESSO À JUSTIÇA E A SUPERAÇÃO DE SEUS OBSTÁCULOS

O Projeto Florença e as ondas renovatórias do acesso à Justiça

Sociedades contemporâneas que pretendem assegurar os direitos humanos aos seus cidadãos enfrentam o desafio de garantir efetividade ao direito de acesso à justiça. Trata-se do direito que viabiliza os demais direitos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 12), portanto é essencial que seja adequadamente compreendido para que seja efetivado.

Johnson (2010, p. 159) sustenta que tal direito tem raízes na teoria do contrato social, na medida em que, por obra de pensadores como Russeau, Hobbes e Locke, a ideia de poder divino de reis e imperadores europeus foi superada e substituída pela noção de que os cidadãos abriam mão do uso da força na solução das disputas em troca da promessa de paz e de vida melhor através da igualdade perante a lei.

Segundo Esteves e Silva (2018, p. 05), os direitos relacionados ao acesso à justiça são tradicionalmente classificados direitos fundamentais de segunda geração, ou seja, são considerados direitos fundamentais sociais.

Por seu turno, Francisco Cleber Alves considera que o acesso à justiça, do ponto de vista da assistência judiciária, não consiste em um direito social, mas um direito civil:

> Na nossa opinião, o direito de acesso à justiça, incluída especialmente a assistência judiciária gratuita para os necessitados, se traduz num direito de caráter primordialmente civil – e não propriamente um direito social – indispensável mesmo ao exercício pleno da prerrogativa fundamental da liberdade humana e do respeito à igualdade jurídica de todos os cidadãos. Isto porque, na medida em que o Estado assumiu o monopólio da prestação jurisdicional e criou para desempenhar essa função todo um aparato burocrático dotado de extrema complexidade e sofisticação, passa a ter a obrigação de assegurar a cada pessoa a possibilidade real e efetiva de não ser prejudicado na defesa de seus direitos e interesses legítimos em razão da insuficiência de recursos econômicos para custear as despesas inerentes ao acionamento dessa máquina estatal (ALVES, 2006, p. 38).

Esteves e Silva (2018, p. 05) destacam que Roger Smith defende que se trata de direito híbrido, pois impõe obrigação positiva ao Estado e integra o direito civil e político ao julgamento justo e citam a posição de Pedro González, que considera tratar-se de direito multifuncional, ligado às três dimensões dos direitos fundamentais.

Os autores observam que a diferenciação teórica tem perdido relevância com a aproximação entre as gerações dos direitos fundamentais e concluem:

> Independentemente do enquadramento dado entre as gerações dos direitos fundamentais, os direitos que salvaguardam o acesso à justiça devem ser considerados como elementos instrumentais da própria dignidade humana (art. 1º, III, da CRFB), pois garantem a efetividade de todos os demais direitos fundamentais. Justamente por isso, devem ser compreendidos como parte indissociável do mínimo existencial e elemento indispensável para a vida humana digna, não estando limitados, portanto, pela reserva do possível (ESTEVES; SILVA, 2018, p. 06).

Mauro Cappelletti, James Gordley e Earl Johnson Jr. publicaram, na década de 70, a obra *Toward Equal Justice: A Comparative Study of Legal Aid in Modern Societies* (1975), que tratou do movimento que objetivava, em diversos países, tornar acessível o sistema de justiça para todos. Esta obra apresentou um profundo estudo comparativo dos modelos de assistência jurídica. Posteriormente, os professores Mauro Cappelletti, Bryant Garth e Earl Johnson desenvolveram uma extensa pesquisa sobre o acesso à justiça, o Projeto Florença, que reuniu um grande número de pesquisadores de vários países e que resultou na obra *Access to Justice* (ESTEVES; ALVES, 2024).

Os autores explicaram que o crescimento das sociedades modernas ensejou a necessidade de superar a perspectiva individualista dos direitos, intrínseca dos estados liberais dos séculos XVIII e XIX, e tornar os direitos humanos mais efetivos, a partir de uma atuação positiva do Estado. Então, apontaram o acesso à justiça como o "requisito fundamental - o mais básico dos direitos humanos - de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não proclamar os direitos de todos" (CAPPELLETTI; GARTH, 1988. p. 12).

O Projeto Florença de Acesso à Justiça identificou três problemas que esse acesso apresentava nas sociedades contemporâneas, a saber: (1) custas judiciais, representadas pelo alto custo da sucumbência; (2) possibilidades das partes, que restringiam o acesso à justiça a quem pudesse suportar os custos de um processo por mais tempo, tivessem conhecimento a respeito de seus direitos e experiência com o sistema judicial; e (3) interesses difusos, cuja defesa exercida de forma individual poderia não ser economicamente viável ou capaz de coibir a lesão a direitos coletivos, como, por exemplo, o direito do consumidor ou do meio ambiente (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 15-27).

Para enfrentar esses obstáculos, foram propostas algumas soluções para as necessidades constatadas, as chamadas ondas renovatórias de Mauro Cappelletti.

Comentando a estrutura analítica das ondas renovatórias, Kim Economides assim as resumiu:

> A estrutura analítica do Projeto de Acesso à Justiça de Florença foi desenvolvida em torno da metáfora de três ondas: a primeira refere-se à assistência jurídica, ou *judicare*; a segunda traduz-se pela justiça de interesse público (a articulação da representação de direitos coletivos mediante ações de classe e de interesse público); e, a terceira, conhecida hoje como "abordagem de acesso à justiça", inclui a justiça informal, o desvio de casos de competência do sistema formal legal e a simplificação da lei (ECONOMIDES, 1999, p. 71).

A primeira onda defende um sistema de assistência judiciária no qual, inicialmente, os advogados particulares são pagos pelo Estado para representarem as pessoas de baixa renda em juízo

(sistema *judicare*). Posteriormente surgiu o modelo de assistência judiciária com os advogados remunerados pelo Estado e encarregados de auxiliar a população carente.

Inicialmente, observou-se que o Estado tinha uma postura de inércia na garantia do efetivo acesso à Justiça.

Neste sentido analisa ALVES (2006):

> O patrocínio em Juízo dos interesses das pessoas desprovidas de meios econômicos para contratar advogados dependia exclusivamente da ação caritativa e humanitária dos profissionais jurídicos, não se traduzindo em obrigação jurídica oponível ao poder público. A ideia era de que cada um estava capacitado a proteger o seu próprio interesse. O máximo que o Estado poderia admitir era a dispensa do pagamento de taxas judiciais (ALVES, 2006, p. 32).

No cenário brasileiro, o acesso à justiça foi reconhecido na Constituição de 1934, ao estabelecer a assistência judiciária aos necessitados, tendo sido preservado nas Cartas de 1946 e 1967.

O tema também foi tratado na Lei n. 1.060, de 1950, a qual estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados, como a isenção das despesas processuais e a designação de advogado ou defensor público para patrocinar a causa em que o beneficiário for parte.

Para conferir maior efetividade ao acesso à justiça, a Constituição Federal de 1988 prevê, no art. 5º, LXXIV, que "o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos", e no art. 134, que incumbe à Defensoria Pública a assistência jurídica aos necessitados.

Todos esses normativos tiveram por finalidade assegurar a pleno fruição do acesso à justiça por parte dos cidadãos hipossuficientes, mediante a superação de um dos principais obstáculos ao ajuizamento de uma ação ou ao exercício da defesa, que consiste no custo financeiro do processo.

A segunda onda se fundamenta na representação e defesa dos interesses difusos, por meio de ações coletivas e a legitimação de grupos ou classes para a defesa desses direitos.

Na visão de Cleber Francisco Alves, "para a defesa desses interesses difusos e coletivos tornou-se necessário romper certos paradigmas jurídicos, especialmente do direito processual, que estavam muito presos à concepção individualista dos direitos" (ALVES, 2006, p. 40).

No direito brasileiro, esse modelo de representação pode ser encontrado nos artigos 127 e 129, III, da Constituição Federal de 1988, que atribui ao Ministério Público a defesa dos interesses difusos e coletivos, por meio da ação civil pública; e, ainda, no artigo 5º, LXXIII, que confere a qualquer cidadão legitimidade para a propositura de ação popular nas hipóteses ali previstas.

A terceira onda compreende uma perspectiva mais ampla de acesso à justiça, com a modificação na estrutura dos tribunais, como a criação dos juizados especiais, por exemplo, e incentivo a meios alternativos de resolução de conflitos, inclusive sem intervenção do Poder Judiciário.

Como explanado por Cappelleti e Garth:

> Esse enfoque encoraja a exploração de uma *ampla variedade de reformas*, incluindo alterações nas formas de procedimento, mudanças na estrutura dos tribunais ou a criação de novos tribunais, o uso de

> pessoas leigas ou paraprofissionais, tanto como juízes quanto como defensores, modificações no direito substantivo destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução de litígios (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 71).

Assim, as reformas abrangem o processo civil e o processo penal, o incentivo à adoção de meios alternativos de solução de conflitos e a simplificação do processo.

Alves (2006) considera que tais medidas, embora salutares, não são suficientes para o fim a que se propõem sem a implementação de medidas para tornar efetiva a obrigação de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados e ressalta a importância de dar condições à Defensoria Pública nesse sentido, fazendo a seguinte crítica:

> As importantes medidas que vêm sendo tomadas ultimamente no Brasil, com vistas à reformulação do Judiciário, com a criação dos Juizados Especiais (para causas de menor complexidade), de simplificação e reforma das leis processuais e de democratização da Justiça, não serão suficientes nem adequadas para viabilizar a efetiva aproximação das classes mais pobres à justiça, enquanto o Poder Executivo e o Poder Legislativo não compreendem a necessidade urgente de se implementar medidas e ações para tornar efetiva a norma constitucional que impõe ao pode público a obrigação de prestar "assistência jurídica integral e gratuita" aos necessitados. E, para cumprir esse preceito, torna-se imprescindível dotar a Defensoria Pública de condições materiais e humanas e de instrumentos adequados para que possa cumprir sua missão constitucional de viabilizar o acesso à justiça àqueles desprovidos de recursos econômicos,

> que são efetivamente a maioria dos que integram a sociedade brasileira.
>
> É realmente incrível como o Brasil pode alcançar um avançado estágio em termos de sofisticação da legislação processual civil, considerada das mais modernas do mundo - tendo sido expressivas as conquistas no que se refere à efetivação de medidas relacionadas às chamadas "segunda" e "terceira onda" do acesso à Justiça de que nos fala Mauro Cappelletti - sem que a intervenção estatal para garantir a eficácia na assistência judiciária tivesse sido plenamente cumprida (ALVES, 2006, p. 25).

Kim Economides também vê com certa ressalva a abordagem de acesso à justiça da terceira onda, especialmente em relação ao incentivo à justiça informal e à simplificação legal, pois muitas vezes uma solução pacífica e informal pode ser revelar aquém do resultado possível através do sistema judicial formal.

> Mas estas reformas da "terceira onda" promovem o "acesso à justiça" ou o "acesso à paz"? Na minha opinião, a resolução de disputas não pode ser necessariamente equiparada ao acesso à justiça, pois existe o perigo de serem oferecidas aos cidadãos soluções pacíficas, possivelmente até soluções com as quais possam ficar extremamente contentes e felizes, que, no entanto, permanecem aquém do resultado passível de ser obtido caso os direitos legais fossem exercidos por intermédio do sistema judiciário formal. Há, portanto, um perigo real nessa ubíqua tendência para o informalismo judicial, atualmente em voga, de se negar muito dos valores, da importância e da significação histórica do formalismo da justiça. Talvez a metáfora das "ondas" seja simplista, mas serve para identificar fases cruciais dos

> desenvolvimentos, intelectual e político, produzidos por este importante movimento global de acesso à justiça (ECONOMIDES, 1999, p. 71).

Como destaca Economides (2024, p. 17), atualmente se observa um declínio nas ondas de Cappelletti, em especial na primeira e na segunda e fora da América Latina, pois o avanço do neoliberalismo tem reduzido os investimentos estatais na oferta de assistência jurídica. Apenas a terceira onda, que demanda menos gastos pelo Estado, não sofreu declínio.

A quarta onda do movimento de acesso à justiça

A quarta onda, concebida por Kim Economides, tem como fundamento a educação ética dos advogados, a fim de conscientizá-los de sua responsabilidade na defesa e promoção do acesso à justiça aos mais vulneráveis.

Segundo o autor,

> O problema atual não é, simplesmente, medir o acesso dos cidadãos à justiça, lançando mão, por exemplo, do mapeamento de espaços na oferta dos serviços jurídicos, mas, antes, abrir novas perspectivas na definição da própria justiça. Dessa forma, proponho uma mudança importante, passando das questões metodológicas para as epistemológicas ou, colocando de outra maneira, redirecionando nossa atenção, desviando-nos do acesso para olharmos para a justiça com novos olhos. A que tipo de "justiça" os cidadãos devem aspirar? (ECONOMIDES, 1999. p. 72).

Em visita ao Brasil, Kim Economides concedeu entrevista aos professores Cleber Francisco Alves e Joaquim Leonel Alvin, que integram o Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da UFF – Universidade Federal Fluminense, na qual observou a existência de importantes barreiras estruturais que dificultam o acesso à justiça, como os baixos níveis de educação pública e de participação cívica da população. Sobre a "quarta onda" de acesso à justiça, explicou:

> Cleber Francisco Alves; Joaquim Leonel Alvim: Isso nos fala sobre a sua passagem por Florença, mas e a sua famosa "quarta onda"? O senhor defendeu uma grande mudança de direção na atenção acadêmica, passando dos destinatários para os prestadores de serviços jurídicos, com um forte foco na educação e na formação de futuros profissionais do direito, desde a sua fase acadêmica inicial. O senhor colocou uma forte ênfase na necessidade de consciência ética e de reflexão dos estudantes de direito, mas combinou isso com o desenvolvimento de percepções críticas e antropológicas sobre o sistema jurídico mais amplo. Propõe que o conflito não deva ser visto simplesmente como um mal a ser banido, mas antes como uma oportunidade para melhorar a harmonia coletiva através da apreciação das causas subjacentes; vislumbra mesmo alguns possíveis benefícios, do conflito social e jurídico. Olhando para trás, para as últimas três décadas, qual diria, hoje, que teria sido a contribuição duradoura desta "quarta onda" que fez do senhor um dos autores estrangeiros mais citados dentre os que se dedicam à área do acesso à justiça no Brasil?
>
> Kim Economides: O foco de Cappelletti centrou-se principalmente na dimensão objetiva: nas barreiras externas que impedem as pessoas de irem à justiça, o que incluía barreiras psicológicas e econômicas, o

que chamo de "lado da procura/demanda" da equação "acesso à justiça". Ele não estava tão preocupado com a ética interna dos advogados e era, de fato, altamente crítico tanto da teoria abstrata como dos sistemas jurídicos dependentes da caridade dos advogados (serviços *pro bono*). Para mim, facilitar o acesso dos cidadãos ao judiciário (ou a outros meios alternativos de solução de conflitos com intermediação de terceira pessoa) é sempre muito importante, mas se os advogados, juízes ou outros adjudicadores estão descomprometidos com a justiça e têm pouca motivação para efetivamente concretizá-la, então tem-se, na minha percepção, alcançado relativamente pouco. Procurei, portanto, preencher esta lacuna e concentrar-me mais no "lado da oferta" do acesso à justiça, lançando em 1998 uma nova revista acadêmica: "Legal Ethics". No tempo que passei em Londres tive atenção desperta a questões de conduta relacionadas às profissões jurídicas (como os direitos exclusivos de postulação – *jus postulandi*) e ao fato de muitos poucos juristas fora dos EUA terem publicado sobre questões éticas, e quase nenhum numa perspectiva crítica. Assim, quando regressei a Exeter, comecei a construir reflexões acadêmicas e argumentei, dada a apatia prevalecente da maioria das faculdades de direito em relação à ética, que as profissões jurídicas no Reino Unido e noutros lugares deveriam exigir formação ética nos cursos superiores de direito como obrigatória . Uma razão pela qual decidi concentrar-me na educação ética dos advogados foi que, dado que a maioria das faculdades de direito ensinam os advogados de forma competente a lidar com as regras, eu estava cético quanto ao sucesso de regular o comportamento dos advogados exclusivamente através de códigos formais. A ideia de introduzir uma "quarta onda" parecia uma forma promissora de levar adiante e desenvolver as ideias de Cappelletti. Olhando para trás, ao longo dos últimos 30 anos, estou convencido de que foram feitos progressos reais no

> estabelecimento da ética jurídica como ponto focal para a investigação acadêmica (ALVIM; ALVES; ECONOMIDES, 2024, p. 16).

Um ponto importante a ser destacado no estudo de Cappelletti e Garth (1988), inserido na primeira onda de renovação, diz respeito à capacidade de reconhecer a existência de um direito, bem como os respectivos meios de defesa, como obstáculo a ser superado para a garantia do acesso à justiça.

Acerca da questão, os autores ponderam:

> [...] Essa falta de conhecimento por sua vez, relaciona-se com uma terceira barreira importante - a disposição psicológica das pessoas para recorrer a processos judiciais. Mesmo aqueles que sabem como encontrar aconselhamento jurídico qualificado podem não buscá-lo (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 23).

A proteção dos direitos individuais e coletivos deve ser plena e efetiva. No entanto, a falta de informações a respeito dos instrumentos de defesa desses direitos é a principal razão que impede o exercício de tal prerrogativa por grande parte da população.

Portanto, o Poder Público e a sociedade em geral devem buscar promover o esclarecimento da população sobre os seus direitos para que se alcance o efetivo acesso à justiça.

Atualmente o acesso à justiça tem sido objeto de pesquisas em nível mundial através do Projeto *Global Access to Justice*, que é coordenado pelos professores Alan Paterson, Bryant Garth, Cleber Francisco Alves, Diogo Esteves e Earl Johnson Jr.

O projeto, que teve início em 2019 por iniciativa de Diogo Esteves e Cleber Francisco Alves, retomou o movimento de renovação do acesso à justiça em âmbito global e reúne pesquisadores de todo o mundo para analisar o acesso à justiça para além do Projeto Florença (GOETTEMS DOS SANTOS, 2023, p. 442). Acerca do objetivo e das atividades do projeto, consta do seu portal:

> Possui o objetivo fundamental de pesquisar e identificar soluções práticas para a problemática do acesso à justiça, formando uma rede internacional de pesquisadores advindos de todas as partes do mundo [...] está reunindo as mais recentes informações sobre os principais sistemas de justiça do mundo, analisando as barreiras econômicas, sociais, culturais e psicológicas que impedem ou inibem muitos, e não apenas os mais pobres, de acessarem e fazerem uso do sistema de justiça (ESTEVES; ALVES, 2024).

O Projeto *Global Access to Justice*, como observa Karinne Emanoela Goettems dos Santos, "reposiciona o ensino jurídico e a formação continuada como um *ethos* profissional adequado à realidade social e comprometido com a efetividade do acesso à justiça" (GOETTEMS DOS SANTOS, 2023, p. 433).

De fato, observa-se ainda nos dias de hoje um ensino jurídico centrado na disputa e, em certa medida, na lógica neoliberal. Uma ética do ensino jurídico focada nas desigualdades sociais e na relevância do acesso à justiça efetivo para reduzir as desigualdades certamente tem o potencial para formar futuros aplicadores do direito e formuladores de políticas públicas comprometidos com o acesso à justiça.

Isto ocorre porque o efetivo acesso à justiça contribui para a redução das desigualdades e a adoção de medidas tendentes à redução de desigualdades é uma escolha dos formuladores de políticas públicas. Trata-se de uma questão ética que deve ser objeto de reflexão no ensino jurídico.

O *Global Access to Justice* Project e as novas ondas renovatórias do acesso à justiça

O Projeto *Global Access to Justice*, mantendo a metáfora do Projeto Florença, investiga novas ondas renovatórias do movimento de acesso à Justiça [4].

A quinta onda trata do processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos (ESTEVES; ALVES, 2024).

De fato, há uma tendência de proteção internacional dos direitos humanos e o acesso à justiça pode ser efetivado, por exemplo, através da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Eventualmente as decisões daquela Corte podem ser invocadas para a efetivação de direitos. Por exemplo, fazemos menção ao caso em que o Ministério Público ingressou com medida protetiva para compelir a Prefeitura de Boa Vista a retirar das ruas as crianças venezuelanas indígenas e não indígenas. A decisão final teve como fundamento uma opinião consultiva da Corte Interamericana.

A sexta onda se relaciona com as iniciativas promissoras e novas tecnologias para aprimorar o acesso à justiça (GOETTEMS DOS SANTOS, 2023, p. 442). Aqui se vislumbra um campo para a

[4] V. "Perspectiva Temática" do *Global Access Justice Project*, disponível em <https://globalaccesstojustice.com/thematic-overview/?lang=pt-br>.

democratização do acesso à justiça, já que os meios tecnológicos podem levar o sistema de justiça mais facilmente a diversos grupos.

Um exemplo de iniciativa tecnológica que facilita o acesso à justiça é o sistema Giulia[5], do Tribunal de Justiça de Roraima, que "traduz os sinais de libra para texto e voz, facilitando o acesso de pessoas com deficiência auditiva, de modo a permitir a sua comunicação com as pessoas que não utilizam a Língua Brasileira de Sinais" (RODRIGUES MOREIRA; GOETTEMS DOS SANTOS, 2020, p. 04).

Deve-se observar que se, por um lado, a tecnologia pode facilitar o acesso à justiça, por outro lado é preciso evitar que essa mesma tecnologia atue como fator de exclusão das pessoas que têm pouco ou nenhum acesso aos meios tecnológicos. De fato, "a vulnerabilidade cibernética aparece como o maior obstáculo ao acesso à justiça digital" (RODRIGUES MOREIRA; GOETTEMS DOS SANTOS, 2020, p. 07).

A sétima onda renovatória que investiga os obstáculos ao acesso à justiça foi proposta por Bryan Garth em 2021 e trata da representatividade de raça e gênero no sistema de justiça (GOETTEMS DOS SANTOS, 2023, p. 443).

Analisando os obstáculos relativos a esta sétima onda renovatória, constata-se que de fato a representatividade de raça e gênero no Poder Judiciário é comprometida.

[5] O aplicativo "Giulia – Mãos que Falam" foi desenvolvido pela empresa Map Inovation e tive a oportunidade de lançá-lo no, na condição de presidente do tribunal, no evento "JUSTIÇA 4.0 – Inteligência Artificial e Soluções Tecnológicas de Roraima", realizado no dia 17 de setembro de 2019. As informações do Giulia e de outros sistemas lançados constam do portal do TJRR e estão disponíveis em: <https://www.tjrr.jus.br/index.php/noticias/4133-justica-4-0-solucoes-tecnologicas-do-tjrr-facilitam-atendimento-promovemqualidade-de-vida-e-inclusao-social>.

O Diagnóstico de Participação Feminina no Poder Judiciário, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2019), revela que, embora o número de magistradas venha crescendo, ainda é inferior ao número de magistrados. Analisando um período de vinte anos, o diagnóstico indica que em 1988 o percentual de magistradas era de 24,6% e em 2018 passou a 38,8%. Nos cargos de direção dos tribunais no período de dez anos, 21,5% foram presidentes, 23% foram vice-presidentes e 21,7% foram corregedoras.

Os números revelam uma baixa representatividade feminina no Poder Judiciário, principalmente nos tribunais e nos cargos de direção. Por este motivo o Conselho Nacional de Justiça estabeleceu, em 2018, a Política Nacional de Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário. Através da Resolução n. 255/2018, estabeleceu-se que o Poder Judiciário deve adotar medidas para assegurar a igualdade de gênero no ambiente institucional, com diretrizes e mecanismos para incentivar a participação feminina nos cargos de chefia, assessoramento, bancas e eventos (CNJ, 2018).

Em setembro de 2023, o CNJ alterou a Resolução n. 106/2010, que trata da promoção de juízes aos tribunais, estabelecendo que o critério de merecimento tenha listas alternadas, sendo uma mista e outra composta apenas por juízas. Trata-se de mais uma medida afirmativa em busca da igualdade de gênero no Poder Judiciário.

Em relação à igualdade racial, o Conselho Nacional de Justiça instituiu o Pacto Nacional do Judiciário pela Equidade Racial, que tem o objetivo de fortalecer "uma cultura pela equidade racial no Poder Judiciário, a partir de um agir consciente, intencional e responsável, visando à desarticulação do racismo estrutural por meio da adoção de medidas específicas e concretas, de caráter temporário, que assegurem a representação e o desenvolvimento de

grupos raciais historicamente privados de condições de igualdade de oportunidades" (CNJ, 2022).

Antes do Pacto, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n. 203, de 23/06/2015, que reserva a candidatos de cor negra 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e de ingresso na magistratura (CNJ, 2015).

De acordo com o Relatório "Resultados Parciais do Censo do Poder Judiciário 2023", elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (2023), o percentual de magistrados de cor parda é de 13,6%; de cor negra, 1,4%; e 1,6% ingressaram através de cota racial.

Neste ponto é possível fazer uma relação entre os obstáculos identificados na sétima e na quarta ondas: a baixa representatividade de determinados grupos no Poder Judiciário (e em todo o sistema de justiça) tem como uma das causas a dificuldade de acesso destes grupos às Faculdades de Direito, como Observa Goettems dos Santos (2023, p. 443).

A questão da ética da formação dos operadores do direito envolve também a forma de acesso ao ensino jurídico. No Brasil, mesmo com o sistema de cotas, os grupos minoritários ainda têm pouco acesso às universidades e, quando obtêm êxito, não é raro que existam casos como o de Joana, narrado por Karinne Emanoela Goettems dos Santos no estudo "Acesso à justiça e ensino jurídico: intersecções entre as ondas renovatórias e os movimentos em direção a uma nova ética profissional". A autora cita uma acadêmica de direito pobre e negra, com ingresso no curso de direito através do sistema de cotas, que sonha em ser magistrada em razão das desigualdades que sempre viveu, mas que se sente deslocada em uma Faculdade que não pauta a sua própria realidade (GOETTEMS DOS SANTOS, 2023, p. 432).

Assim, a efetividade do acesso à justiça deve enfrentar obstáculos que envolvem a desigualdade no acesso ao ensino jurídico, a ética interna desse ensino e a representatividade justa entre os integrantes do sistema de justiça. Como observa Kim Economides:

> Em vez de nos concentrarmos no lado da demanda, devemos considerar mais cuidadosamente o acesso dos cidadãos à justiça do lado da oferta, analisando dois níveis distintos: primeiro, o acesso dos cidadãos ao ensino do direito e ao ingresso nas profissões jurídicas; segundo, uma vez qualificados, o acesso dos operadores do direito à justiça. Tendo vencido as barreiras para admissão aos tribunais e às carreiras jurídicas, como o cidadão pode se assegurar de que tanto juízes quanto advogados estejam equipados para fazer justiça? (ECONOMIDES, 1999, p. 72).

A adoção de mecanismos de itinerância no âmbito das políticas públicas destinadas à efetividade do acesso à Justiça

Como visto, o conceito de acesso à justiça é amplo e se encontra em desenvolvimento. Abrange não apenas o direito de postular em juízo, mas também o direito de ter sua pretensão julgada adequadamente e de ter as necessidades jurídicas efetivamente atendidas.

Abrange também o fornecimento de assistência jurídica gratuita pelo Estado, a tutela de direito difusos, a reestruturação do Poder Judiciário e dos demais órgãos do sistema de justiça – em especial a Defensoria Pública, a modernização processual visando meios alternativos de solução de conflitos, a questão da ética interna

dos operadores do direito, materializada através de uma formação voltada para o comprometimento com a concretização da justiça e os demais fatores identificados nas novas ondas renovatórias.

Neste sentido, Joaquim Leonel de Rezende Alvim e Cristiana Vianna Veras, em artigo que relaciona a leitura da mediação com o acesso à justiça e à ética jurídica, explicam que o conceito de acesso à justiça é um conceito polissêmico, isto é, um conceito que tem vários sentidos. O conceito tem sido ampliado para além do acesso às instituições judiciais governamentais desde o Projeto Florença, porém observam os autores que as pesquisas mantiveram foco na perspectiva da oferta de serviços jurídicos (ALVIM; VERAS, 2021, p. 44-45).

Citando os problemas judicializáveis das pesquisas de Pleasence, Balmer e Sandefur (2013), os autores afirmam que o deslocamento da análise do problema a partir da percepção dos atores sociais permitiria uma compreensão das demandas e a orientação das políticas públicas:

> Esta perspectiva estaria voltada para um tipo de identificação dos problemas "de baixo para cima", abrindo um leque de compreensão das demandas e possíveis orientações para ação em termos de políticas públicas: novos serviços jurídicos, reformulação de prestações desses serviços, incentivo de serviços e formas de resolução dos próprios grupos sociais/indivíduos etc. (ALVIM; VERAS, 2021, p. 44-45).

Dado o caráter polissêmico do acesso à justiça, é importante observar que a presente pesquisa tem foco na efetivação do direito de acesso à justiça para grupos vulneráveis através da postura proativa do Poder Judiciário na elaboração de políticas públicas.

Este foco se insere em uma das finalidades básicas do sistema de justiça. Como explicam Cappelletti e Garth (1988, p. 08) ao mencionarem a dificuldade de definição da expressão "acesso à justiça", as duas finalidades são: a) assegurar acesso igualitário de todos ao sistema de justiça; e b) o sistema deve produzir resultados justos tanto individual como socialmente.

A oferta de políticas públicas pelo Poder Judiciário integra, sem dúvida, o complexo de medidas do sistema de justiça que tornam efetivo o acesso à justiça para todos os cidadãos. Para que esta oferta dos serviços tenha maior efetividade, deve ser feita, como se defende neste livro, através de medidas que priorizem o atendimento aos vulneráveis através de critérios técnicos, especialmente na identificação do grupo, na identificação das suas necessidades jurídicas e na análise da viabilidade de atendimento no local de concentração do grupo.

Em relação a este último aspecto, é imperioso ponderar que a execução da política pública destinada à efetivação do acesso à justiça fora dos prédios dos tribunais constitui medida que contribui para a redução das desigualdades sociais. Como visto, por diversos motivos como pobreza extrema, falta de conhecimento, dificuldade de locomoção, localização geográfica, entre outros, muitos grupos vulneráveis não têm condições de se deslocar até o local de atendimento ordinário dos tribunais.

Na medida em que o sistema de justiça leva os serviços ao local em que se encontra o grupo, as pessoas têm maior possibilidade de solucionar suas necessidades jurídicas.

Exemplos do que se afirma são os atendimentos feitos pela Defensoria Pública à população de rua em São Paulo e na Bahia, conforme relata Oliveira (2019, p. 47-50).

De acordo com o autor, em São Paulo o atendimento jurídico teve início em 2011, com a celebração de um convênio entre a DPE/SP, a DPU e a Ordem dos Franciscanos, e se desenvolveu em um prédio do Serviço Franciscano de Solidariedade localizado na rua Riachuelo, no centro de São Paulo. A iniciativa deu origem ao "Grupo de Trabalho em prol dos moradores de rua/GT-RUA".

Na Bahia, o atendimento da população de rua pela Defensoria Pública teve início em 2011, foi fortalecido em 2013 com uma equipe de atendimento multidisciplinar e, a partir de 2018 se consolidou com a criação do Núcleo de Atendimento Multidisciplinar para a População em Situação de Rua.

No Rio de Janeiro, a Defensoria Pública desenvolve o "Ronda DH: Humanizar a Rua", programa que percorre os principais pontos de concentração de moradores de rua da cidade, disponibilizando atendimento jurídico no local. "Nas visitas, as equipes escutam as demandas, oferecem orientação e atendimento jurídico como retirada de segunda via de documentos, encaminhamentos para os serviços de assistência social e de saúde" (RIO DE JANEIRO, 2022).

Nos casos citados, o serviço da Defensoria Pública é oferecido no local de maior concentração do grupo vulnerável, o que contribui para a efetividade do acesso à justiça.

O Poder Judiciário também deve adotar políticas semelhantes, seja através de atendimentos esporádicos, como acontece nos programas de justiça itinerante, seja através de serviços mais duradouros prestados no local em que se encontra o grupo vulnerável.

Portanto, a adoção de medidas de itinerância como a busca ativa também constitui um aspecto importante na concepção do acesso à justiça, já que, em muitos casos, a efetividade do acesso à

justiça depende da escolha do formulador da política pública em levar o serviço ao local em que ele pode se tornar efetivamente útil.

No caso de imigrantes e de refugiados, o estado de significativa vulnerabilidade faz com que a efetividade do acesso à justiça dependa de uma atitude proativa dos gestores do Poder Judiciário ao formulador as políticas públicas.

Acesso à Justiça para imigrantes e refugiados

A regulamentação legal do acesso à justiça no Brasil teve início com a ideia de assistência judiciária, como explica Bernard Reis Alô:

> As Ordenações Filipinas garantiam a gratuidade do recurso de agravo aos pobres e vigoraram em nosso território até 1916. O ordenamento português apenas replicou o que predominava no território europeu, dispensando custas judiciais àqueles comprovadamente carentes e facultando aos advogados que, por mera generosidade, prestassem gratuitamente seus serviços a essas pessoas. Tratava-se de assistência judiciária gratuita, a depender da caridade dos profissionais (ALÔ, 2024, p. 13).

Bernard Reis Alô explica que a Constituição de 1891 não tratou do acesso à justiça ou da assistência judiciária, mas apenas da ampla defesa. A Carta de 1934 foi a primeira a assegurar a gratuidade de custas e emolumentos para brasileiros e estrangeiros residentes no País (art. 113). Já Constituição de 1934 previu a possibilidade de criação de órgãos especiais para a prestação de assistência judiciária.

Embora a Constituição de 1937 não tenha tratado da assistência judiciária, o Código de Processo Civil regulamentou de forma detalhada a gratuidade judiciária. No âmbito constitucional, a assistência judiciária voltou a ser garantida pela Carta de 1946, no que foi seguida pela de 1967. Por fim, a Constituição de 1988 consagrou o acesso à justiça como um direito fundamental e constituiu a Defensoria Pública como a instituição responsável pela assistência jurídica estatal (ALÔ, 2004, p. 14-16).

Assim, no Brasil atualmente o acesso à justiça é consagrado pela Constituição Federal como um direito fundamental. Vejamos a seguir como a Constituição Federal, os tratados internacionais e a legislação ordinária regulam tal direito para migrantes e refugiados.

Em publicação do ACNUR sobre refúgio, migração e cidadania, Varese (2006, p. 08) explica que "as migrações são inerentes à humanidade desde suas origens. Do Norte ao Sul, do Leste a Oeste, e vice-versa. Homens e mulheres, por diferentes maneiras, têm se deslocado ao longo e ao largo do planeta, que é a casa dos seres humanos e de outros seres".

No mundo moderno, especialmente após a Primeira Guerra Mundial, a Revolução Russa e o fim do Império Otomano, o número de pessoas que buscaram abrigo em outras nações aumentou exponencialmente. Da mesma forma, a Segunda Guerra Mundial gerou um enorme fluxo migratório, composto majoritariamente por pessoas em fuga do expansionismo nazista (ACNUR, 2010, p. 14).

Após a Segunda Guerra Mundial houve um avanço significativo no reconhecimento internacional dos direitos dos refugiados, com a promulgação da Carta das Nações Unidas, em 1945, e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. Em 1951 foi criada a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, também conhecida como Convenção de Genebra de 1951, que traz a definição de refugiado e representa um marco quanto aos

fundamentos legais de seus direitos (SANTOS; SIMINI, 2022, p. 170).

Segundo a Convenção, o termo "refugiado" designa qualquer pessoa que esteja fora de seu país de origem por temor de perseguição política, religiosa ou racial:

> A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa:
>
> [...]
>
> 2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em conseqüência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (ACNUR, 1951).

Com o aumento do fluxo de refugiados oriundos de outras regiões além da Europa, tornou-se essencial estabelecer uma legislação mais abrangente sobre o conceito de refugiado.

Assim, em 1967 foi adotado o Protocolo Adicional à Convenção, o qual retirou a referência temporal a que alude a Convenção de 1951 e foi ratificado por aproximadamente 150 países (SANTOS; SIMINI, 2022, p. 171).

Também é possível citar a Declaração de Cartagena, de 1984, como um importante instrumento jurídico de proteção aos refugiados

na região da América Central. A Declaração adotou um conceito ampliado de refugiado:

> Considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham pertubado gravemente a ordem pública (ACNUR, 1984).

A Convenção de Cartagena, além reiterar a importância do princípio de *non-refoulement*[6], previsto no art. 33 da Convenção de 1951, como pedra angular da proteção internacional dos refugiados (Quinta Conclusão), conjuga os direitos dos refugiados, entre os quais o direito de não ser discriminado quanto à raça, religião ou país de origem, o direito de liberdade religiosa, o direito à aquisição de propriedade, o direito de proteção da propriedade intelectual e industrial, o direito de associação, o direito ao trabalho e o direito de acesso ao Poder Judiciário (SANTOS; SIMINI, 2022, p. 173).

Embora tenha adotado o Estatuto dos Refugiados de 1951 com ressalvas, o Brasil foi um dos primeiros países da América Latina a internalizar a Convenção (SANTOS; SIMINI, 2022, p. 174), o que fez através do Decreto n. 50.125.

[6] O princípio da *non-refoulement* (não devolução) foi reafirmado na quinta conclusão da Convenção de Cartagena e, de acordo com o art. 33 da Convenção de 1951, impõe a vedação de expulsão do refugiado para o território em que "a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas".

A Lei n. 9.474/1997 (BRASIL, 1997) é o primeiro diploma legal brasileiro de proteção aos refugiados e tem como inspiração a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967.

Mencionada legislação, acolhendo os preceitos da Convenção e do Protocolo, estabelece que será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: a) "devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país"; b) "não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior"; e c) "devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país" (BRASIL, 1997).

O art. 5º da citada lei estabelece que o refugiado tem os mesmos direitos dos estrangeiros no Brasil, o que inclui o acesso à justiça.

O acesso à justiça é um direito fundamental garantido pela Constituição Federal de 1988, que assegura o tratamento igualitário entre brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil. Vejamos:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
>
> [...]
>
> XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Como visto, refugiados são pessoas que, por diversos motivos ligados a alguma forma de perseguição, ameaça, violação de direitos, segurança etc., tiveram que se retirar de seu país e buscar abrigo em outro.

De acordo com a ACNUR (2023), refugiados "são pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados".

Em 2019, o Comitê Nacional para Refugiados – CONARE reconheceu a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela na forma da Declaração de Cartagena e desde então passou a priorizar os pedidos de refúgio de venezuelanos, inclusive dispensando qualquer entrevista, desde que o solicitante não tenha outra permissão de residência, tenha mais de 18 anos e não tenha antecedentes criminais. Com isso, em 2020 o Brasil alcançou a marca de mais de 46 mil venezuelanos reconhecidos como refugiados, a maior população de refugiados venezuelanos da América Latina (ACNUR, 2020).

Deve-se ressaltar que nem todo imigrante é considerado refugiado. A Lei n. 13.445/2017 (BRASIL, 2017), define como imigrante a "pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil"; emigrante, o "brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior"; residente fronteiriço, a "pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho"; visitante, a "pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional"; e apátrida, a "pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a

sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002 , ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro".

No que se refere ao direito de acesso à justiça, a referida norma estabelece:

> Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:
>
> [...]
>
> IX - amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (BRASIL, 2017).

Desta forma, é possível constatar que o Brasil internalizou as normas de direito internacional relativas a refugiados e que nosso ordenamento jurídico assegura aos refugiados e aos migrantes, através da sua Constituição Federal e através da legislação ordinária, o amplo acesso à justiça.

Todavia, como visto acima, imigrantes e refugiados enfrentam dificuldades específicas na garantia ao acesso à justiça, como a barreira linguística, o desconhecimento do sistema legal, a dificuldade de locomoção etc. Assim, para que o acesso seja efetivo, além de se adotar políticas públicas proativas, como vimos no item anterior, é fundamental que se compreendam as peculiaridades do acesso para tal grupo.

De acordo com Jabilut (2007, p. 171 *apud* COSTA; MENEZES; VINCENZI, 2018, p. 290), o acesso à justiça para o

refugiado assume relevância não apenas na concessão do *status*, mas em quatro momentos:

> De início, com as causas que originam a necessidade de refúgio; durante o deslocamento do local de origem para o Estado acolhedor; quando da concessão da condição de refugiado e, por fim; na busca de uma solução durável para essa população (COSTA; MENEZES; VINCENZI, 2018, p. 290).

De fato, as dificuldades enfrentadas pelos migrantes forçados a deixar seu país de origem, notadamente a violação de direitos, têm início ainda no país de origem e continuam a se revelar durante o trajeto e a estadia no país de destino:

> Os deslocamentos forçados a que são submetidos os milhares de refugiados, na maioria dos casos, é provocado pela violação de seus direitos em seus países de origem, fazendo com que eles busquem asilo em outros, na tentativa de um recomeço. Muitos são os obstáculos enfrentados por esse tipo de migrantes desde a saída de seu país de origem até o reconhecimento da condição de refugiado no país de acolhimento, sendo que, neste espaço de tempo, diversos direitos são suprimidos e negados a esta população (SANTOS; SIMINI, 2022, p. 170).

Percebe-se assim que o Brasil tem uma estrutura legislativa que reconhece a condição do imigrante e do refugiado e que assegura a tais pessoas o amplo direito de acesso à justiça. Porém, a percepção da condição fragilizada em que se encontra a pessoal durante o trajeto do país de origem até o que o acolhe é de grande importância para assegurar a efetividade do direito.

Isto ocorre porque há "uma enorme distância entre o que está posto nas normas do direito positivo e o anseio de justiça dos indivíduos" (VICENZI, 2017, p. 388 *apud* COSTA; MENEZES; VINCENZI, 2018, p. 290). Sobre a diminuição de tal distância, ponderam as autoras:

> Diante disto, partindo do entendimento de que a possibilidade de se recorrer ao Judiciário trata-se de mecanismo apto a alcançar a efetivação de direitos, diminuir a distância entre o positivado e o alcançado e, especificamente na questão dos refugiados, criar um cenário mais humano e solidário (JUBILUT, 2007, p. 170), é que se compreende a garantia processual como instrumento de efetivação de direitos na ordem jurídica tanto interna como externa, almejando a concretização de uma justiça material e proteção integral aos refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil (COSTA; MENEZES; VINCENZI, 2018, p. 290).

É por este motivo que o acesso à justiça para imigrantes e refugiados não pode se limitar à previsão constitucional e legal. Políticas públicas devem ser implementadas por instituições e gestores do sistema de justiça que tenham compreensão da situação diferenciada do grupo.

Neste contexto, a noção de acesso à justiça para grupos vulneráveis deve incluir não apenas o direito de acesso ao sistema judicial e o direito de obter uma solução para a necessidade legal, mas também a disponibilização de meios de efetivação que considerem as peculiaridades decorrentes da condição de vulnerabilidade do grupo.

Analisando o acesso à justiça para migrantes e solicitantes de asilo na Europa, McBride (2009, p. 03) explica que há duas vertentes para o uso do termo acesso à justiça: primeiro, de forma essencial, consiste em assegurar direitos adquiridos, em especial através dos tribunais. A segunda perspectiva tem foco em assegurar resultados legais e judiciais que sejam justos e assegurem a isonomia.

Na mesma linha acerca da noção de acesso à justiça, Cappelletti e Garth (1988, p. 08) indicam que o sistema jurídico deve ser igualmente acessível a todos e deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

Para viabilizar resultados justos no caso dos imigrantes, o McBride (2009. p. 02) afirma que a compreensão da sua situação constitui o primeiro passo:

> O reconhecimento de que alguns setores da sociedade são particularmente desfavorecidos e vulneráveis é um primeiro passo crucial para alcançar o acesso à justiça para eles. A sua concretização efetiva é, no entanto, muito mais difícil, pois requer não apenas uma mudança nas regras, mas também na prática, bem como a disponibilização de recursos, sejam novos ou realocados. Isto pode ser particularmente difícil quando o grupo que enfrenta problemas em garantir o acesso à justiça é composto por pessoas de fora, como migrantes e requerentes de asilo, mesmo que as circunstâncias de muitos, se não de todos, justifiquem o tratamento. Um fator adicional na vulnerabilidade de muitos migrantes e requerentes de asilo consiste na sua dificuldade em preencher os requisitos dos processos legais que não compreendem devido à sua idade ou incompetência linguística ou falta de capacidade de compreender devido a trauma ou sofrimento emocional (MCBRIDE, 2009, p. 02).

Assim, a compreensão da situação diferenciada dos imigrantes e refugiados – e, consequentemente, a adoção de medidas adequadas, constitui condição para a obtenção de resultados justos, o que, por seu turno, integra a própria noção do que seja acesso à justiça.

DIFICULDADES NA EFETIVAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA PARA OS IMIGRANTES VENEZUELANOS

Como visto no item anterior, o Brasil tem o dever legal e constitucional de acolher os imigrantes e de assegurar-lhes o acesso à justiça. Neste ponto, revela-se interessante citar o artigo 16, 1 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, que garante aos refugiados o direito de estar em juízo, ditando que qualquer refugiado terá livre e fácil acesso aos tribunais, gozando de tratamento igualitário, assistência judiciária e isenção de custas.

O acesso à justiça para imigrantes, no entanto, enfrenta obstáculos variados, como a pobreza extrema e a falta de incentivos governamentais. A este respeito, observe-se:

> Este quadro jurídico estabelece a proteção e o acesso aos tribunais que os refugiados deveriam receber. Na prática, porém, os refugiados são frequentemente excluídos dos tribunais nacionais; e não podem pagar as custas judiciais; ou acessar informações sobre procedimentos legais e seus direitos humanos básicos. Além disso, os Estados de acolhimento raramente têm incentivos para representar os interesses dos refugiados, deixando-os vulneráveis a sistemas judiciais hostis ou apáticos (WILSON, 2017, p. 3).

Para serem enfrentadas, as dificuldades dos imigrantes devem primeiro ser identificadas. Como foi destacado em estudo publicado na Revista da Defensoria Pública da União, "para que o acesso à justiça possa ser garantido de maneira eficaz, é necessário que seja feita a identificação das barreiras que impedem os refugiados de alcançá-lo, para que assim sejam estudadas possíveis soluções" (SANTOS, SIMINI, 2022, p. 187).

No estudo "Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil" (JUBILUT, 2015) realizado pelo Ministério da Justiça, foram identificados os principais obstáculos enfrentados por imigrantes no Brasil para o acesso a direitos e serviços públicos. Entre os dados no âmbito nacional, destacam-se os seguintes: documentação (16,98%); acesso a serviços (18,91%); idioma (18,91%); discriminação (10,38%); e financeiro (11,32%).

No caso de Roraima, foi possível constatar, pelo aumento de determinadas ações nas varas da infância e da juventude, que, para viabilizar a interiorização e assegurar outros direitos, os imigrantes necessitam de medidas como autorizações de viagem, regularização de documentos, reconhecimento de união estável, celebração de casamento, emancipação, guarda etc. e todas essas demandas foram direcionadas ao sistema de justiça do Estado.

De fato, crianças e adolescentes separados de suas famílias estão especialmente vulneráveis entre os grupos de refugiados. Cerca de 153.300 crianças refugiadas desacompanhadas dos pais foram contabilizadas até o fim de 2019 (HUMANS RIGHTS WATCH, 2019), número que ainda é consderado subnotificado.

Em Roraima notificou-se que 529 crianças venezuelanas desacompanhadas atravessaram a fronteira para entrar no país. Outras 2.133 crianças estavam acompanhadas por parentes que não

eram seus guardiões legais: 43% acompanhados das avós e 19% de tias (HUMANS RIGHTS WATCH, 2019).

O estudo "Relatório de Incidência: População em Situação de Rua e População Migrante no município de Boa Vista/RR: um diagnóstico para a formulação e implementação de políticas públicas", desenvolvido pelo projeto Orinoco: Águas que Atravessam Fronteiras, da Cáritas Brasileira (CARITAS, 2022), demonstra que, no período de junho de 2019 a março de 2022, 4,1% dos imigrantes venezuelanos com idade de 5 a 18 anos (com percentual de 0,1% da faixa de 5 a 13 anos) vivia em situação de rua, enquanto 4,5% dos imigrantes da mesma faixa etária (com percentual irrelevante para a faixa de 5 a 13 anos) dormia na rodoviária da Capital.

O estudo adverte que:

> O número de crianças que vivem nos logradouros públicos vem alcançando proporções críticas. Sabe-se que as famílias migrantes venezuelanas abandonaram suas casas e empregos. Ao chegarem ao Brasil, vivem em condições sub-humanas de pobreza absoluta, em razão do deslocamento forçado têm seus vínculos familiares e comunitários rompidos, e são excluídos socialmente do sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes instituídos no país de acolhida. A maioria das famílias migrantes das crianças em situação de rua sofre com discriminação, sobretudo com xenofobia e racismo. Elas enfrentam desafios particulares, incluindo a ameaça de serem retiradas dos seus responsáveis por falta de cuidado (UNHCR/REACH, 2022, p. 9).

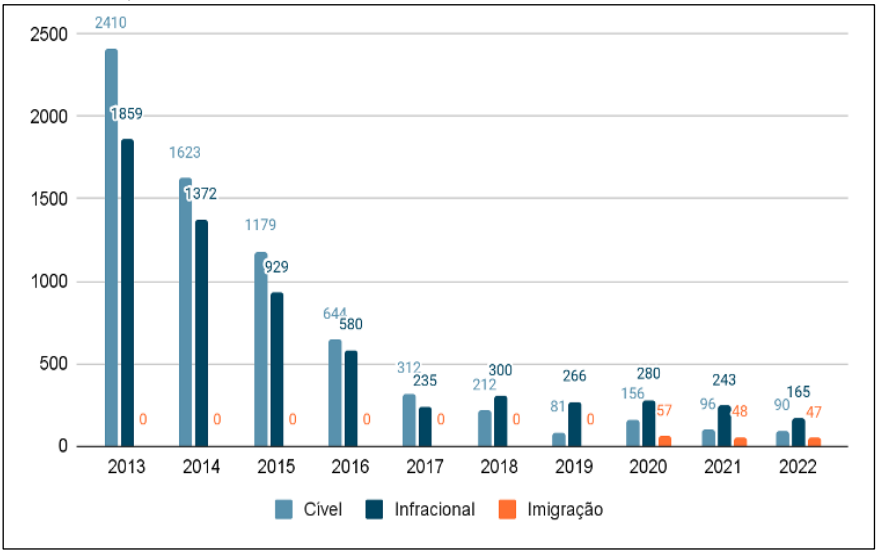
Como visto no item anterior, o sistema de justiça de Roraima foi atingido pelo súbito aumento de demandas decorrente do fluxo

migratório. Disto decorre a necessidade de se investigar se o aumento das demandas - em especial nas varas da infância e da juventude, onde se concentram as ações de maior interesse dos imigrantes, ocasionou um congestionamento de processos.

Por isso, foi feita uma pesquisa no sistema "Qlik" de BI do Tribunal de Justiça de Roraima sobre qual foi o impacto do aumento do número de demandas no tempo médio dos processos em tramitação nas varas da infância e da juventude.

Os dados da pesquisa, que também foram obtidos pela Coordenadoria da Infância e da Juventude, parecem estar em linha de colidência com o expressivo aumento do número de demandas, já que revelam uma progressiva diminuição do tempo médio de duração dos processos mais utilizados pelos imigrantes.

Gráfico 12 - Tempo médio de tramitação de processos, em dias, nas Varas da Infância e da Juventude em Boa Vista



Fonte: Coordenadoria da Infância e da Juventude do TJRR.

A diminuição do tempo médio de tramitação de processos nas varas da infância e da juventude de Boa Vista pode ser explicada por alguns fatores.

Em consulta feita ao Coordenador da CIJ (OLIVEIRA, 2023), foram apontadas algumas causas para o fenômeno, entre elas os fatos de o sistema de processo judicial eletrônico do TJRR, o Projudi, ter sido efetivado em 2017, ano em que, como demonstra a tabela, teve início uma certa estabilização do tempo médio, apesar do aumento das demandas.

Desta forma, a adoção do processo judicial eletrônico foi uma das causas da maior agilidade obtida pelas unidades a partir de 2017.

Outro fator consiste na designação de um segundo juiz para a até então única vara da infância em 2017. O aumento do número de magistrados e servidores da unidade refletiu na maior produtividade. Além disso, a 2ª Vara da Infância e da Juventude foi criada por meio da Lei Complementar Estadual n.º 221, de 09 de janeiro de 2014 (RORAIMA, 2014), e foi instalada no dia 7 de agosto de 2018, conforme estabelece a Portaria n. 933/2018.

Por fim, com o aumento do fluxo migratório, em 2018 as varas da infância e da juventude passaram a adotar fluxos de trabalho mais modernos, alcançando maior produtividade.

Apesar do aumento da eficiência das varas da infância e da adolescência, o acesso à justiça pelos imigrantes continuou encontrando dificuldades que mantêm lenta a efetiva solução das suas demandas.

Na resposta à consulta feita à Coordenadoria da Infância e da Juventude de Roraima, o item “dificuldades dos demandantes venezuelanos para obtenção de acesso à justiça e efetiva solução dos problemas relacionados à guarda e autorização de viagem” aponta

de forma destacada a demora no protocolo de ações pela Defensoria Pública do Estado de Roraima.

Segundo a informação da CIJ, um dos principais problemas na efetivação do acesso à justiça dos imigrantes em Roraima "é a demora no protocolo das ações pela Defensoria Pública do Estado de Roraima."

Afirma-se que foram identificados casos em que "houve um intervalo de tempo que varia entre três a cinco meses da apresentação da demanda na DPE/RR, até o efetivo ingresso da petição para aquele caso específico". Ainda segundo a resposta, "a justificativa apresentada costuma abordar o alto número de demandas recebidas e gerenciadas pelos Defensores Públicos e seus gabinetes".

Dando sequência à pesquisa, foi feita uma consulta à Defensoria Pública de Roraima sobre as principais dificuldades encontradas para a efetivação dos pleitos dos imigrantes no Estado[7].

Em resposta, foi informado que há diversos obstáculos ao efetivo acesso à justiça pelos imigrantes. Entre os principais obstáculos identificados pela Defensoria Pública do Estado está a questão dos idiomas.

De acordo com a resposta à pesquisa:

> Muitos imigrantes venezuelanos chegam ao Brasil com um conhecimento limitado da língua portuguesa. Isso cria uma barreira na comunicação entre os imigrantes e os servidores da Defensoria Pública que ainda não possuem fluência em espanhol. A falta de comunicação eficaz leva a mal-entendidos,

[7] A consulta foi feita através do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que foi desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região e é utilizado por outras instituições, entre as quais o Tribunal de Justiça e a Defensoria Pública de Roraima.

> informações inadequadas e, em última instância, a dificuldades na prestação de assistência jurídica adequada (DPE/RR).

Outra dificuldade identificada foi o desconhecimento do sistema jurídico brasileiro, pois muitos imigrantes "têm pouco ou nenhum conhecimento do sistema jurídico brasileiro, o que dificulta a compreensão de seus direitos e deveres. Isso também resulta em dificuldades na apresentação de pleitos e na compreensão das decisões judiciais".

Percebemos assim que o imigrante venezuelano que chega diariamente a Roraima e precisa regularizar sua situação para ser incluído na sociedade tem grande dificuldade de compreender seus direitos e deveres em primeiro lugar pelo obstáculo da língua e em segundo lugar pelo desconhecimento do sistema jurídico brasileiro.

Essas duas dificuldades que, a rigor, se complementam, dificultam a eficiência do atendimento feito pela Defensoria Pública e, consequentemente, atrasam, dificultam ou inviabilizam o efetivo acesso à justiça já no primeiro contato com os órgãos integrantes do sistema de justiça.

A pesquisa também identificou como dificuldade de acesso à justiça a falta de equipe de proteção qualificada. Segundo informou a DPE após a consulta:

> A escuta de casos sensíveis envolvendo crianças imigrantes vítimas de violência requer uma equipe especializada em proteção infantil. A ausência dessa equipe qualificada na Defensoria Pública dificulta a abordagem adequada e sensível dessas situações delicadas, podendo resultar em consequências prejudiciais para as crianças envolvidas (DPE).

Esta falha de qualificação de pessoal da Defensoria Pública decorre da falta de infraestrutura generalizada da instituição. A resposta da DPE identificou que "a Defensoria Pública ainda enfrenta limitações de recursos orçamentários e infraestrutura para lidar adequadamente com o grande fluxo de imigrantes e suas demandas".

Esta situação tem reflexo na qualidade e na eficiência dos serviços, conforme informado: "A sobrecarga de casos e a falta de recursos às vezes comprometem a qualidade e a eficiência do atendimento prestado aos imigrantes venezuelanos".

Portanto, às dificuldades decorrentes das diferenças linguísticas e do desconhecimento de direitos e deveres dos imigrantes soma-se ainda a carência de infraestrutura da DPE para ligar com o súbito aumento da demanda pelos imigrantes. Consequência desta circunstância consiste na lenta resolução dos problemas dos imigrantes.

A demora na solução das questões judiciais dos imigrantes, especialmente aquelas que viabilizam a sua interiorização ou a regularização de documentos e da situação de imigrante ou refugiado para obtenção de emprego, moradia etc., seja esta demora causada por qualquer dos atores do sistema judicial, constitui uma dificuldade enfrentada pelos imigrantes na efetivação do acesso à justiça.

Sabe-se que a relação entre tempo e processo constitui um tema há muito debatido no meio jurídico e legislativo. A efetivação do direito de acesso à justiça, considerando tal direito não apenas a oportunidade de demandar em juízo, mas a garantia de um pronunciamento judicial que resolva o problema levado à justiça, acrescenta um importante ponto a tal debate.

Neste contexto, a demora excessiva do processo constitui mácula ao acesso à justiça (ROQUE, 2017, p. 02), na medida em que

retarda a solução dos problemas, podendo, inclusive, ter como resposta um pronunciamento judicial sem utilidade em razão da demora.

Este ponto se reveste de especial significado quando os sujeitos do direito integram um grupo de extrema vulnerabilidade, como os imigrantes venezuelanos.

Se a demora do processo normalmente constitui obstáculo à realização da justiça, a ponto de Ruy Barbosa ter denominado a justiça tardia como injustiça qualificada (BARBOSA, 2019, p. 58), a demora é sentida de forma mais intensa por grupos que estão invisíveis para a sociedade e que dependem de providências legais para se inserir na sociedade.

Esta situação foi percebida por Luciene Torres Pereira e Maria de Fátima Abreu Dourado, em estudo sobre a duração razoável do processo como garantia de acesso à justiça sob a ótica da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos:

> Não se pode mais admitir que, ao buscar a satisfação de seus direitos violados, o cidadão não só não encontre uma resposta do Estado juiz rápida e eficaz, como tenha a lesão agravada pela demora excessiva que venha, até mesmo, a afetar sua situação jurídica, em verdadeira violação de seus direitos como pessoa humana. Quando essa demora se verifica em processos que tenham como protagonistas pessoas em estado de vulnerabilidade, ainda mais inadmissível, a justificar a apreciação dessa violação por um tribunal internacional (DOURADO; PEREIRA, 2017, p. 110).

Por fim, além da dificuldade decorrente da demora na solução das demandas, os imigrantes enfrentaram uma dificuldade

que antecede logicamente tal demora. Trata-se de dificuldade de locomoção.

Sabe-se que a porta de entrada dos imigrantes no Brasil é a cidade fronteiriça de Pacaraima, que fica a aproximadamente 200 km de distância da Capital do Estado, Boa Vista. Inicialmente, ao chegar em Pacaraima, os imigrantes, desconhecendo as medidas necessárias para sua inserção na sociedade e quais órgãos procurar, deslocavam-se para Boa Vista a pé.

Este trajeto foi registrado em matéria do portal Universo On Line - UOL:

> Pacaraima, uma pequena cidade com 12 mil habitantes, é só a porta de entrada no país. Os venezuelanos precisam chegar até Boa Vista, capital do Estado, para ter alguma chance de conseguir emprego e moradia. Um ônibus faz o trajeto entre Pacaraima e Boa Vista, e a passagem, muito disputada, custa R$ 30, praticamente três vezes o salário mínimo venezuelano. A opção mais comum --e mais cara-- para chegar até Boa Vista são os táxis compartilhados. Eles fazem o trajeto por um valor entre R$ 50 e R$ 60. Antes, o preço girava em torno de R$ 35. São táxis regularizados, de cooperativa, que funcionam no esquema de lotação, levando até quatro pessoas. Até conseguir o dinheiro para a viagem, muitos acabam ficando por Pacaraima, no abrigo superlotado da cidade ou em situação de rua. [...] Com o valor da viagem cada vez mais alto, os venezuelanos passaram a fazer o trajeto entre Pacaraima e Boa Vista a pé. São mais de 200 km caminhando pelo asfalto da rodovia BR-174, em meio ao cerrado --com um trecho muito pequeno de mata e sombra--, em um calor que chega a 45º C. No caminho, pedem carona, e tentam conseguir comida e água com as comunidades indígenas da região. Dependendo da quantidade de bagagem ou do

> número de pessoas que caminham (se o grupo tem crianças, por exemplo), a viagem pode durar até cinco dias (MARCHAO, 2018).

CONCEPÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA *CIVES*

Necessidade de Atendimento Prioritário ao Grupo Vulnerável

Dados do ACNUR (2018) indicam como maiores necessidades da população afetada o acesso aos meios de subsistência, moradia, serviços de saúde e integração na comunidade. O *status* legal mais comum é o de solicitação de refúgio, caminho legal que requer menos documentação, seguido pelo processo de residência temporária (UNHCR/REACH, 2018).

O relatório demonstra ainda que os imigrantes possuem pouco acesso às informações relativas aos seus direitos e serviços jurídicos disponíveis em caso de violação, o que os força a dependerem de fontes informais para obter informações.

Uma necessidade que se destaca é a regularização de documentos de menores que atravessam a fronteira desacompanhados dos pais ou responsáveis. No caso dos refugiados venezuelanos, normalmente esses menores precisam se deslocar de Pacaraima, na fronteira, até Boa Vista, capital do Estado (na maioria dos casos, o deslocamento é feito a pé), para solicitar a documentação que viabiliza a interiorização.

Em muitos casos os pais já se encontram em outros estados e os menores precisam aguardar por meses em abrigos ou nas ruas da cidade até obterem autorização de viagem. Um grande número de imigrantes em situação de rua foi estimado, com centenas de

venezuelanos habitando espaços públicos em barracas ou ao ar livre, assim como prédios públicos e casas abandonadas. Embora existam abrigos, o fluxo constante de imigrantes dificulta o acolhimento de todos.

Como visto nesta pesquisa, o sistema de justiça do Estado de Roraima teve que lidar com um expressivo aumento de demandas surgidas a partir da imigração venezuelana. As portas tradicionais do sistema, que já se mostravam estreitas antes do fenômeno, tiveram que se adaptar à nova realidade. Embora as varas da infância e da juventude tenham dado boa resposta, o mesmo não ocorreu na comarca de Pacaraima e na Defensoria Pública do Estado.

Paralelamente a isso, a pesquisa mostrou que os refugiados venezuelanos compõem um grupo particularmente fragilizado por dificuldades econômicas, por problemas de comunicação relacionados ao idioma, pela baixa escolaridade, pela situação precária de saúde, pela dificuldade de locomoção e pelo desconhecimento das leis e formalidades locais.

Estas circunstâncias ocasionaram uma falta de efetividade no acesso à justiça em Roraima, como demonstrado no item anterior, e demandaram uma aproximação diferente do sistema de justiça: fez-se necessário compreender as necessidades e as dificuldades dos imigrantes e elaborar políticas de acesso à justiça de acordo com tais necessidades, além de tomar a iniciativa de levar os serviços da justiça ao local onde o grupo de imigrantes se encontra de forma majoritária.

Regulamentação e Fluxos do Programa

A dificuldade de acesso às políticas públicas pela via administrativa, com todos seus entraves e burocracia, é apontada

como uma das razões pelas quais se busca o auxílio do Poder Judiciário. Nesse contexto, o Judiciário exerce uma ponte, possibilitando o acesso dos refugiados às políticas públicas de integração.

A política brasileira quanto a soluções aplicadas aos refugiados prioriza a possibilidade de integração local, permitindo que o refugiado conquiste direitos econômicos e sociais, passando a fazer parte da sociedade (DE MORAES, 2014). Um dos passos necessários para proporcionar essa integração é a providência de documentação, considerando que grande parte dos refugiados perde ou não possui os documentos.

O Programa *CIVES* atuou nessa área, podendo-se destacar as ações de guarda, objetivando a regularização de imigrantes menores de 18 anos que se encontram desacompanhados dos pais, assim como as ações de reunificação familiares, sanando o extremo estado de vulnerabilidade dos jovens que ingressam no Brasil através da fronteira.

Tal atuação permitiu que esses jovens tivessem acesso a serviços de educação e saúde, além do exercício adequado do poder familiar e o trânsito para outros estados e até países, caso necessário, demonstrando a importância destas ações.

O programa foi criado pela Presidência do Tribunal de Justiça de Roraima por meio da Portaria n. 37, de 3 de fevereiro de 2020, tendo como inspiração a expressão romana *Cives orbis terrarum sumus*, que se traduz como “somos todos cidadãos do mundo”.

O projeto básico foi elaborado pela equipe do gabinete do Juiz Auxiliar da Presidência do TJRR com apoio do setor de projetos do tribunal. Percebe-se, pela leitura do projeto básico, que a intenção original era a construção de um Centro de Cidadania para

Refugiados e Indígenas da Comarca de Pacaraima, que seria um "espaço voltado a proporcionar atendimento e orientação nos serviços prestados pelo Poder Judiciário, aos refugiados e indígenas de origens estrangeira e nacional, com especial atenção às crianças e adolescentes".

Consta da justificativa do projeto:

> A crise venezuelana ocasionou um fluxo migratório intenso nas fronteiras brasileiras, que até então não estavam preparadas para a entrada de estrangeiros pelas suas cidades fronteiriças. Pacaraima é um exemplo concreto do grande fluxo de migrantes solicitando refúgio ou residência temporária. Tal demanda ocasionou diversos tipos de problemas sociais como surgimento de moradores de rua, desemprego, fome, mendicância, delitos, entre outros. Com isso a necessidade de propiciar o mínimo de cidadania e qualidade de vida a esse público, oferecendo serviços que possam ajudar em suas vidas em território brasileiro. Assim, para evitar o trânsito dos refugiados até a capital Boa Vista, sem o necessário atendimento jurídico às inúmeras questões oriundas da imigração, busca-se instituir tal atendimento na própria cidade de Pacaraima.

A construção do prédio do Centro foi suspensa por decisão da Presidência do Tribunal (EP 0770503 do Procedimento SEI 0001634-76.2020.8.23.8000). Os motivos da suspensão, que foram sugeridos pela Secretária Geral do Tribunal e acolhidos pela Presidência, foram o início do trabalho remoto decorrente da pandemia e a possibilidade de instalar o Centro no novo Fórum da Comarca de Pacaraima, que estava em construção.

O Programa *CIVES* foi implementado através de Termo de Cooperação Técnica n. 03, de 04 de fevereiro de 2020, firmado entre o Tribunal de Justiça e a Operação Acolhida.

Figura 2 - Sala do Programa *CIVES* no Posto de Triagem de Pacaraima



Fonte: Portal do TJRR.

O início do funcionamento se deu em 21 de fevereiro de 2020, com a realização da primeira audiência. De acordo com informações disponíveis no portal do Tribunal de Justiça de Roraima, a audiência foi presidida pelo Juiz da Comarca de Pacaraima, Marcelo Batistela, e contou com a participação da Defensoria Pública do Estado e do Ministério Público (TJRR, 2020).

A audiência tratou de uma ação de guarda movida por uma imigrante que pretendia obter a guarda da sobrinha menor de idade. A menor se encontrava desacompanhada em um abrigo de Pacaraima e a tia comprovou sua condição com documentos e depoimentos.

Ao final da audiência, a guarda provisória foi deferida, o que, de acordo com o magistrado, afastou a situação de risco e vulnerabilidade que a menor estava, além de possibilitar que vivesse com sua família.

Ainda nos primeiros dias de funcionamento, o programa realizou a primeira ação de reintegração familiar de imigrantes oriundos da Venezuela. O pedido de autorização de viagem foi realizado junto à Defensoria Pública da União (DPU) para uma criança de 12 anos, com objetivo de permitir sua saída de Pacaraima, no Estado de Roraima, para a capital amazonense (TJRR, 2020).

Foi apresentada a documentação necessária, comprovando o vínculo familiar por intermédio da Associação de Voluntários para o Serviço Internacional do Brasil (AVSI Brasil), assim como do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em Pacaraima e finalmente, diante da visita de voluntários da AVSI Brasil à residência da mãe no Amazonas, foi possível reunir o necessário para decisão.

Diante das evidências, o Juiz titular da Comarca de Pacaraima proferiu sentença favorável à mãe, autorizando a viagem do adolescente, e determinou o seu acompanhamento por integrantes da Operação Acolhida até o destino final do jovem.

As demandas mais recorrentes relacionavam-se a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e sem responsável legal. Como visto nos dois casos relatados, o procedimento adotado foi bastante simplificado. Em se tratando de pedido de guarda ou autorização de viagem, a Defensoria Pública do Estado ou da União

dava início à ação ou formulava o requerimento – se necessário, com diligência prévia da AVSI ou da UNICEF e, na audiência, após os depoimentos e a manifestação do Ministério Público, o juiz proferia a sentença.

Figura 3 – Realização da primeira audiência no Programa *CIVES*



Fonte: Portal do TJRR.

O atendimento aos interesses de menores desacompanhados ocorria a partir do recebimento dos jovens pela rede de proteção municipal e pela Operação Acolhida, atuando através de pedido oficial do Conselho Tutelar ou Ministério da Cidadania quando se tratava de institucionalização da criança ou adolescente.

Figura 4 – Atendimento no Posto de Triagem de Pacaraima



Fonte: Portal do TJRR.

De acordo com o Relatório do Biênio do TJRR (2021, p. 62), o Programa *CIVES* regularizou a documentação de 57 crianças que deram entrada em Roraima e promoveu 77 reunificações familiares em seu primeiro mês de funcionamento.

Em julho de 2020, o Programa CIVES foi um dos selecionados para concorrer ao Prêmio Innovare, que tem por objetivo reconhecer práticas que contribuem para o aprimoramento da justiça no Brasil.

Rede de Instituições Parceiras

A atuação do Programa *CIVES* ocorreu em parceria com uma rede de instituições parceiras que abrange a Operação Acolhida, o

Ministério Público, a Ordem dos Advogados do Brasil e a Defensoria Pública, além de agências e organizações não governamentais (IPEA, 2021).

Figura 5 – Equipe multidisciplinar composta por funcionários do Poder Público e organizações não governamentais



Fonte: Portal do TJRR.

Operação Acolhida

A Operação Acolhida é uma iniciativa do Governo Federal que tem o objetivo de atender refugiados e imigrantes venezuelanos em situação de vulnerabilidade e assegurar a sua interiorização para outras cidades do Brasil, garantindo, ao mesmo tempo, melhores

perspectivas de vida para essas pessoas e uma redução na pressão sobre os serviços públicos do Estado de Roraima.

Foi criada em 2018 através da Medida Provisória n. 820, de 15 de fevereiro daquele ano (BRASIL, 2018), que foi convertida na Lei n. 13.684, de 21 de junho de 2018 (BRASIL, 2018).

Trata-se de uma ação coordenada entre o Governo Federal, Estados, Municípios, Forças Armadas, órgãos do Poder Judiciário e organizações não governamentais. Participam da operação os seguintes órgãos, conforme consta do portal do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (BRASIL, 2024): Casa Civil, MDS, Ministério da Defesa por meio das Forças Armadas, Ministério do Trabalho, Ministério da Educação, Polícia Federal, Receita Federal, Defensoria Pública da União (DPU), Tribunal de Justiça de Roraima, Agência das Nações Unidas para as Migrações (OIM), Agência das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), ONU Mulheres e Comitê Internacional da Cruz Vermelha.

De acordo com informações prestadas pelo Coordenador Operacional da Acolhida, general Helder de Freitas, em audiência pública na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados divulgada pela Agência Brasil, a Operação Acolhida atendeu, de 2017 a setembro de 2023, aproximadamente 950.000 imigrantes e refugiados venezuelanos. Destes, 52% permanecem no País, 32% foram para outros países e 16% voltaram para a Venezuela. No total, 72% dos venezuelanos entraram pela cidade de Pacaraima (NASCIMENTO, 2023).

Como visto acima, um dos órgãos que atuam em parceria com a Operação Acolhida é o Poder Judiciário de Roraima. A cooperação teve início com a Vara da Justiça Itinerante, que

posteriormente especializou seu atendimento aos imigrantes em 2018 através do seu programa Justiça Sem Fronteiras.

Em 2020, a parceria entre a Operação Acolhida e o Poder Judiciário de Roraima passou a ser mais ampla com o atendimento permanente e localizado no Centro de Triagem de Pacaraima através do Programa *CIVES*.

A parceria foi estabelecida com a assinatura do Termo de Cooperação n. 03, de 04 de fevereiro de 2020. O termo estabeleceu a atuação conjunta para a implantação e o desenvolvimento do Programa *CIVES* no Centro de Triagem de Pacaraima.

Figura 6 – Assinatura do Termo de Cooperação Técnica em Pacaraima



Fonte: Portal do TJRR.

Conforme consta do Termo, assinado nas dependências do Centro de Triagem da Operação Acolhida em Pacaraima, objetivou-

se “a conjugação de esforços para atendimento judicial e extrajudicial, em especial, as concessões de guarda e autorização de viagem às crianças e adolescentes.” O Termo estabelece que compete à Força Tarefa Logística Humanitária a cessão de espaço físico apropriado para a instalação do programa e que compete ao Poder Judiciário de Roraima regulamentar o funcionamento do programa, fornecer mobiliários e equipamentos necessários às atividades e disponibilizar servidores e magistrados para a consecução serviço.

Figura 7 – Visita à sede da Operação Acolhida em Boa Vista - 2023



Fonte: Acervo pessoal.

Em 12 de abril de 2023 tivemos a oportunidade de realizar visita técnica, juntamente com os professores Cléber Alves, Wilson Madeira e Kim Economides, além do colega doutorando Fernando Xavier, ao Posto de Triagem da Operação Acolhida em Boa Vista, oportunidade em que foram feitos diversos esclarecimentos sobre a atuação da Força Tarefa[8].

Figura 8 – Explanação sobre a atuação da Operação Acolhida



Fonte: Acervo pessoal.

[8] Os referidos professores vieram ao Estado de Roraima em missão de intercâmbio acadêmico organizado pelo PPGSD-UFF, como parte das atividades do DINTER UFF/UERR, para estudo de experiências sobre acesso à justiça para grupos com necessidades peculiares (como é o caso dos imigrantes e indígenas). Na ocasião, integrando programação de extensão da UERR, coordenado pelo Prof. Edson Damas, proferiram palestra no Seminário Internacional de Acesso à Justiça, realizado na sede da Defensoria Pública do Estado de Roraima, que foi uma das instituições parceiras para viabilizar a vinda dos pesquisadores a Boa Vista.

Na oportunidade, foram feitas explanações pelo Coronel Hércules da Costa – Chefe do Estado-Maior do 15º Contingente da Operação Acolhida – e pelo Tenente Coronel Manoel Magno Barros de Sousa Lopes. Também foi distribuído um documento com números da Operação Acolhida, entre os quais se destacam na Tabela 1.

Tabela 1 – Dados da interiorização (2018-2023)

PERÍODO: abril de 2018 a março de 2023							
BENEFICIÁRIOS: 100.297 imigrantes venezuelanos							
Estados de Destino		**Municípios**		**Meios de Locomoção**		**Grupos**	
SC	20.722	Curitiba	6.552	Avião	95.557	Famílias	Sozinho
PR	17.891	Manaus	5.416	Ônibus	4.760	89%	11%
RS	15.455	São Paulo	4.867				
SP	12.301	Chapecó	4.079				
MS	5.732	Dourados	3.769				
MG	5.604						
AM	5.464						

Fonte: Operação Acolhida.

Como se percebe analisando os dados, os imigrantes beneficiados com a interiorização através da Operação Acolhida viajaram majoritariamente em grupos familiares (89%), de avião (95%) e foram fixados principalmente nos estados do sul e do sudeste do País.

O transporte por via aérea decorre de duas peculiaridades do País: as distâncias significativas entre as capitais e a existência de malha aérea mais eficiente que a malha rodoviária.

A maior fixação nos estados do sul e do sudeste decorre da maior concentração populacional e da existência de maior número de postos de trabalho em tais estados.

Defensoria Pública

A atuação da DPU e da DPE em todos os processos relativos aos imigrantes venezuelanos é de extrema importância, pois não é possível falar de acesso à justiça para grupos vulneráveis sem passar pelo atendimento e pela iniciativa administrativa ou judicial das defensorias.

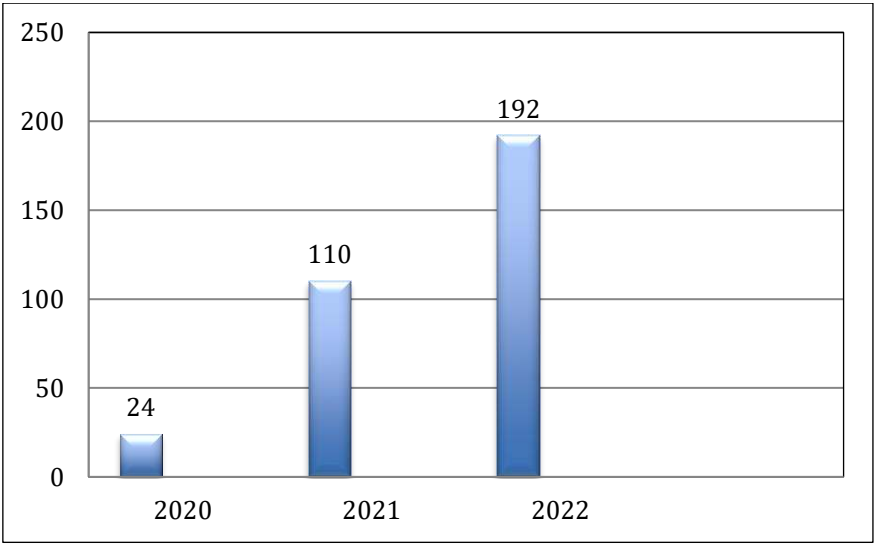
A Defensoria Pública da União atua em parceria com a Operação Acolhida na regularização migratória, principalmente de crianças e adolescentes indocumentados, desacompanhados ou separados. No período de agosto de 2021 a abril de 2022, a DPU registrou o atendimento de mais de três mil crianças e adolescentes no Posto de Triagem de Pacaraima (BRASIL, 2022).

Conforme relatado nos tópicos "Regulamentação e fluxos do programa" e "Organizações Não-Governamentais", a primeira ação perante o *CIVES* foi proposta pela Defensoria Pública da União, em atuação com a UNICEF e a AVSI, e viabilizou a primeira reintegração familiar do programa.

A Defensoria Pública do Estado de Roraima atuou no atendimento aos imigrantes em Pacaraima antes da instalação do CIVES com o trabalho ordinário no Fórum e com a participação em ações da Justiça Itinerante. Com o advento do programa, passou a atuar também no Centro de Triagem.

Através de pesquisa no sistema de business inteligence do TJRR com filtros para ações propostas através da DPE por pessoas venezuelanas na Comarca de Pacaraima em 2020, 2021 e 2022, foram obtidos dados no sistema PROJUDI conforme Gráfico 13.

Gráfico 13 - Total de ações propostas por venezuelanos através da DPE em Pacaraima



Fonte: Sistema PROJUDI.

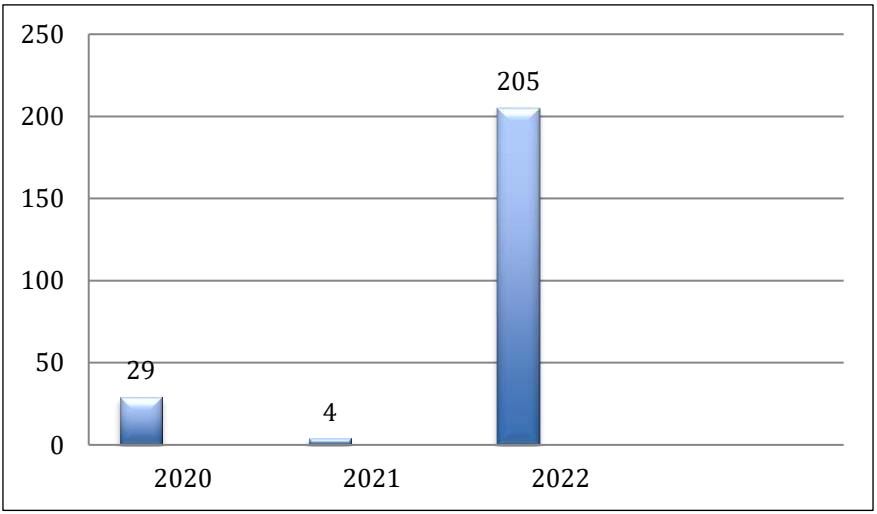
Os dados revelam que a partir da instalação do *CIVES* houve um aumento significativo do número de ações propostas por imigrantes venezuelanos através da DPE na Comarca de Pacaraima. É possível concluir que havia demanda reprimida e que a atuação da DPE junto ao *CIVES* viabilizou o atendimento de parte desta demanda.

Na comarca de Boa Vista a atuação da DPE em feitos de natureza não penal para os imigrantes se concentrou nas Varas da Infância e da Juventude. A pesquisa resultou no Gráfico 14.

A pesquisa também revela um aumento das demandas em 2022, mas a queda do número de ações em 2021, junto com os dados daquele mesmo ano em Pacaraima, revela que o início das atividades do *CIVES* deslocou a concentração das ações de Boa Vista para

Pacaraima. A partir de 2022, como se vê, houve um equilíbrio na distribuição de ações em Pacaraima e em Boa Vista.

Gráfico 14 - Total de ações propostas por venezuelanos através da DPE nas VIJ de Boa Vista



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: TJRR - Sistemas Projudi e Qlik.

Ministério Público

O Ministério Público do Estado de Roraima atuou em praticamente todas as audiências do *CIVES*, já que normalmente tratam de interesses de menores.

Além disso, o MPE ingressou com medida protetiva para compelir a Prefeitura de Boa Vista a retirar das ruas as crianças venezuelanas indígenas e não indígenas.

A ação foi proposta pela Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e Juventude na Vara da Infância e da Juventude de Boa Vista[9]. Após a concessão de tutela cautelar, o Município de Boa Vista recorreu ao Tribunal de Justiça.

Xavier (2017) destaca, na decisão do Tribunal de Justiça, a aplicação da Opinião Consultiva 21 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, e cita o trecho do voto que proferi na condição de membro da Turma julgadora do recurso interposto contra a decisão proferida na ação acima citada. No mencionado voto, a Opinião Consultiva foi considerada o instrumento chave do qual deriva a responsabilidade do ente municipal pela medida de proteção às crianças imigrantes em situação de vulnerabilidade[10].

---

[9] Vide matéria sobre o pedido de medida protetiva em <https://www.folhabv.com.br/cotidiano/ministerio-publico-pede-a-justica-tutela-das-criancas-indigenas-e-venezuelanas/>. Acesso em 11/05/2024.

[10] EMENTA

AGRAVO DE INSTRUMENTO – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – CRIANÇAS IMIGRANTES VENEZUELANAS EM ESTADO DE VULNERABILIDADE – MEDIDA PROTETIVA – DIREITOS HUMANOS MULTIDIMENSIONAIS VINCULADOS À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE, INCLUSIVE OS IMIGRANTES INDOCUMENTADOS – COMPETÊNCIA – VARA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE – OBRIGAÇÃO JURÍDICA DO ESTADO BRASILEIRO – DEVER QUE DERIVA, DE MODO ESPECIAL, DA OPINIÃO CONSULTIVA 21 DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (DIREITOS E GARANTIAS DE CRIANÇAS NO CONTEXTO DA MIGRAÇÃO E/OU EM NECESSIDADE DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL) – NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS TAMBÉM APLICÁVEIS À ESPÉCIE – RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERATIVOS – DETERMINAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO QUE NÃO VIOLA O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E A HIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA – RESERVA DO POSSÍVEL – INAPLICABILIDADE – RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

Ainda segundo o entendimento de Xavier (2017), o Tribunal de Justiça de Roraima fixou um precedente inaudito no Brasil e parte do seguinte raciocínio:

> Alinhando-se a essa corrente, a 2ª Turma da Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Roraima vem fixar um precedente inaudito no Brasil. Mesmo a doutrina nacional é reticente ao tratar do caráter vinculante das Opiniões Consultivas da Corte IDH [...]. Ainda que as opiniões consultivas não sejam estranhas à jurisprudência dos tribunais brasileiros, talvez a própria natureza jurídica das mesmas ainda seja desconhecida a muitos, uma vez que, por exemplo, no RE 511.961/SP, o Supremo Tribunal Federal trata a

1. É de competência da Vara da Infância e da Juventude o processamento e o julgamento de ação proposta exclusivamente contra o Município, com a finalidade de efetivar direitos difusos e coletivos afetos a crianças e adolescentes.
2. Os entes federativos têm responsabilidade solidária por assegurar os direitos fundamentais das crianças e adolescentes.
3. O dever de proteção a crianças e adolescentes imigrantes tem fundamento na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente e, de modo especial, na Opinião Consultiva n. 21, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que estabelece, em resposta a consulta feita pelo Brasil e por outros países, que o Estado receptor da criança deve oferecer assistência material e programas de apoio, particularmente com respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação.
4. Como decorrência disso, o Município tem o dever de adotar política pública que proporcione condições mínimas para retirar das ruas e assegurar proteção a crianças venezuelanas imigrantes.
5. Como os direitos tutelados se inserem no núcleo mínimo de direitos fundamentais, não têm aplicação as cláusulas de reserva orçamentária e de reserva do possível, impondo-se apenas delimitar a obrigação quanto à quantidade e quanto à duração do fornecimento de abrigo e alimentação.
(TJRR, Câmara Cível, 2ª Turma, Rel. Des. Mozarildo Cavalcanti, j. 19/10/2017. Disponível em: <https://diario.tjrr.jus.br/dpj/dpj-20171031.pdf>. Acesso em 11 de maio 2024.

> Opinião Consultiva 5 da Corte (sobre associatividade obrigatória aos jornalistas) como se fosse um "caso" contencioso [...]. O raciocínio então seria: se uma opinião consultiva que sequer foi solicitada pelo Brasil (a Opinião 5 foi solicitada pela Costa Rica) restou incorporada com força normativa na jurisprudência pátria, com mais razão deveria ter força normativa no plano doméstico uma opinião solicitada pelo Brasil (XAVIER, 2017, p. 02).

Organizações Não Governamentais

Das diversas organizações que colaboram com a Operação Acolhida, três merecem destaque pela relevância e dimensão da atuação, assim como pela colaboração com o programa *CIVES*.

O ACNUR, Agência da ONU para refugiados, coordena, juntamente com o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, cinco abrigos da Operação Acolhida.

A atuação da ACNUR é direcionada para:

> Incentivar a Interiorização por meio de sessões informativas nos abrigos, identificação de perfis interessados, realocações de pessoas dos abrigos para o Rondon 5, interlocução com a Força Tarefa Logística Humanitária da Operação Acolhida para gestão de processos de Interiorização liderados pelo ACNUR, registro de processos no Sistema de Gestão de Casos do ACNUR (proGresV4) e no Acolhedor, sistema da Operação Acolhida, e distribuição de itens não alimentícios (como mochilas, cobertores, etc) para pessoas que irão viajar (ACNUR, 2024).

A UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância atua em parceria com a Operação Acolhida no recebimento, cadastro e encaminhamento de crianças e adolescentes venezuelanos no Posto de Triagem, o que viabiliza a reintegração familiar dos menores.

A atuação da UNICEF e do *CIVES* se revelou importante para tal fim. Após o acolhimento e o cadastro das crianças e adolescentes recém-chegados no Brasil, a equipe da Unicef providenciava o encaminhamento à Defensoria Pública, que formulava o requerimento junto ao *CIVES*.

A AVSI Brasil também atua em parceria com a Operação Acolhida em Roraima e no Amazonas e, consequentemente, atuou junto ao *CIVES* em situações de reintegração familiar.

Figura 9 – Explanação de integrante da equipe da UNICEF - Operação Acolhida em Pacaraima



Fonte: Acervo pessoal.

Conforme relatado no tópico “Regulamentação e fluxos do programa”, um exemplo de atuação do *CIVES* em parceria com a DPU, a UNICEF e a AVSI foi a primeira ação de reintegração familiar. O adolescente foi encaminhado pela UNICEF, com a documentação necessária, para a DPU, que fez o requerimento ao *CIVES*. A equipe da AVSI de Manaus visitou a residência da mãe do menor naquela cidade e atestou a relação de parentesco, o que viabilizou as provas necessárias para o juiz do *CIVES* proferir a sentença e possibilitar a regularização para o deslocamento e a reintegração familiar.

RESULTADOS ALCANÇADOS PELO PROGRAMA CIVES

Imigrantes em geral

De acordo com dados cedidos pelo Centro em fevereiro de 2020, até o fechamento da fronteira do estado, no dia 18 de março de 2020, em razão da pandemia causada pelo Covid-19, tiveram início 42 (quarenta e dois) processos.

O tempo médio de duração de um processo de guarda antes da criação do *CIVES*, inserido no atendimento normal na comarca de Pacaraima, durava cerca de três a quatro meses para ser concluído, contando da distribuição até a sentença. Após a implantação do programa, o trâmite desse tipo processual dura cerca de dez a quinze dias.

Além das ações de guarda e reunificação familiar, dá-se destaque a ações de emancipação, união estável e autorização de viagens (nacionais e internacionais). Calcula-se que mais de 150 (cento e cinquenta) ações foram movimentadas e foram prestados atendimentos e auxílios diversos pelo Centro. Em torno de 100 (cem)

processos foram finalizados e 45 (quarenta e cinco) encontravam-se em tramitação, dentre os quais 15 (quinze) estavam na iminência de resolução.

Os demais processos encontravam-se inertes devido à ausência de manifestação da parte e eram em maioria ações protocoladas antes da criação do *CIVES*. O programa também atuou em ocupações em um mutirão de regularização de famílias que vivem em ocupações espontâneas, realizando 22 (vinte e duas) audiências envolvendo união estável.

A Tabela 2, disposta na página seguinte deste livro, vem a resumir o atendimento da demanda de regularização de documentos dos refugiados venezuelanos com o objetivo de obter a interiorização.

O atendimento do *CIVES* dentro do abrigo da Operação Acolhida em Pacaraima foi reduzido após o fechamento da fronteira, em março de 2020. Após a reabertura da fronteira, o programa continuou atendendo diversas demandas diariamente.

Com a reabertura da fronteira e com a diminuição das medidas de isolamento social[11], foi feita nova visita ao Posto de Triagem da Operação Acolhida em Pacaraima no dia 23 de maio de 2022, desta vez exclusivamente na condição de pesquisador, quando foi possível acompanhar os trabalhos realizados pelo Programa *CIVES* em conjunto com a Defensoria Pública do Estado e da União, a AVSI/UNICEF e o Ministério Público.

[11] O Decreto nº 11.077, de 20 de maio de 2022, revogou o Decreto 10.659, de 2021, que instituiu o Comitê de Coordenação Nacional para Enfrentamento da Pandemia da Covid-19, pondo fim ao Estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN).

Tabela 2 - Produtividade do CIVES no período de fevereiro a março de 2020

Principais ações	Guarda, Emancipação, união estável e autorização de viagens (nacionais e internacionais)
Processos distribuídos de fevereiro a março de 2020	42 processos
Tempo médio do trâmite processual de guarda (antes da criação do *CIVES*)	110 dias
Tempo médio do trâmite processual de guarda (após a criação do *CIVES*)	11 dias
Processos após o fechamento da fronteira	150 processos
Processos finalizados	100 processos
Processos em tramitação	45 processos
Processos paralisados	5 processos
Total de atendimentos (um ano de *CIVES*)	Aproximadamente 500 atendimentos

Fonte: Elaboração própria com dados informados pelo Centro de Cidadania para Refugiados e Indígenas.

No que se refere ao número de atendimentos realizados através do programa, foram feitos cerca de 90 (noventa) atendimentos semanais, contabilizando três dias de atendimento por semana.

As demandas mais frequentes eram questões relacionadas à guarda de crianças. A segunda maior ocorrência de casos consistiu em pedidos referentes a medidas de aplicação e acolhimento e a pedidos de emancipação. Também foram recorrentes os pedidos de

união estável. E por fim, as demandas de autorização de viagens, tanto nacionais quanto internacionais (tabela 3).

Tabela 3 - Atendimentos por semana no CIVES e tempo médio dos processos no período de 2020 a 2022

CIVES	**2020-2021**	**2021-2022**
Atendimentos Por Semana	50	90
Tempo Médio Das Ações de Guarda	11 a 15 dias	7 a 10 dias
Demandas Mais Frequentes	Guarda, Emancipação, Autorização de Viagem	Guarda, Emancipação, Autorização de Viagem

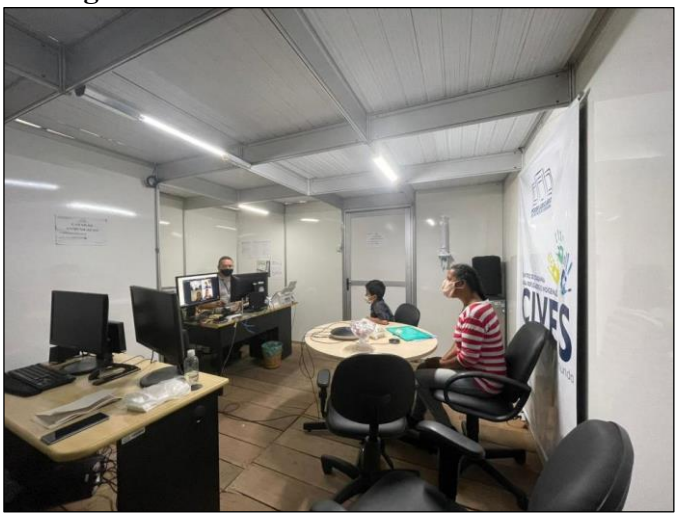
Fonte: Elaboração própri. Base de dados: Centro de Cidadania para Refugiados e Indígenas.

Figura 10 – Pesquisa no Posto de Triagem de Pacaraima em 2022



Fonte: Acervo pessoal.

Figura 11 – Audiência do *CIVES* em 2022



Fonte: Acervo pessoal.

Indígenas da etnia Warao

Além da atuação a todos os imigrantes na sede da Operação Acolhida, o *CIVES* atuou também no abrigo dos imigrantes indígenas da etnia Warao, realizando um mutirão de atendimento que realizou 60 (sessenta) audiências envolvendo matérias de união estável e guarda, além de regularização documental de diversas famílias indígenas.

De acordo com dados apresentados no relatório da Organização Internacional para as Migrações (OIM) sobre soluções duradouras para indígenas migrantes e refugiados, entre as medidas governamentais, recomenda-se reconhecimento da condição de indígena e a regularização de sua documentação, adotando medidas

diferenciadas para não penalizar a falta desses documentos e providenciar os meios para sua adequação.

O atendimento do Centro voltado para refugiados indígenas é de extrema relevância, uma vez que essa parcela da população é afetada duplamente: tanto pelos motivos que levaram ao seu deslocamento como pela discriminação e opressão sistemática historicamente enfrentada por eles. Considerando os mais de cinco mil refugiados indígenas vindos da Venezuela para o Brasil, não há como ignorar a necessidade de estabelecer meios de acesso à justiça para tal minoria.

Silveira (2018) explica que os Warao são a segunda maior população indígena da Venezuela, com aproximadamente 49.000 (quarenta e nove mil) pessoas e que, tendo sido submetidos às privações da crise venezuelana, acompanharam o fluxo migratório para os países vizinhos. Estabeleceram-se inicialmente em Pacaraima como uma espécie de entreposto até chegarem a Boa Vista, onde passaram a viver em condição de rua, muitas vezes pedindo esmola em semáforos.

O autor descreve a situação dos Warao da seguinte forma:

> Chegando na "cidade grande", e sem embargo dos problemas que ainda perigam à saúde coletiva, os Warao insistem em permanecer nas esquinas e semáforos de Boa Vista praticando a mendincância, atividade que tem gerado inquietação e descontentamento nos moradores locais, levando o Ministério Público Estadual inclusive a promover ação civil pública exitosa liminarmente para retirada das crianças de tais locais e recolhê-las, juntamente com os demais membros da família, em abrigos mantidos pelo nosso Poder Público na Capital de Roraima.

> Foi na intolerância por nós dessa prática que se sustentou todo o argumento judicial, inobstante na visão dos Warao o ato de sair pedindo pelas ruas não se reveste de caráter depreciativo, mas sim um trabalho normal e legítimo, preferencialmente realizado por mulheres e suas crianças. Esse estado de coisas teve ainda por mérito justificar um movimento local para tentar deportar coletivamente cerca de 450 (quatrocentos e cinqüenta) deles em dezembro de 2016, mas por obra da ação judicial manejada pela Defensoria Pública da União em Roraima, mais da metade dos Warao voltaram para Boa Vista, estimando-se que tenham passado até hoje pela Capital de Roraima aproximadamente 600 (seiscentos) índios daquela etnia.
>
> Releva notar que tais indígenas não se estabelecem por muito tempo em Roraima que, além das idas e vindas entre Boa Vista e Pacaraima, ampliam seu movimento circular para a cidade de Manaus, Capital do vizinho Estado do Amazonas, quando conseguem levantar alguns recursos e retornam para o seu território de origem, uma vez que por lá permaneceu o restante da família (maioria composta de velhos), esperando ajuda dos parentes para sustento de todos (SILVEIRA, 2018, p. 34).

DIFICULDADES DO PROGRAMA CIVES

Estrutura Física, de Pessoal e Orçamentária Destinada ao Programa

O Programa *CIVES*, apesar de ter se desenvolvido através de parcerias e de ter alcançado bons resultados, enfrentou dificuldades significativas, a maioria advindas do próprio Poder Judiciário.

Estas dificuldades foram constatadas através de pesquisa feita nas secretarias do Tribunal de Justiça de Roraima. As respostas às consultas feitas à Presidência do TJRR no ano de 2023 revelam que nenhuma estrutura física foi destinada ao programa desde a sua criação.

No procedimento administrativo SEI n. 0010886-98.2023.8.23.8000, foram solicitadas informações da Secretaria de Infraestrutura e Logística sobre qual estrutura física foi destinada ao programa e a resposta foi de que nenhuma estrutura foi destinada: "Informo que não foi disponibilizada nenhuma estrutura física, exclusivamente destinada ao programa no período, nas edificações do Poder Judiciário de Roraima para atender o Projeto Cives."

Tanto no lançamento do programa como na visita seguinte, foi possível observar que o programa sempre funcionou nas dependências do Posto de Recepção e Identificação da Operação Acolhida, no município de Pacaraima, e que toda a estrutura física foi fornecida pela Operação Acolhida.

Analisando o programa e a portaria de criação do *CIVES*, observa-se que a intenção inicial era transferir a estrutura física do programa para o novo Fórum da Comarca de Pacaraima, que estava em construção quando do lançamento do programa.

De fato, a portaria de criação do programa indica a intenção da administração do tribunal quando do lançamento do programa: "O CIVES funcionará no Posto de Interiorização e Triagem, localizado na Operação Acolhida, no município de Pacaraima, até a inauguração do fórum da comarca" (Portaria n. 37, de 03/02/2020, art. 1º, § 3º).

No entanto, mesmo após a inauguração do Fórum, ocorrida em 29 de janeiro de 2021, a destinação das instalações físicas nunca ocorreu.

O procedimento administrativo SEI n. 0001634-76.2020.8.23.8000 revela que a administração elaborou um projeto para a construção de uma estrutura física específica para o *CIVES*, porém, em razão das incertezas econômicas geradas pela pandemia do Coronavírus e do fato de o fórum estar em construção, a licitação para a construção do centro foi suspensa em 28 de abril de 2020.

Em relação à estrutura de pessoal, a Secretaria de Gestão de Pessoas respondeu à solicitação de informações dando conta que não houve registro de lotação de servidores para atuar no *CIVES*.

O despacho que trata da estrutura de pessoal do programa afirma que a subsecretaria "não dispõe de registro sobre quais servidores lotados nas Varas da Infância e Juventude de Boa Vista e da Comarca de Pacaraima efetivamente atuaram no Programa *CIVES*".

Da mesma forma que ocorreu com a estrutura física, as visitas a Pacaraima para o lançamento do programa e para a realização de observações para esta pesquisa (a primeira em 04/02/2020, na condição de Presidente do Tribunal, e a segunda em 23/05/2022, na condição de pesquisador) permitiram constatar que de fato apenas um servidor da Comarca de Pacaraima atuava nas dependências do Posto de Recepção e Identificação da Operação Acolhida.

Dando continuidade à pesquisa, foram solicitadas à Secretaria de Orçamento e Finanças do Tribunal de Justiça de Roraima informações sobre a destinação orçamentária ao Programa CIVES.

A resposta mostra que, desde o lançamento do programa até o final do ano de 2022, não houve qualquer alocação orçamentária para o programa: "Informo que não houve demanda específica ao Programa Cives e à Comarca de Pacaraima no período de 01/01/2017 a 31/12/2022" (Despacho 1670907/2023 -

PR/SG/SOF/SUBO - Processo administrativo n. 0010886-98.2023.8.23.8000).

Como afirmado, as dificuldades enfrentadas pelo Programa CIVES desde o nascedouro foram significativas. O programa foi instalado e se desenvolveu sem nenhuma estrutura física e de pessoal e sem qualquer destinação orçamentária específica.

Abandono do Programa e Redução da Priorização do Atendimento dos Imigrantes

Em junho de 2022, o Tribunal deixou de designar magistrados para realizarem as audiências no âmbito do programa. Com isso, ocorreu a paralisação das atividades do *CIVES*.

A situação foi notada pela Defensoria Pública da União, que encaminhou um expediente para o Tribunal de Justiça manifestando sua preocupação com a situação. Pelo caráter autoexplicativo e didático, é importante transcrever o seguinte trecho do expediente:

> SEI/DPU 5302888 OFÍCIO 5302888/2022
>
> Recife, 23 de junho de 2022
>
> Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Justiça de Roraima
>
> [...]
>
> Como é de conhecimento de V. Exa., no mês de fevereiro de 2020, foi publicada pela Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima a Portaria n. 37, criando o *CIVES* – Centro de Cidadania para Refugiados e Indígenas na Comarca de Pacaraima e dá outras providências, iniciativa louvável e que vem

se revelando, ao longo dos dois últimos anos, instrumento essencial ao profícuo acolhimento das crianças e dos adolescentes venezuelanos que ingressam em território brasileiro.

A Portaria em referência prevê de maneira expressa que o serviço prestado pelo *CIVES* abrangerá, dentre outros, a guarda, autorização de viagem, emancipação, interdição e registro de nascimento de crianças nascidas no Brasil.

Segundo relatos obtidos pela DPU, estes serviços vinham sendo realizados de forma eficaz por meio da concentração de atos e/ou audiências em um ou dois dias da semana, nas dependências do fórum local, em alinhamento com os fluxos migratórios da Operação Acolhida, de modo a imprimir a desejada celeridade nas demandas de regularização documental das crianças e adolescentes e, assim, não sobrecarregar os equipamentos públicos de abrigamento disponibilizados pelo Poder Público local e pela Operação Acolhida.

Nada obstante o notório êxito desta iniciativa, em 13 de junho de 2022, durante o atendimento prestado à adolescente Yendrimar Del Valle Arreaza Hernadez, atualmente com dezesseis anos de idade, grávida e já mãe de uma criança, a DPU tomou ciência de que não havia data prevista para a realização da audiência no âmbito do *CIVES*, haja vista não mais existir Juiz designado para a referida atuação.

De fato, no diário da justiça eletrônico de 14 de junho de 2022, foi publicada pela Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de Roraimaa Portaria nº 20, de 13 de junho de 2022, que, em seu art. 1º, convalida a designação do juiz substituto Guilherme Versiani Gusmão Fonseca, por ter atuado na força-tarefa junto à Comarca de Pacaraima, no período de 1º a 13/6/2022 e, em seu art. 2º, designa o mesmo magistrado para atuar na força tarefa por mais um dia (14/6/2022), todavia, não dispõe para além da referida

> data. Salvo melhor juízo, inaugurou-se um vácuo na força tarefa a partir do dia 14 de junho de 2022 e, infelizmente, as consequências já são visíveis.
>
> Conforme informações obtidas pela DPU junto a agências e alguns outros atores da Operação Acolhida, desde a referida data observou-se a interrupção da realização das audiências pelo *CIVES*, o que já acarreta a formação de uma fila de mais de dezoito adolescentes/crianças no aguardo de regularização para adentrar no território nacional, número este que só tende a crescer e pressionar os abrigos e equipamentos públicos de Pacaraima/RR.
>
> Por estas razões, ao passo em que solicita informações acerca da preocupante situação acima relatada, pugna a Defensoria Pública da União, desde já, pela retomada dos serviços prestados pelo *CIVES*, com a designação de novo magistrado para a realização das audiências e demais atos e, assim, se garantir a continuidade da força-tarefa que, repise-se, assumiu papel de relevo e tornou-se fundamental ao andamento célere do atendimento aos refugiados, indígenas, em especial as crianças e adolescentes, proporcionando-lhes dignidade e cidadania.

Este ofício da DPU está registrado na administração do Tribunal de Justiça no procedimento SEI n. 0002001-32.2022.8.23.8000. Analisando-se o procedimento, percebe-se que a última designação de juiz para integrar a força-tarefa responsável à época pela realização das audiências e julgamento dos processos do Programa *CIVES* havia findado em 31/05/2022.

Após o ofício (ao qual não há registro de resposta), o Diretor de Gestão de 1º Grau solicitou a prorrogação da força-tarefa por mais sessenta dias. O Juiz Coordenador da Diretoria de Gestão de 1º Grau

deferiu a prorrogação no período de 30/06/2022 a 10/08/2022, o que foi corroborado pela Presidência.

Findo o prazo, o magistrado designado apresentou um relatório de audiências realizadas em 2022, no qual se informa a realização de 215 (duzentas e quinze) audiências, sendo 137 (cento e trinta e sete) em ações de guarda, 51 (cinquenta e uma) em pedidos de emancipação e 28 (vinte e oito) em pedidos de autorização de viagem.

O procedimento SEI foi encerrado sem novas designações de magistrados para atuar na força-tarefa. Diante deste fato, foi feita uma consulta ao atual titular da Comarca de Pacaraima, Juiz Phillip Barbieux Sampaio Braga de Macedo, que informou que atualmente a Vara da Justiça Itinerante, com sede em Boa Vista, é responsável pelo atendimento de imigrantes e dos indígenas vindos da Venezuela (MACEDO, 2024).

A formalização da atuação da Vara da Justiça Itinerante ocorreu no procedimento SEI n. 0008132-23.2022.8.23.8000. Nele consta que os juízes titulares da Comarca de Pacaraima e da Vara da Justiça Itinerante celebraram ato de cooperação judicial através do Ato Concertado n. 1/2022, através do qual consta que a Vara da Justiça Itinerante será competente para as causas distribuídas na Comarca de Pacaraima cujos requerentes sejam imigrantes ou indígenas, especialmente nos casos que eram da competência do Programa *CIVES*.

O Ato Concertado tinha vigência prevista até 18/07/2023. Em 03/07/2023, já com novos juízes titulares das unidades judiciais, o ajuste foi prorrogado até 18/07/2026.

Em consulta ao Juiz Titular da Comarca de Pacaraima sobre como é feito o atendimento dos imigrantes, esclareceu-se que o primeiro atendimento está sendo feito atualmente no Posto de Triagem da Operação Acolhida por integrantes da AVSI/UNICEF,

que enviam ofício à Defensoria Pública solicitando o ajuizamento das ações (MACEDO, 2024)

Segundo o magistrado, a partir do ajuizamento da ação, todos os atos processuais, inclusive as audiências, são praticados em Boa Vista por meio virtual. No caso das audiências, a Juíza Titular da Vara da Justiça Itinerante preside o ato em Boa Vista, com participação da Defensoria Pública e do Ministério Público também de maneira virtual, e os autores da ação (imigrantes venezuelanos) participam do ato em uma sala no Centro de Triagem da Operação Acolhida.

A situação remete à discussão previamente apresentada, quando se tratou do *Global Access to Justice Project* e as novas ondas renovatórias do acesso à justiça, em especial a sexta onda. Percebe-se que o uso dos meios tecnológicos permitiu a continuidade, ainda que precária e distante, do atendimento ao grupo vulnerável.

Assim, embora não tenha havido um ato formal de extinção do Programa *CIVES*, na prática o mesmo deixou de funcionar na forma em que foi concebido a partir do momento em que não foram mais designados magistrados para a prática dos atos no Centro de Triagem da Operação Acolhida.

A iniciativa dos juízes da Comarca de Pacaraima e da Vara da Justiça Itinerante em trabalhar em regime de cooperação judicial permitiu manter um atendimento mínimo aos imigrantes, porém falta da presença física do Poder Judiciário no Centro de Triagem deixou o atendimento mais próximo do sistema tradicional, o que é incompatível com o efetivo acesso à justiça para pessoas em situação de vulnerabilidade.

A Questão da Vontade Política dos Gestores Públicos

Não é certo se um dos estados mais pobres do país conseguiu assegurar a efetividade do acesso à justiça aos imigrantes venezuelanos. Não é certo sequer se houve vontade política para tanto, já que, apesar da proteção normativa dada aos refugiados, muitas vezes a realidade, movida pela xenofobia, pelo racismo e por diversos outros fatores, é bem diferente.

Assim, uma iniciativa como o *CIVES* deve ser analisada sob dois aspectos: primeiro, sob a ótica da vontade política em efetivamente assegurar acesso à justiça ao grupo vulnerável. Segundo, pelo viés da vontade política em manter o serviço por um período capaz de realmente produzir resultados significativos.

Pelo primeiro aspecto, não se pode ignorar que o programa funcionou durante aproximadamente dois anos e que de fato produziu resultados. Porém, se analisarmos os meios destinados pela administração para a implantação e para o desenvolvimento do programa, constatamos que o Poder Judiciário não destinou estrutura física, não alocou recursos orçamentários e não forneceu qualquer estrutura de pessoal para o programa.

Neste ponto a autocrítica é necessária, já que a circunstância acima relatada se verificou desde a implantação do programa e durante toda a sua execução. O Poder Judiciário criou o programa, porém jamais lhe destinou meios para que pudesse se desenvolver satisfatoriamente durante um período razoável.

Por isso que é possível afirmar que a vontade política da administração em disponibilizar um serviço público que realmente tenha uma utilidade duradoura para um grupo vulnerável constitui fator fundamental para a criação e o desenvolvimento de políticas públicas. No caso dos imigrantes venezuelanos, não se pode negar que, além da crise que culminou com a decisão pessoal de cada um

em buscar uma nova vida em um país distinto, o grupo também enfrenta dificuldades decorrentes da falta de vontade política dos governantes.

Observe-se, neste contexto, que o Governo de Roraima, diante das grandes dificuldades enfrentadas com o súbito aumento populacional, chegou a pedir o fechamento da fronteira com a Venezuela. Perceba-se que naquele momento a vontade política do Executivo era oposta ao acolhimento dos imigrantes.

O problema da vontade dos governantes foi mencionado em estudo da UNDP:

> Os esforços para garantir o acesso pleno e de qualidade à justiça para todos, incluindo as populações afetadas pela crise atual, devem estar no centro da resposta [...]. A prática mundial sugere que os refugiados enfrentam uma série de desafios que vão desde normas e práticas sociais e culturais discriminatórias ...e falta de vontade política das autoridades para agir (UNDP, 2022, p. 03).

O segundo aspecto pelo qual se deve analisar o fenômeno consiste na vontade política de manter políticas, projetos ou programas ao longo das naturais mudanças de comando das administrações nos regimes democráticos.

A chamada descontinuidade administrativa, de acordo com Spink, Clemente e Keppke (2001, p. 12), pode ser compreendida em dois sentidos.

De um lado, temos as mudanças de políticas e práticas públicas decorrentes das mudanças decorrentes das mudanças de gestores. Nesta perspectiva, a descontinuidade administrativa seria considerada normal, já que se insere na mudança de perspectiva

política com a eleição de novos gestores. Note-se que aqui, um número considerável de programas necessários ao atendimento da população não se altera de forma significativa, em que pese a mudança de orientação política no sentido macro.

Outro sentido seria mais problemático e, segundo os autores, é frequente na política brasileira. Trata-se do rompimento mais radical com programas e projetos de gestões anteriores.

> A troca de governo, ou de gestor, é vista como um momento em que naturalmente tudo vai mudar, e atividades e programas serão rompidos, independentemente de política pública, partido ou sua efetividade anterior. Nas entrelinhas desse uso da expressão, o pressuposto é que o novo é novo e o anterior é passado; para o novo se estabelecer é necessário ignorar o anterior; o passado já passou. Conseqüentemente, o novo se concebe virando a página para começar com uma página em branco; os demais esperam para ver as novas direções – aceitando a autoridade máxima do novo mandatário. Nessa segunda vertente, a palavra tem uso constante entre os diversos atores que compõem e que definem a administração pública no Brasil, especialmente na sua relação com os governos do momento e a troca de seus gestores (SPINK; CLEMENTE; KEPPKE, 2001, p. 13).

O Programa *CIVES* parece ter enfrentado as duas vertentes, já que, como visto, a falta de estrutura desde o nascedouro revela uma vontade política mitigada e o abandono do programa pela administração indica a descontinuidade administrativa.

Analisando os resultados de pesquisas sobre necessidades jurídicas em países como Inglaterra, Escócia e Nova Zelândia,

Pleasence, Balmer e Sandefur (2016) observaram o desafio atual de manter o interesse dos formuladores de políticas públicas:

> Olhando adiante, novas descobertas de um estudo do impacto dos resultados das pesquisas sobre necessidades jurídicas na formulação de políticas indicam que tais pesquisas são consideradas importantes para os formuladores de políticas e têm transformado a forma de pensar tais políticas em diversos países. Contudo, ainda existe um desafio para os pesquisadores do campo do acesso à Justiça, qual seja, manter o interesse e o engajamento dos formuladores de políticas públicas e assegurar que as pesquisas continuem a ser relevantes para mudar os interesses políticos (PLEASENCE; BALMER; SANDEFUR, 2016, p. 237).

CAPÍTULO 3

Aplicação de Técnicas de Priorização do Atendimento de Grupos Vulneráveis pelo Poder Judiciário

APLICAÇÃO DE TÉCNICAS DE PRIORIZAÇÃO DO ATENDIMENTO DE GRUPOS VULNERÁVEIS PELO PODER JUDICIÁRIO

LEGAL NEEDS E OUTREACH LEGAL SERVICES

Durante a pesquisa, foi possível observar que, ainda que de forma não plenamente consciente, houve utilização de duas técnicas importantes para a priorização de atendimento a grupos vulneráveis na elaboração e na efetivação do Programa *CIVES*.

A primeira técnica é denominada em estudos acadêmicos como priorização de atendimento para identificação das necessidades jurídicas do grupo ou, na consagrada expressão em inglês, "*unmet legal needs*"[12]. Trata-se de uma dinâmica em que primeiro se deve verificar quais são as necessidades jurídicas de um grupo, para, na sequência, viabilizar a melhor maneira para que tais demandas sejam atendidas.

Esta verificação, num caráter metodológico, recomenda a realização de pesquisas, com critérios específicos e de base empírica, buscando configurar um quadro norteador de soluções que sejam capazes de orientar a formulação e a implementação de políticas públicas (PLEASANCE; BALMER; SANDERFUL *apud* FERRAZ, 2016, p. 237).

[12] A falta de estudos brasileiros sobre a técnica resulta na inexistência de uma expressão consagrada em português. Por este motivo a técnica é citada neste livro a partir de sua expressão consagrada nos estudos em inglês – entre os quais se destaca o de *Pascoe Pleasence*, Nigel Balmer e Rebecca Sandefur, porém ao longo do texto foi mais usada a tradução livre "necessidades jurídicas". É de se observar que, na tradução de Berenice Malta e Leslie Ferraz do estudo de Pleasence, Balmer e Sandefur, a expressão foi traduzida como "necessidades legais".

A técnica é relacionada ao conhecimento das demandas de determinado grupo com o objetivo de contribuir para a implementação de políticas públicas. Este conhecimento, por sua vez, se dá em conformidade com um agir metodológico, ou seja, através de uma sistemática de pesquisa própria para verificar os problemas reais que possam ter interface com a esfera jurídica, que sejam identificáveis em um determinado grupo social.

Neste norte, Torlig, Gomes e Lunardi (2023) propõem um guia epistemológico para a investigação empírica sobre o acesso à justiça, debruçado em três dimensões de análise:

> a) abordagens e concepções; b) variáveis e indicadores de medição; e c) barreiras e facilitadores. A metodologia utilizada é uma revisão crítico-metodológica da literatura. Uma pesquisa analítica e categorizante é realizada para estabelecer as dimensões de abordagens e concepções, bem como a categorização das variáveis usadas para medir o acesso à justiça e os principais achados da pesquisa empírica revisada. Com base nisso, temas pertinentes foram identificados e questões de pesquisa foram formuladas para investigações sobre o assunto. Como resultado da investigação, é apresentado um guia epistemológico para estudos empíricos sobre o acesso à justiça, juntamente com uma agenda de pesquisa (TORLIG; GOMES; LUNARDI, 2023, p. 225).

Os autores afirmam que, não obstante o acesso à justiça ser componente central das democracias e de a Organização das Nações Unidas, na agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, estabelecer a previsão de atendimento às necessidades dos mais vulneráveis, inclusive através do fortalecimento de instituições transparentes, eficazes e responsáveis com a igualdade de acesso à

justiça em âmbito material a todos os indivíduos, nota-se ainda um longo caminho a ser trilhado (TORLIG; GOMES; LUNARDI, 2023, p. 225).

A compreensão das necessidades jurídicas de um determinado grupo vulnerável, portanto, constitui etapa imprescindível para se assegurar o acesso inclusivo à justiça. Neste sentido:

> É necessário considerar o cenário atual de acesso à justiça para desenvolver políticas públicas assertivas que possam de alguma forma universalizar o acesso, perpassando pela necessidade de conhecer e abordar as diferentes dimensões e variáveis relacionadas ao fenômeno para entender como as pessoas lidam com seus problemas de justiça, como são prestados os serviços jurídicos e quais seriam os caminhos possíveis para o acesso inclusivo à justiça (DUSSÁN; AVELLANEDA [CC8] , 2018; GABBAY, COSTA, ASPERTI [CC9], 2019 *apud* TORLIG, GOMES, LUNARDI, 2023, p. 227).

No que se relaciona às pesquisas de larga escala sobre a experiência pública de problemas judicializáveis, observa-se que, embora inauguradas com um estudo de 1938, durante a recessão de 1930, tais pesquisas ganharam força somente na década de 90:

> Estas pesquisas tiveram sua principal origem no estudo de referência, Clark and Corstvet's (1938), durante a recessão de 1930. Entretanto, apenas na década de 1990 a pesquisa "ganhou impulso considerável" (COUMARELOS *et al*., 2012, p. 01), após a realização de pesquisas nacionais de alto perfil nos Estados Unidos (REESE; ELDRED, 1994), na

> Inglaterra e País de Gales (GENN, 1999), Nova Zelândia (MAXWELL *et al*., 1999) e Escócia (Genn; Paterson, 2001). O impulso foi alimentado pela reforma dos sistemas civis de assistência legal da Inglaterra e País de Gales (LORD CHANCELLOR'S DEPARTMENT, 1998; LEGAL SERVICES COMMISSION, 2006, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2010), pela introdução e expansão de assistência jurídica civil em países como a Bulgária, Moldávia e Taiwan e, ainda, pelas maiores preocupações políticas sobre a norma legal e acesso à justiça (PLEASANCE; BALMER; SANDERFUL *apud* FERRAZ, 2016, p. 239).

Como demonstração do mapeamento acerca de pesquisas nacionais sobre necessidades jurídicas, Pleasance, Balmer e Sanderful (*apud* FERRAZ, 2016, p. 239) realizaram um mapeamento nos últimos 20 anos de pesquisas desta natureza e concluíram que inicialmente os pesquisadores verificaram acerca da existência, dentre o grupo de entrevistados, se eram hipóteses de problemas judicializáveis, ato contínuo perguntaram sobre como os problemas foram resolvidos. Também foram observados pontos específicos como: a natureza dos problemas, modo de contato e ajuda obtida, causas e consequências dos problemas, dentre outros.

Por seu turno, a perspectiva de busca ativa – que na literatura internacional costuma ser denominada *Outreach Legal Service* – consiste na prestação dos serviços públicos prioritariamente no próprio local em que o grupo vulnerável se encontra, o que viabiliza a superação de obstáculos como dificuldades de locomoção, de comunicação de compreensão de direitos e medidas cabíveis.

O artigo intitulado *Delivery of advice to marginalised and vulnerable groups: the need of innovate approaches* tem por foco

apontar as pesquisas de *legal needs*, mas, ao tratar da busca aos grupos vulneráveis, evidenciou a segunda técnica:

> As vantagens do outreach advice estão agora também bem documentadas. Ao prestar serviços em locais onde é provável que estejam pessoas com problemas, o outreach advice tem o potencial de chegar a grupos 'difíceis de alcançar' e desfavorecidos. A acessibilidade é frequentemente um fator que determina se as pessoas procuram ou não aconselhamento, sendo a familiaridade, a confiança e a simpatia igualmente importantes. Oferecer uma variedade de canais de entrega, como presencial, Internet, telefone ou videoconferência também é importante (BUCK; CURRANT, 2009, p. 25).

Por seu turno, o estudo *Outreach legal services to people with complex needs:what works?* (FORELL; GRAY, 2009, p. 01) indica a necessidade de uma atuação pessoal, "cara a cara" e no ambiente do grupo alvo. Conforme as autoras:

> Definimos *outreach legal services* como serviços de assistência jurídica e aconselhamento presencial, prestados fora do serviço/escritório principal, em locais acessíveis ao grupo-alvo. A divulgação por telefone está excluída desta revisão. Nós nos concentramos no alcance de pessoas que são marginalizadas ou socialmente excluídas como resultado de questões como falta de moradia, deficiência, problemas de saúde mental não resolvidos, *status* indígena, graves dificuldades financeiras, desemprego ou localização remota. Suas necessidades complexas podem estar além das necessidades jurídicas (FORELL; GRAY, 2009, p. 01).

Portanto, este instrumento utilizado na assistência jurídica se dá quando o serviço público é levado de forma pessoal ao local de acessibilidade ao grupo atendido que, por sua vez, é escolhido em razão da sua vulnerabilidade.

Na dissertação de Renan Vinicius Sotto Mayor de Oliveira (2019), defendida no PPGSD/UFF, foi destacado que *Outreach Legal Service* nada mais seria que a utilização da busca ativa no campo do Direito. Conforme o autor:

> A "busca ativa" é uma estratégia utilizada em diversas políticas públicas no Brasil, principalmente socioassistenciais e nas políticas de saúde pública. Pode-se afirmar, em síntese, que essa estratégia tem como objetivo que o Estado, por determinada política pública, alcance o cidadão vulnerabilizado que, em geral, não é alcançado pelo modelo tradicional de política pública. [...] Assim, observa-se que o cerne da "busca ativa" é alcançar determinado grupo social vulnerabilizado que não acessa serviços públicos e vive fora de qualquer rede de proteção social. Portanto, a "busca ativa" é uma forma de o Estado se fazer presente, ou seja, se tornar visível para parte da população invisibilizada (OLIVEIRA, 2019, p. 56).

Na Assistência Social, o autor cita a busca ativa para inclusão de beneficiários no Cadastro Único de benefícios sociais do governo federal, localizando famílias em situação de miséria extrema, dentre outros exemplos.

Buscando referências em artigos relacionados à assistência social, verifica-se que a busca ativa é instrumento e que há diferença entre esta e a chamada busca espontânea.

> A Busca Ativa é uma ferramenta de proteção social essencial para o planejamento local e para a ação preventiva da Proteção Social Básica, disponibiliza informações sobre o território, permitindo assim compreender melhor a realidade social, para nela atuar. A busca ativa faz referência à procura intencional, com o objetivo de identificar as situações de vulnerabilidades e risco social. Quanto mais os técnicos conhecerem as características e especificidades dos territórios, mais chances de obterem uma fotografia viva das dinâmicas da realidade social [...]. Uma maneira de se fazer a busca ativa é através das famílias que estão em descumprimento de condicionalidades do programa bolsa família, para assim evidenciar situações de vulnerabilidades e risco. Tem por foco potencializar usuários do SUS cuja demanda não é espontânea e por vezes encaminhadas por outras instâncias, contribui para sensibilização da população do território para participação em ações, projetos e serviços (SIQUIERI; SILVA, 2011, p. 06).

De outro lado, apenas para a compreensão conceitual no campo da Assistência Social, colaciono o que é a chamada busca espontânea:

> A busca espontânea refere-se ao atendimento imediato, onde se configura como atendimento inicial e escuta qualificada das necessidades e demandas trazidas pelo individuo, com oferta de informações sobre serviços, programas e benefícios da rede socioassistenciais. A acolhida tem por objetivo instituir o vínculo entre famílias e indivíduos, na garantia de acesso da população ao SUS e de compreensão da assistência social como direito de cidadania (SIQUIERI; SILVA, 2011, p. 06).

Observa-se, portanto, que a busca ativa consiste em um instrumento que visa assegurar direitos para pessoas em situação de vulnerabilidade. Chama atenção como instrumentos usados na assistência social podem ser muito úteis na assistência jurídica, de maneira a fomentar a inclusão e superação de desigualdades.

Não à toa a autora afirma que: "Quando falamos em busca ativa como ação intrínseca do Assistente Social, pois, este profissional com sua formação pautada em princípios éticos que luta pela liberdade, igualdade, democracia, respeito às diferenças e cidadania" (SIQUIERI; SILVA, 2011, p. 06), sendo a busca ativa essencial para garantir serviços e benefícios para famílias em situação de vulnerabilidade.

ANÁLISE DO PROGRAMA *CIVES* SOB A ÓTICA DAS TÉCNICAS DE PRIORIZAÇÃO DE ATENDIMENTO

Como afirmado anteriormente, a execução do Programa *CIVES* levou em conta as principais necessidades dos imigrantes (documentação, guarda, autorização de viagem etc.), de forma que é possível afirmar que o projeto foi concebido e implantado com vistas a identificar e, mais do que isso, atender eficazmente as reais necessidades jurídicas dos imigrantes venezuelanos.

É bem verdade que não foi feita uma pesquisa prévia formal através de entrevistas com integrantes do grupo vulnerável. A identificação das principais demandas propostas por venezuelanos foi feita através de pesquisa de processos tramitando nas varas da infância e da juventude e então foi feito o direcionamento do atendimento para tais necessidades jurídicas.

Um elemento que demonstra o que se afirmou acima é a circunstância de que a regularização de imigrantes menores de idade

consistiu em um dos principais pontos de atuação do Programa *CIVES*.

Neste sentido, em artigo publicado ao longo deste doutoramento em coautoria com meu orientador, Prof. Cleber Francisco Alves, afirmamos sobre a atuação do *CIVES* que o programa:

> Permite que esses jovens tenham acesso a serviços de educação e saúde, além do exercício adequado do poder familiar e o trânsito para outros estados e até outros países, caso necessário, demonstrando a importância destas ações.
>
> Esse atendimento personalizado se dá a partir do recebimento dos jovens pela rede de proteção municipal e pela Operação Acolhida, sendo que a atuação se dá através de pedido oficial do Conselho Tutelar ou Ministério da Cidadania, quando se trata da institucionalização da criança ou adolescente. Ademais, o projeto tem o propósito de facilitar casos de reunificação familiar, sem necessidade de institucionalização (CAVALCANTI; ALVES, 2022, p. 32).

O atendimento de demandas relativas à regularização de menores levou em conta não apenas a frequência com que as ações eram propostas, mas o objetivo de fundo, que são a interiorização, em primeiro lugar, e a inclusão social e profissional do próprio Estado de Roraima, em segundo lugar.

Estas nuances denotam que a utilização da análise de quais eram as necessidades jurídicas dos imigrantes foram cruciais para o oferecimento do serviço.

A técnica *outreach legal services* também pode ser identificada na execução do projeto. Como visto, um dos pilares do projeto consiste na circunstância de ser executado dentro do Centro de Triagem em Pacaraima, ou seja, no primeiro local que os imigrantes são recebidos no Brasil.

Desta forma, o acesso à justiça foi viabilizado no local em que se encontravam os imigrantes. Naquele local, a vulnerabilidade das pessoas era mais evidente. São pessoas que, não apenas em razão da ausência de documentação, mas em virtude da situação precária em que chegam ao país, costumam ser invisíveis para a sociedade como sujeitos de direitos.

Além disso, em geral os imigrantes, ao chegarem a Pacaraima, desconhecem seus direitos, desconhecem os órgãos competentes para a solução do problema e têm enorme dificuldade para se deslocar até esses órgãos.

Portanto, ao levar o serviço ao local em que se encontra o grupo vulnerável, o Poder Judiciário utilizou a técnica em questão.

Também merece destaque a escolha do público-alvo atendido, que constitui um grupo que tem vulnerabilidades específicas, muitas vezes em sobreposição, como: imigrante e indígena, imigrante e criança, imigrante e idoso etc., sendo certo de que a situação de vulnerabilidade, seja ela qual for, denota uma maior dificuldade no que se relaciona ao acesso à justiça.

> A experiência desigual mostra que populações vulneráveis são mais passíveis de experimentar problemas legais; tal fenômeno é potencializado pela natureza aditiva e agregadora dos problemas judicializáveis (*justiciable problems*). Às vezes, compondo esta equação, fatores sociais, demográficos e culturais também influenciam

> estratégias de resolução de conflitos. Olhando adiante, novas descobertas de um estudo do impacto dos resultados das pesquisas sobre necessidades jurídicas na formulação de políticas indicam que tais pesquisas são consideradas importantes para os formuladores de políticas e têm transformado a forma de pensar tais políticas em diversos países. Contudo, ainda existe um desafio para os pesquisadores do campo do acesso à Justiça, qual seja, manter o interesse e o engajamento dos formuladores de políticas públicas e assegurar que as pesquisas continuem a ser relevantes para mudar os interesses políticos (PLEASANCE, BALMER, SANDERFUL *apud* FERRAZ, 2016, p. 237).

Os autores do texto acima trazem pontos de notável importância ao Programa *CIVES*. Primeiramente, quanto às dificuldades atinentes ao público imigrante, cuja língua já traz um diferencial no incremento de dificuldade, conforme se viu previamente (dificuldades na efetivação do acesso à Justiça para os imigrantes).

Em segundo lugar, Pleasance, Balmer e Sanderful (*apud* FERRAZ, 2016) abordam os desafios relacionados à manutenção de um projeto tão específico, que logicamente não pode nem deve ficar à mercê da vontade política das sucessivas administrações, como já foi visto com alguns modelos de Justiça Itinerante no nordeste do Brasil.

Outros pontos convergentes são notados entre a realidade ensejadora do Programa *CIVES* e o que Pleasance, Balmer e Sanderful (*apud* FERRAZ, 2016) identificam quanto à junção de vulnerabilidades, verdadeiras interseccionalidades, que mostram que "os problemas judicializáveis 'se agrupam' e ocorrem, comumente, em conjunto com problemas maiores – de ordem social, econômica e de saúde, sendo certo de que, muitas vezes, a desorientação do

grupo acerca dos próprios direitos é tão contundente, que seus integrantes deixam de buscá-los por desconhecimento". Para os autores:

> A desigualdade na experiência com o problema está ligada à desvantagem social e os problemas jurídicos são descritos como situados "na interseção entre [a lei] e a adversidade diária" (SANDEFUR, 2007, p. 113). A revisão global das recentes pesquisas sobre necessidades jurídicas realizada por Pleasance, Balmer e Sanderfur (2013) identificou que elementos de desvantagem, tais como doença/deficiência física, monoparentalidade e desemprego estão rotineiramente associados à experiência com problemas legais (PLEASANCE; BALMER; SANDERFUL *apud* FERRAZ, 2016, p. 241).

Neste sentido também sinalizaram Alexy Buck e Liz Curran (2009):

> As famílias monoparentais são particularmente vulneráveis a enfrentar múltiplos problemas. Moorhead *et al*. também realizaram pesquisas em 2004 sobre as necessidades de aconselhamento de pais solteiros. A sua investigação concluiu que as famílias monoparentais são um grupo vulnerável e marginalizado; Têm grandes necessidades, muitas vezes têm problemas de longa data, tanto legais como não legais. Eles usam um grande número e uma variedade diversificada de fontes de aconselhamento para obter ajuda, a qualidade do serviço que recebem é variável e um grande número de pais solteiros não procura ajuda ou tem dificuldade para encontrar ajuda (BUCK; CURRAN, 2009, p. 07).

Não são poucas as situações de pessoas que atravessam a fronteira sem nenhum tipo de assistência. A realidade apresenta até casos de crianças atravessando e ingressando no Brasil sozinhas, com a esperança de que aqui sejam acolhidas.

A chamada interseccionalidade é o que ocorre quando uma ou mais vulnerabilidades se entrecruzam. Neste norte, é relevante trazer o conceito de interseccionalidade, cunhado por Kimberle Crenshaw (2004) cuja amplitude no Brasil ocorreu com a publicação de Carla Akotirene (2019):

> Em 1989, Kimberlé Crenshaw publicou em inglês o artigo 'Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics', inaugurando o termo interseccionalidade. Posteriormente, em 1991, reaplicou na publicação 'Mapeando as margens: interseccionalidade, políticas de identidade e violência contra mulheres de cor' para descrever a localização interseccional das mulheres negras e sua marginalização estrutural, aportada à teoria crítica da raça e conceito provisório de interseccionalidade. Desde então, o termo demarca o paradigma teórico e metodológico da tradição feminista negra, promovendo intervenções políticas e letramentos jurídicos sobre quais condições estruturais como racismo, sexismo e violências correlatas se sobrepõem, discriminam e criam encargos singulares às mulheres negras" (AKOTIRENE, 2018, p. 58).

A sobreposição de situações ensejadoras de vulnerabilidades acarreta uma maior necessidade de cuidado, posto que comumente podem cair em situação de invisibilidade.

Os imigrantes atravessam a fronteira sem documentos, sem roupas, sem comida e isso é conjugado à desinformação, além dos riscos evidentes de serem vítimas de crimes ou, até mesmo, serem criminalizados em razão da xenofobia atrelada à pobreza.

Neste campo, cabe destacar a fala de Cortina (2020, p. 49) acerca da aporofobia. Para a autora, a questão da pobreza se sobrepõe à questão da imigração. A autora afirma que a superação da chamada aporofobia é verdadeiro desafio à democracia, eis que um dos fatores determinantes para a acentuação da vulnerabilidade social seria a aversão à pobreza e, consequentemente, ao pobre. Segundo ela:

> É o pobre que incomoda, o sem recursos, o desamparado, o que parece que não pode trazer nada de positivo ao PIB do país em que chega ou em que vive há muito tempo, o que, aparentemente, pelo menos, não trará mais do que complicações. É o pobre que, segundo dizem os despreocupados, aumentará os custos da saúde pública, tomará o trabalho dos nativos, será um potencial terrorista, trará valores muito suspeitos removerá, sem dúvidas, o "bem-estar" de nossas sociedades, nas quais indubitavelmente há pobreza e desigualdade, mas incomparavelmente em menor grau do que sofrem os que fogem das guerras e da miséria. É por isso que não se pode dizer que esses são casos de xenofobia. São amostras palatáveis de aporofobia, de rejeição, aversão, temor e desprezo ao pobre, ao desamparado que, ao menos aparentemente, não pode devolver nada de bom em troca (CORTINA, 2020, p. 49).

Neste contexto, Alves (2006, p. 27) destaca que as pessoas mais pobres são privadas de meios de defesa dos seus direitos:

> No que tange aos seus interesses individuais, os pobres são tratados como cidadãos de "segunda-classe", visto que os serviços públicos de assistência jurídica são, na maioria das cidades brasileiras, extremamente precários ou até inexistentes. Sem Defensoria Pública, ficam – de fato – impossibilitados de "bater às portas" do Judiciário para reclamar seus direitos, especialmente aqueles de caráter individual e patrimonial (ALVES, 2006, p. 27).

Por seu turno, Pleasance, Balmer e Sanderful (*apud* FERRAZ, 2016, p. 242) afirmam que: "fatores mais amplos, de ordem social, demográfica e cultural – tais como o idioma, influenciam as estratégias de resolução de problemas". Acrescente-se a isto a circunstância de que não é somente a diferença linguística entre países que deve ser superada, mas também a compreensão da linguagem jurídica, ponto já sinalizado como dificultador do acesso à justiça.

Citando a teoria de Bourdieu sobre *habitus* e campo, Heinen e Mozetic (2022, p. 180) explicam como a linguagem jurídica afasta quem faz parte do campo jurídico e quem não faz:

> Os agentes que participam do campo do direito podem ocupar diferentes posições, pois podem pertencer a diferentes classes, ser dominantes ou dominados conforme o capital que detenham, mas ainda assim, tendem a compartilhar o mesmo *habitus* – sua visão de mundo e seus estilos de vida serão semelhantes, mesmos costumes, mesmas vestimentas, e a mesma linguagem. No campo do direito, essa marca é claramente perceptível nas vestimentas formais exigidas para se adentrar os espaços de produção do Direito como os Tribunais e pela linguagem formal com pronomes de tratamento

> impessoais, como "Vossa Excelência" (HEINEN; MOZETIC, 2022, p. 180).

Portanto, verifica-se que o Programa *CIVES* identificou o grupo de pessoas vulneráveis, identificou suas necessidades jurídicas e levou o atendimento jurídico ao local em que o grupo se encontra. Estas medidas partem de uma adequada identificação da situação excepcional do grupo, o que contribui para que o acesso à justiça, em sua dimensão de assegurar a justa solução dos problemas, seja efetivado.

PERSPECTIVAS DE APLICAÇÃO EFETIVA DAS TÉCNICAS DE PRIORIZAÇÃO DE ATENDIMENTO NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO

O Judiciário como Formulador de Políticas Públicas e o Papel do Conselho Nacional de Justiça

As políticas públicas tradicionalmente são formuladas e executadas pelo Poder Executivo. O desenvolvimento de políticas sociais pelo Poder Judiciário constitui fenômeno relativamente recente, que se observa ainda em pequena escala.

As políticas públicas ligadas aos *welfare states* sofreram uma decadência na década de 80 e a partir disso o Poder Judiciário passou a ter maior relevância como garantidor dos ideais de igualdade e justiça (GARAPON, 2001 *apud* DA SILVA; FLORÊNCIO, 2014, p. 120). Pode-se afirmar que gradualmente o Poder Judiciário foi deixando de se limitar às funções declarativas de direito para se

apresentar como um verdadeiro garantidor de cidadania (SOUSA SANTOS, 2007 *apud* DA SILVA; FLORÊNCIO, 2014, p. 120).

Inicialmente este papel do Judiciário se revelou através das ações que buscavam garantir os benefícios que antes eram assegurados pelo Estado de Bem-Estar Social e que, a partir da década de 1980, começaram a ser reduzidos.

O Judiciário passou, então, a intervir na construção de políticas públicas do Executivo, um fenômeno denominado "judicialização da política", que revela uma expansão do Judiciário no processo decisório das democracias contemporâneas (DA SILVA; FLORÊNCIO, 2014, p. 124).

Desta forma, o Poder Judiciário passou, especialmente a partir da década de 1980, a exercer um papel cada vez mais relevante para efetivar os direitos sociais previstos na Constituição Federal diante da omissão do Poder Executivo e também se tornou ator importante no contexto da globalização econômica, definindo questões relevantes como a previsibilidade negocial e o cumprimento de contratos (DA SILVA; FLORÊNCIO, 2014, p. 121).

O fenômeno foi relacionado por ALVES (2006, p. 24) com a busca da consolidação democrática de países que passaram por redemocratização recente:

> Esse fenômeno da judicialização da política e das relações sociais também se faz presente no cenário latino-americano, em que a maioria das sociedades do continente passou por processos de democratização recente. No confronto com as "antigas democracias", algumas semelhanças se fazem notar, mas a ausência de alguns atributos relevantes revela sua "incompletude". No entanto, parece inequívoco que todas essas sociedades buscam alcançar o estágio de "consolidação democrática". Embora esse seja um tema bastante polêmico – ao qual Guillermo

> O'Donnel dedica toso seu artigo referenciado na nota anterior, parece-nos que um importante indicador que contribui inequivocamente para o alcance de um estágio de efetiva consolidação democrática é exatamente a presença de instituições sedimentadas e plenamente atuantes, capazes de garantir e preservar os direitos fundamentais de caráter civil, político e social. Para alcançarem efetividade – no caso das populações mais pobres – dependem de que sejam assegurados pelo Estado os mecanismos apropriados que viabilizem o acesso à Justiça quando houver lesão ou ameaça de lesão a tais direitos, constitucionalmente assegurados (ALVES, 2004, p. 24).

Percebe-se que, além da judicialização relativa à garantia de direitos, houve uma judicialização incidente sobre a política, isto é, sobre as relações entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Linch (2017, p. 04) explica que o chamado "judiciarismo" surgiu no Brasil com a República e com a criação do Supremo Tribunal Federal e inicialmente se caracterizava pela ideia do Poder Judiciário como sucedâneo do poder moderador monárquico.

Bernard Reis Aló explica que o judiciarismo continha a visão do Poder Judiciário como garantidor dos valores democráticos:

> O judiciarismo, portanto, seria a noção de que caberia aos operadores jurídicos garantirem a qualidade da democracia e da república no Brasil. A aposta no Judiciário como instância neutra, que garantiria os valores democráticos, republicanos e liberais contra o autoritarismo, a corrupção, o patrimonialismo e a oligarquia. Contudo, no Brasil do século XX, o judiciarismo acabou não prosperando, tendo em vista,

> principalmente, as constantes reações antijudiciaristas das Forças Armadas" (ALÓ, 2024, p. 17).

Segundo, Christian Edward Cyril Linch, o judiciarismo cresceu com a criação do Supremo Tribunal Federal, porém se viu em decadência com a ascensão da ideia das forças armadas como poder moderador. Teve novo crescimento após a Constituição de 1988, com o advento do neoconstitucionalismo. Seu apogeu com os eventos que culminaram na Operação "Lava-Jato", com o pensamento que o autor denomina "Revolução Judiciarista" e passou a sofrer resistência até chegar ao atual estado de esfriamento (LINCH, 2017, p. 10).

Além destas dimensões jurisdicional e política da atuação do Judiciário, existe outra mais recente e também relevante: a de formulador e executor de políticas públicas próprias.

A este respeito, Da Silva e Florêncio (2014, p. 124) explicam que, para a ciência política, existem três dimensões de atuação dos tribunais: a hobbesiana, a smithiana e a madisoniana:

> Os estudos sobre o Judiciário ainda se restringem excessivamente à dimensão hobbesiana da segurança pública ou ao campo smithiano, cuja ênfase recai sobre os custos e incentivos à economia de mercado (CASTELAR PINHEIRO, 2000). Pouca atenção, portanto, tem sido dada para a dimensão madisoniana de interrelação entre os poderes, principalmente no que diz respeito às políticas públicas. Nesse sentido, uma faceta de atuação do Judiciário relativamente ignorada refere-se ao seu papel como formulador de políticas públicas especificamente para esse poder (DA SILVA; FLORÊNCIO, 2014, p. 124).

De fato, no contexto atual não faria sentido pensar em políticas públicas como monopólio de apenas um dos poderes. O Judiciário pode e deve formular políticas judiciárias para aperfeiçoar a prestação jurisdicional e atuar de forma ativa em situações de vulnerabilidade social.

Nesta dimensão de atuação, o Poder Judiciário não pode quedar-se omisso diante de fatos sociais contemporâneos que não podem ser adequadamente solucionados através da postura inerte que é característica da jurisdição. Precisa atuar de forma político-administrativa para formular e executar programas e ações que atendam de forma diferenciada pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade.

De acordo com Silva e Florêncio (2014, p. 120), deve-se salientar a importância de se "incorporar o Judiciário no estudo das políticas públicas, uma vez que importantes e inovadoras experiências nesse campo estão ocorrendo na esfera judicial, principalmente em função da criação, em 2005, do Conselho Nacional de Justiça."

De fato, o Conselho Nacional de Justiça se consolidou como órgão formulador das políticas judiciárias nacionais. A este respeito:

> Ao longo da sua trajetória, o CNJ se consolidou como órgão central de planejamento e coordenação de políticas judiciárias nacionais que visam uniformizar, racionalizar e automatizar procedimentos e processos necessários ao aprimoramento da prestação jurisdicional, como também ampliar o acesso à justiça e contribuir para a efetivação de direitos, a pacificação social e o desenvolvimento do país (CNJ, 2023).

Com efeito, o Conselho Nacional de Justiça implementou diversas políticas judiciárias nacionais, entre as quais é possível citar: Política Judiciária Nacional para a Primeira Infância (Res. 470/2022), Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente (Res. 433/2021), Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua (Res. 425/2021), Política de Acessibilidade e Inclusão de pessoas com deficiência nos órgãos do Poder Judiciário (Res. 401/2021), Política de Sustentabilidade no âmbito do Poder Judiciário (Res. 400/2021), Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário (Res.255/2018) e Política Judiciária de monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde (Res. 107/2010), entre outras iniciativas (CNJ, 2023).

Quanto à situação de imigrantes e refugiados, o CNJ editou a Resolução n. 108, de 15/09/2021, que estabelece a observância, no tema, dos tratados internacionais de direitos humanos:

> Art. 1º. Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário com competência para julgamento de questões que envolvem refúgio e migrações, especialmente aquelas que versem sobre a restrição excepcional e temporária de entrada de estrangeiros no país, que, enquanto perdurar a situação de pandemia de Covid-19, avaliem com especial cautela o deferimento de tutela de urgência que tenha por objeto pedido de asilo no Brasil, sobretudo nas hipóteses que acarretarem deportação, devolução, expulsão ou repatriação ao país de origem ou a qualquer outro país.
>
> Art. 2º. Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário que avaliem com especial cautela as consequências jurídicas de restrição de ingresso de estrangeiros em território nacional à luz das garantias do devido processo legal, estabelecidas na Lei de Migração (Lei no 13.445/2017).

> Art. 3º. Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário que, antes de decidir, verifiquem se estão atendidas as diretrizes estabelecidas nos tratados internacionais sobre direitos humanos e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal existente sobre o tema (CNJ, 2021).

O CNJ também firmou termo de cooperação técnica com a ACNUR com o objetivo de "cooperação institucional entre as partes no interesse mútuo de viabilizar capacitações, pesquisas, eventos, publicações e atuações em conjunto, de modo a contribuir com a efetivação dos direitos, a proteção e integração local de solicitantes da condição de refugiado, pessoas refugiadas, apátridas e outras abrangidas pelo mandato do ACNUR, assegurando, ainda, o seu acesso à Justiça e direitos" (CNJ, 2023).

Como visto, o Conselho Nacional de Justiça tem se consolidado como um agente nacional de formulação de políticas públicas e de disseminação de boas práticas no Poder Judiciário. Isto revela uma importante mudança de postura do Poder Judiciário, que até há poucas décadas não atuava desta maneira.

A este respeito, Didier e Fernandez (2022, p. 61) afirmam que cabe ao Conselho Nacional de Justiça o papel de identificar e disseminar as boas práticas no Poder Judiciário, entre as quais podemos incluir, sem dúvida, as que visam assegurar acesso à justiça para grupos vulneráveis. Os autores explicam que as boas práticas no Poder Judiciário encontram dois fundamentos, sendo um normativo e outro, administrativo ou gerencial.

Do ponto de vista normativo, há um arcabouço constitucional, processual e administrativo que permite certa flexibilidade para a adoção de iniciativas para cada tipo de demanda social. Como exemplo, os autores citam as atipicidades dos meios de solução de conflitos (CPC, art. 3º, §§ 2º e 3º), da cooperação judicial

(CPC, art. 69), dos meios executivos (CPC, arts. 139, IV, 297, 536, § 1º, 538, § 3º), das negociações sobre o processo (CPC, art. 190) e dos meios de prova (CPC, art. 369).

Na perspectiva administrativa, explicam:

> Para além das suas atribuições de natureza disciplinar, ao CNJ é reconhecida, a partir do disposto no art. 103-B, § 4º, da Constituição, a qualidade de órgão de coordenação e planejamento do sistema judicial, inclusive com capacidade normativa para dispor acerca das matérias de sua competência. Cabe, assim, ao CNJ a identificação de boas práticas no Judiciário, o exame de eventuais pontos de aperfeiçoamento, a análise da possibilidade de sua replicação e a sua difusão, por meio, por exemplo, de atos normativos, da criação de projetos institucionais, da divulgação de bancos de dados de boas práticas, da realização de eventos e da capacitação de magistrados e servidores. Mas é importante perceber que a missão do CNJ vai além da articulação, da consolidação e da difusão de boas práticas já existentes. A sua posição no Poder Judiciário, a sua composição e a natureza das atribuições previstas na Constituição e no Código de Processo Civil (com destaque para o esquecido art. 1.069) conferem ao Conselho a condição de um centro de inovação, um autêntico *think tank* de boas práticas na administração da justiça [...] (DIDIER; FERNANDEZ, 2022, p. 61-62).

Esta atuação nacional não afasta a atuação dos tribunais locais – ao contrário, apresenta diretrizes que orientam e incentivam a iniciativa para o enfrentamento de dificuldades regionais.

É o que se verifica no caso de Roraima, que enfrenta as dificuldades decorrentes do fato de ser o Estado brasileiro localizado

na fronteira entre o Brasil e a Venezuela – e, portanto, ser a porta de entrada para os imigrantes venezuelanos.

Se não há necessidade de uma política judiciária nacional para esta questão específica, não se pode negar que as diretrizes nacionais fixadas pelo CNJ, além das considerações da doutrina e as disposições legais, incluindo os tratados internacionais, fornecem elementos necessários para nortear as políticas judiciais locais.

Neste contexto, merece destaque a metáfora de "ponte de acesso a direitos", que foi tratada na análise de MORAES (2014, p. 179) antes do aumento do fluxo migratório de venezuelanos, mas que já revelava a visão atrelada à ideia de se ter um Poder Judiciário como chave para a garantia da efetividade dos direitos dos cidadãos. No artigo, ela afirma que a atuação do Judiciário não se restringe ao momento da determinação da condição de refugiado, mas sim que:

> Em linhas gerais, na primeira fase, o Judiciário tem papel importante na garantia de não devolução e não penalização pela entrada irregular. Na segunda fase, tem-se o controle de legalidade, tanto do aspecto formal quanto do material, do procedimento administrativo de determinação da condição de refugiado. Por fim, uma vez deferida a solicitação, o Judiciário continua exercendo papel decisivo, pois pode atuar pela garantia de acesso dos refugiados às políticas públicas e assistência social, impulsionando o processo de integração local destas pessoas (MORAES, 2014, p. 179).

Portanto, o papel ativo do Poder Judiciário na efetivação dos direitos dos imigrantes e refugiados é fundamental para viabilizar o acesso à Justiça, sendo este entendido como o que caracteriza uma

democracia consolidada. Neste sentido é a lição de Cleber Francisco Alves:

> Parece-nos que um importante indicador que contribui inequivocamente para o alcance de um estágio de efetiva consolidação democrática é exatamente a presença de instituições sedimentadas e plenamente atuantes, capazes de garantir e preservar os direitos fundamentais de caráter civil, político e social. Para alcançarem efetividade – no caso das populações mais pobres – dependem de que sejam assegurados pelo Estado os mecanismos apropriados que viabilizem o acesso à justiça quando houver lesão ou ameaça de lesão a tais direitos, constitucionalmente assegurados (ALVES, 2006, p. 24).

Critérios propostos para a adoção das técnicas de priorização de atendimento

Foi neste foco de uma atuação do Judiciário preocupado com a efetividade do acesso à Justiça democrático e voltado à cidadania que teve início do Programa *CIVES*, pautado no atendimento das demandas existentes, que indicavam, conforme relatório da ACNUR em 2018, as seguintes necessidades: acesso aos meios de subsistência, moradia, serviços de saúde e integração na comunidade (UNHCR/REACH, 2018).

Como visto, as técnicas de identificação das *legal needs* e de atendimento na perspectiva de *outreach legal services* estão frequentemente presentes na prática dos profissionais do serviço social.

No entanto, tais técnicas podem e devem ser usadas na prestação jurisdicional como forma de efetivar o princípio do acesso à justiça, especialmente para grupos vulneráveis.

Ressalte-se que de fato há várias iniciativas ligadas à atuação do Judiciário que tangenciam o uso destas técnicas. A título de exemplo, no próprio Tribunal de Justiça de Roraima foram realizadas, através do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Penal e Socioeducativo, três capacitações para a articulação da rede socioassistencial e de saúde.

Nessas capacitações, a busca ativa foi apontada como estratégia voltada para o acesso a direitos básicos fundamentais tanto de presos como pré-egressos, egressos e todos os familiares daquele que passou por período de privação de liberdade.

É possível citar, como um caso de utilização de busca ativa, a ida de profissionais do Escritório Social ao encontro de familiares de pré-egressos e egressos do sistema prisional de Roraima.

O Escritório Social é uma iniciativa do CNJ direcionada ao atendimento de pré-egressos e de egressos do sistema prisional e de suas famílias com o objetivo de contribuir para a reinserção social. O Escritório foi inaugurado pelo TJRR em 04/11/2019 e é assim descrito no portal do tribunal:

> Uma oportunidade para recomeçar a vida após o cárcere com o apoio dos poderes públicos locais e da sociedade civil. É essa a missão do Escritório Social, estrutura fomentada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) desde 2016 que teve uma nova unidade inaugurada na segunda-feira (4/11), desta vez em Roraima. O aperfeiçoamento e a expansão dos Escritórios Sociais pelo país é uma das áreas de atuação do programa Justiça Presente, parceria inédita entre o CNJ e o Programa das Nações Unidas

> para o Desenvolvimento (PNUD), com o apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), para enfrentar problemas estruturais do sistema prisional e socioeducativo do país (TJRR, 2019).

O acesso à rede de serviços de apoio é prestado pelo Escritório Social e, não tendo o egresso ou familiar condição de se dirigir a esse espaço, os profissionais vão ao encontro da pessoa necessitada, utilizando, portanto, a busca ativa.

Recentemente, profissionais deste programa participaram do I Seminário sobre Sistema Jurídico Indígena e Resolução de Conflitos (CIR, 2023), realizado em 03 e 04 de maio de 2023 na Terra Indígena Manoá-Pium, na região da Serra da Lua, em Roraima, novamente indicando a utilização das técnicas mencionadas.

Outro equipamento social cuja parceria se deu com o Poder Judiciário de Roraima foi o Atendimento à Pessoa Custodiada, conforme consta da Portaria TJRR/CGJ N.14 (TJRR, 2022), destinado àqueles que são levados à presença do juiz nas audiências de custódia. Nele, assim como ocorre no Escritório Social, há profissionais que realizam a busca ativa de familiares de indivíduos presos com a finalidade de garantir direitos e realizar encaminhamentos sociais e de saúde.

Porém, a busca ativa presente nessas ações ainda parece receber um escopo de exclusividade da assistência social, quando na verdade pode e deve se dirigir a atividades jurisdicionais. Também foi essa a impressão de Renan Vinícius Sotto Mayor de Oliveira (2019) ao analisar o acesso à Justiça no atendimento realizado pela Defensoria Pública:

> Além das pessoas em situação de rua, existem vários grupos hipervulnerabilizados que não são alcançados pelo serviço de assistência jurídica tradicional, como é o caso de muitos povos indígenas, que se encontram distantes dos grandes centros; das comunidades e povos tradicionais (ver Decreto nº 6.040/2007); dos ribeirinhos que residem a quilômetros de distância das capitais; dos migrantes que pedem refúgio no Brasil; das pessoas em situação de miséria extrema, ou de qualquer pessoa que não tenha condições de recorrer à Defensoria Pública de forma espontânea, em virtude de múltiplas vulnerabilidades. Assim, para as pessoas hipervulneralibilizadas, em geral, e para a população em situação de rua em particular, considerando que não são alcançadas pelo modelo tradicional de prestação de assistência jurídica, é importante refletir sobre novas estratégias de atuação (OLIVEIRA, 2019, p. 55-56).

Esse tipo de atuação do Poder Judiciário, muitas vezes presenciado nas chamadas Justiças Itinerantes, foi fortalecida na "Reforma do Judiciário", com a Emenda Constitucional 45, como expôs a Desembargadora Cristina Gaulia, do Rio de Janeiro:

> O modelo de organização judiciária almejado pela Constituição Federal de 1988, que teve suas bases aperfeiçoadas pela Emenda Constitucional nº 45, em 08/12/2004, esta que introduziu na Lei Maior a chamada "Reforma do Judiciário", tem como norteador principal o fortalecimento da cidadania no Brasil. Não à toa a Constituição de 1988 é denominada "Constituição Cidadã". Uma Carta de princípios reitores e com propostas objetivas de organização e gerenciamento voltado para a efetividade das instituições públicas e dos mecanismos de poder, que tem fulcro nos valores

> liberdade, igualdade, justiça e solidariedade para asseguramento da dignidade da pessoa humana em um Estado Democrático de Direito, fazendo prevalecer a igualdade com respeito às diferenças, é o projeto preconizado pelos constituintes, e que o Poder Judiciário tem tentado incorporar, de forma plena e consciente, em definitivo. Construir um novo Poder Judiciário, no qual a cidadania encontre um "Direito que a respeite" e uma "Justiça que se cumpra", em todas as suas diversas singularidades plurais, passa, inexoravelmente, pela ampliação do acesso ao Judiciário, primeiro degrau de uma longa caminhada até o alcançamento real da verdadeira Justiça (GAULIA, 2016, p. 95).

Há diversas publicações acerca da Justiça Itinerante no país, contudo não há um modo padrão de atuação. No trabalho realizado por Rebouças *et al*. (2015), foi realizada a cartografia das experiências de Justiça Itinerante no nordeste do Brasil.

No mapeamento feito com as diferenças entre modelos, foi narrado que, no Rio Grande do Norte, houve Justiça Itinerante de 2004 até 2013, sendo o projeto suspenso de maneira abrupta, pegando seus servidores de surpresa, o que ensejou crítica das autoras, cuja percepção é que este tipo de atendimento voltado à cidadania não tem destaque nos Tribunais, sendo sempre precários.

Em Roraima, a Vara da Justiça Itinerante instituiu, em 2018, o projeto "Justiça Sem Fronteiras", que visava dar assistência aos imigrantes venezuelanos para serviços jurídicos mais simples, como, por exemplo, o reconhecimento de paternidade, conforme explicou o então titular da vara e idealizador do projeto, Des. Erick Linhares:

> [...] Dentro das ações do Tribunal de Justiça, nós temos a Justiça Itinerante, que leva uma série de

> atendimentos para a população, e de uns tempos para cá alguns venezuelanos nos procuravam para buscar algum tipo de assistência. Essas pessoas vivem um momento desesperado, com muitos deixando seu país de origem por conta da situação de crise. Até então não tínhamos uma política voltada para eles e daí nós resolvemos oferecer os mesmos serviços que oferecíamos aos brasileiros, contou;
>
> [...] Foi feito um convênio com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur). Iniciamos as ações nos abrigos em agosto do ano passado e a receptividade foi muito boa. Nós percebemos que havia muitas famílias que não tinham vínculo reconhecido lá na Venezuela, resolvemos questões de reconhecimento de paternidade, de guarda de crianças (FOLHA BV, 2019).

A Vara da Justiça Itinerante, através de uma unidade móvel (ônibus adaptado), percorre todos os municípios do estado, realizando mutirões e oferecendo trabalhos relacionados ao reconhecimento de paternidade, homologação e dissolução de união estável, registro de nascimento de crianças nascidas no Brasil, retificação de registro, emancipação, interdição e causas dos juizados cíveis e fazendários, entre outros serviços. O programa "Justiça sem Fronteiras" inseriu os imigrantes venezuelanos dos abrigos no calendário de atendimentos, acrescentando qualidade ao serviço com a inclusão de intérpretes de línguas (TJRR, 2019).

> De junho a dezembro, a Justiça itinerante de Roraima fez aproximadamente 380 atendimentos a venezuelanos em alguns dos 80 abrigos de Boa Vista – em cada unidade, vivem aproximadamente 700 pessoas. De acordo com o juiz Erick Linhares, da Vara Itinerante de Boa Vista, idealizador do acordo,

> a demanda maior dos atendimentos foi pelo reconhecimento de união estável, inclusive de casais homoafetivos, direito que ainda não é reconhecido na Venezuela. "Já tínhamos a experiência do atendimento itinerante com comunidades indígenas. É uma situação muito triste, muita gente na rua ou vivendo em barracas. O projeto representa um pouco do que podemos fazer para ajudar a resolver alguns problemas dessas pessoas", diz o magistrado.
>
> [...] O acordo permite, inclusive, que toda a documentação do processo seja feita em espanhol. As audiências também são realizadas na língua materna dos venezuelanos. O tradutor, inclusive, é um imigrante que era juiz em seu país, e tem auxiliado o tribunal durante audiências de custódia (FOLHA BV, 2019).

Segundo Heinen e Mozetic (2022, p. 178): "Os profissionais do campo do Direito detêm um *habitus*, do qual faz parte inclusive a linguagem jurídica", ainda conforme as autoras: "O *habitus* se manifesta no corpo, na postura, nos gestos, os quais se apresentam como uma 'segunda natureza'". Esse campo próprio do Direito já se mostra hostil para aqueles que não pertencem a ele.

As observações acima são embasadas na sociologia de Boudieu, que "traz a ideia de campo como um microcosmo que se encontra incluído no macrocosmo constituído pelo espaço social global" (HEINEN; MOZETIC, 2022, p. 178).

Assim, no campo do direito há uma série de *habitus*, como a linguagem jurídica, as vestimentas, a capacidade de interpretação dos textos legais, que separam os operadores do direito das demais pessoas.

Segundo Bourdieu (*apud* HEINEN; MOZETIC, 2022, p. 177), "a concorrência pelo monopólio do acesso aos meios jurídicos

herdados do passado contribui para fundamentar a cisão social entre os profanos e os profissionais."

Quando somados à exclusão sentida pela população que migra o Brasil, em situação precária, pode tornar-se um local repulsivo. A mudança de tratamento, realizada pelos atores que prestam o atendimento, deve se dar no sentido de fornecer clareza quanto aos direitos, mas também acolhimento e encaminhamentos precisos.

> Os agentes que participam do campo do direito podem ocupar diferentes posições, pois podem pertencer a diferentes classes, ser dominantes ou dominados conforme o capital que detenham, mas ainda assim, tendem a compartilhar o mesmo *habitus* – sua visão de mundo e seus estilos de vida serão semelhantes, mesmos costumes, mesmas vestimentas e a mesma linguagem. No campo do direito, essa marca é claramente perceptível nas vestimentas formais exigidas para se adentrar os espaços de produção do Direito como os Tribunais e pela linguagem formal com pronomes de tratamento impessoais, como "Vossa Excelência" (HEINEN; MOZETIC, 2022, p. 178).

O acesso à justiça obviamente necessita de uma compreensão dos direitos e dos trâmites legais, contudo o afastamento dos cidadãos da busca de soluções junto ao Judiciário muitas vezes ocorre em razão da desconfiança, da intimidação gerada pelo ambiente, pela linguagem demasiadamente técnica, fazendo com que a pessoa assistida se sinta perdida, como "um prisioneiro num mundo estranho" (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

A aproximação do Judiciário com o jurisdicionado, reduzindo a distância acima tratada, já foi observada com as experiências vivenciadas nas Justiças Itinerantes e a experiência vivenciada pelos magistrados que nelas atuam deixam isso evidente. Ao colacionar entrevista concedida pela juíza Renata Vivas, da Justiça Itinerante do Estado do Rio de Janeiro, para a Desembargadora e pesquisadora Cristina Gáulia (*apud* FERRAZ, 2016), verificam-se algumas semelhanças acerca do público carente de acesso à Justiça, sendo, portanto, necessária a quebra dessa barreira do *habitus* jurídico, tanto no atuar quanto na linguagem:

> Muitas pessoas aqui não possuem comprovante de residência, o que obsta o acesso à Justiça e a busca dos direitos e cidadania. As habitações irregulares também dificultam muito o trabalho dos Oficiais de Justiça. [...] Não é fácil, requer uma doação maior e muita paciência, pois são, na maioria das vezes, pessoas pouco esclarecidas, sem estudo. É preciso explicar e repetir até que a pessoa consiga compreender. Tanto a linguagem como a postura corporal precisam ser diferentes. Aqui não há cadeiras altas, nem tablados, é de igual para igual (GAULIA *apud* FERRAZ, 2016, p. 106).

Isso se acentua quando a pessoa assistida for um imigrante. No caso dos imigrantes venezuelanos, há ainda a especificidade da língua não ser o português. Desta maneira, a existência de um local em que se concentrem os serviços, bem como a orientação de encaminhamentos, ganha em qualidade quando se verifica essa quebra de barreira linguística.

Quando se observa de que maneira o acesso à Justiça ocorre nas pesquisas que se utilizam das técnicas de aferição das *legal needs* (ou necessidades jurídicas, em português), se nota como as

vulnerabilidades acabam por afetar essa aproximação com o Judiciário e os serviços de equipamentos sociais.

> Não obstante os problemas civis afligirem sociedades de todo o mundo, as consequências afetam desproporcionalmente grupos vulneráveis, como pobres, minorias étnicas, mulheres, entre outros (SANDEFUR, 2015), especialmente questões relacionadas a racismo e preconceito (BRINKS, 2019). Indivíduos das classes mais baixas, mesmo quando reconhecem que estão enfrentando problemas jurídicos, hesitam muito mais em recorrer aos tribunais. A inação é ainda mais pronunciada entre os negros pobres (GREENE, 2016). Considerando as barreiras enfrentadas por determinados grupos, Brinks (2019) traz a perspectiva dos povos indígenas com foco principal na expansão e fortalecimento de sistemas de justiça alternativos baseados na comunidade para romper as barreiras do acesso (TORLIG, 2020, p. 12).

Outro item de relevo acerca das necessidades jurídicas dos grupos vulneráveis é a necessidade de se colocar o foco no cerne dos problemas: "O design jurídico é um campo novo para integrar a discussão sobre acesso à justiça. Modelos focados no usuário e que incentivem um processo iterativo permitem melhor planejamento e correções rápidas, se necessário" (TORLIG, 2020, p. 12).

Diante de todas estas considerações, indaga-se de que forma as técnicas de priorização poderiam ser utilizadas na formulação das políticas judiciárias, como forma de efetivação do acesso à justiça.

A efetivação do acesso à justiça através de políticas públicas específicas para grupos vulneráveis – em particular, para o grupo objeto deste estudo, os imigrantes e os refugiados, demanda quatro

medidas: a) identificação do grupo vulnerável; b) identificação das necessidades jurídicas do grupo; c) avaliação da viabilidade de atendimento no local em que o grupo se encontra; e e) adoção de medidas legais e estruturais para assegurar a continuidade da iniciativa.

Identificação do grupo vulnerável

A vulnerabilidade de um determinado grupo social pode decorrer de questões socioeconômicas, demográficas e geográficas. Em todos os casos, a atuação do Estado, com políticas públicas adequadas, pode consistir em fator de atenuação do quadro de vulnerabilidade (TORRES; MARQUES; BICHIR, 2006).

Um primeiro passo para que um projeto de iniciativa do Poder Judiciário alcance satisfatoriamente o objetivo de efetivar o acesso à justiça consiste na identificação do grupo vulnerável.

Tal escolha do grupo deve levar em consideração fatores como a dimensão do fato social, o grau de vulnerabilidade, a quantidade de integrantes e o local de concentração do grupo.

Com efeito, o grupo pode estar delimitado por um determinado fato social, como é o caso dos imigrantes venezuelanos, que são vítimas de uma crise política e econômica que levou ao fluxo migratório. Outro caso de fato capaz de gerar a necessidade de priorização consiste nas calamidades públicas, como enchentes e desastres naturais.

Quanto ao grau de vulnerabilidade, faz-se necessário identificar as causas da condição. Uma delas pode ser a pobreza, que, embora não se confunda com a vulnerabilidade, constitui uma de suas causas e, de certa forma, com ela guarda relação em que uma pode causar o agravamento da outra. Da mesma forma, a

vulnerabilidade também pode decorrer da segregação espacial, já que grupos fixados em locais distantes tendem a ter maior dificuldade de acesso a serviços públicos (ABREU; AMÂNCIO; VALADÃO, 2024).

Todos estes fatores devem ser levados em consideração. Uma identificação criteriosa do grupo vulnerável impede, por exemplo, o oferecimento de serviços de forma extraordinária a grupos que têm condições de compreender e de buscar seus direitos por conta própria, ou que se encontram em local definitivo e sem necessidades jurídicas específicas ou temporárias – como os habitantes de um município, para os quais seria mais adequada a fixação definitiva de uma unidade judicial, em vez de um atendimento prioritário.

Nas situações em que os habitantes de uma vila ou município tenham necessidades jurídicas ordinárias, mas a localidade ainda não dispõe de presença permanente do sistema de justiça, há um campo de atuação para a justiça itinerante, que disponibiliza prestação jurisdicional geral para localidades mais distantes e sem serviço fixo do Judiciário.

No caso do Estado de Roraima, é possível diferenciar estas perspectivas ao se considerar, por exemplo, a Vila Tepequém, no Município de Amajari, e a Vila São Francisco, no Município de Bonfim, que são distantes da Capital e não têm serviços fixos do sistema de justiça do Estado. Os munícipes daquelas localidades não formam grupos hipervulneráveis com necessidades jurídicas específicas e passageiras. Suas necessidades jurídicas são genéricas, permanentes e se aproximam das necessidades médias dos demais cidadãos do Estado.

Por isso, enquanto o Poder Judiciário não tem condições ou não vislumbra necessidade de instalar unidades físicas naquelas localidades, o atendimento se dá de forma esporádica através da

justiça itinerante, sem prejuízo de as pessoas se dirigirem até a sede da Comarca a que pertencem.

A situação dos imigrantes venezuelanos – entre eles os indígenas Warao, é distinta. O grupo vive situação de hipervulnerabilidade decorrente de diversos fatores e tem necessidades jurídicas específicas e de caráter transitório. Por isso integram um grupo que precisa de atendimento com técnicas de priorização.

O mesmo pode ser afirmado em relação a grupos como moradores de rua e vítimas de acidente natural, como enchentes ou incêndios.

Identificação das necessidades jurídicas do grupo vulnerável

Uma vez identificado o grupo, o passo seguinte consiste na identificação de suas necessidades jurídicas (*legal needs*).

Trata-se de uma etapa essencial para a formulação de políticas públicas para grupos vulneráveis, pois permite direcionar os recursos públicos limitados precisamente para as necessidades daqueles grupos. Sem tal providência, há risco de efetivação de políticas sem eficácia.

Neste sentido é a observação de Buck e Curran (2009):

> Para que as políticas e os profissionais possam adaptar o aconselhamento aos grupos vulneráveis, desempoderados e/ou marginalizados, é necessária uma compreensão de como estes grupos enfrentam problemas jurídicos e como acessam os serviços de assistência jurídica, assim como uma compreensão do contexto mais amplo em que o indivíduo experimenta

> um problema. As pessoas podem ser marginalizadas em virtude da sua exclusão social, desempoderadas como resultado da falta de recursos e/ou vulneráveis devido à saúde mental ou outras questões. Os serviços de aconselhamento jurídico que não atendam às necessidades de prestação de serviços dos grupos vulneráveis serão provavelmente ineficazes na assistência a estes grupos (BUCK; CURRAN, 2009, p. 01).

O *CIVES*, estudo de caso deste livro, tem a identificação das necessidades jurídicas dos imigrantes venezuelanos na elaboração do seu projeto e na portaria de instalação.

O projeto indica, na parte relativa ao alinhamento estratégico, o objetivo de buscar excelência na prestação do serviço jurisdicional com as seguintes ações: auxílio nas ações voltadas à migração venezuelana, resguardar direitos de crianças e adolescentes (guarda, reconhecimento de paternidade e autorização de viagens) e orientação aos povos indígenas.

A portaria nº 37, de 3 de fevereiro de 2020, por sua vez, indica o grupo vulnerável, as necessidades jurídicas e o local de prestação do serviço:

> §1º Constitui objeto do *CIVES* o atendimento judicial e extrajudicial de refugiados e indígenas na Comarca de Pacaraima, de forma a proporcionar dignidade e cidadania a pessoas em situação de vulnerabilidade, em especial, a crianças e adolescentes.
>
> §2º O atendimento abrangerá, entre outros, os seguintes serviços: guarda, autorização de viagem, emancipação, interdição e registro de nascimento de crianças nascidas no Brasil.

> §3º O *CIVES* funcionará no Posto de Interiorização e Triagem, localizado na "Operação Acolhida", no município de Pacaraima, até a inauguração do fórum da comarca.

Conforme visto previamente (Necessidade de Atendimento Prioritário ao Grupo Vulnerável), as necessidades jurídicas do grupo foram identificadas com base em um estudo da ACNUR e através de pesquisa das ações e medidas de natureza não penal mais demandadas por venezuelanos.

Os critérios utilizados no Programa *CIVES* para a identificação das necessidades jurídicas do grupo revelaram-se eficazes, pois, como visto, o programa apresentou resultados precisamente nas medidas mais buscadas pelos imigrantes.

Não houve necessidade de realização de entrevistas com membros do grupo porque os dados necessários para a identificação das necessidades jurídicas já se encontravam à disposição dos gestores – bastando, para tanto, a consulta às demandas mais buscadas.

Na linha seguida pelos serviços sociais, algumas experiências em outros países desenvolveram formulários para entrevistas com integrantes dos grupos vulneráveis como uma maneira eficaz de identificação das necessidades jurídicas.

Tais entrevistas são relevantes para a adequada delimitação das necessidades e do campo de atuação estatal, de forma que constituem um importante elemento norteador para os gestores e formuladores de políticas públicas de acesso à justiça.

É o que se constata em estudo desenvolvido pela Open Society Foudations:

> As enquetes sobre necessidades jurídicas são uma forma fundamental para os gestores de políticas

> públicas e defensores compreenderem o progresso significativo no sentido do acesso à justiça. Da mesma forma que as enquetes sobre as vítimas promovem a compreensão do crime e da violência a partir da perspectiva das pessoas e não das instituições, as entrevistas sobre as necessidades jurídicas revelam a frequência e a diversidade dos problemas jurídicos, bem como a gama de instituições oficiais e não oficiais que as pessoas utilizam para procurar ajuda. Tais entrevistas atravessam e vão além da infinidade de dados governamentais e outros dados administrativos, para fornecer uma imagem multidimensional das formas como o acesso à justiça pode ser garantido e, assim, ajudar a melhorar o desenvolvimento dos resultados (OECD/OPEN SOCIETY FOUNDATIONS, 2019, p. 17).

O estudo sugere diversas indagações que viabilizam a compreensão dos problemas jurídicos do grupo e ajudam na formulação das políticas adequadas para alcançar os melhores resultados possíveis.

Um estudo da Open Society Foudations indica um exemplo de questão voltada à identificação de problemas jurídicos do grupo:

> Vou ler para vocês uma lista de problemas e disputas que as pessoas comumente enfrentam na vida cotidiana. Em cada caso, você pode me dizer se experimentou pessoalmente esse tipo de problema nos últimos dois anos; com isso quero dizer um problema que começou desde [...] ou começou antes disso, mas continuou depois?
>
> Inclua apenas problemas que você mesmo teve, e não problemas enfrentados por uma empresa que você

> administra, no exercício de seu trabalho autônomo ou por um empregador, e não situações em que você representou ou ajudou outra pessoa com seu problema. E, por favor, mencione os problemas apenas uma vez (OECD/Open Society Foundations, 2019, p. 106).

Nesta linha, Buck e Curran (2009, p. 04) explicam que as indagações podem ser dirigidas, além da identificação do problema, como feito acima, à gravidade do problema ("De 1 a 10, que número representa a gravidade do problema?"), ao impacto do problema ("Você teve alguma destas situações como consequência do problema? Doença ou ferimento; estresse; problemas familiares; dano à propriedade; perda de emprego; despejo; perda financeira; perda de confiança").

Este tipo de pesquisa das necessidades jurídicas tem grande importância na Inglaterra. O Centro de Pesquisa de Serviços Legais (*Legal Services Reserach Centre – LSRC*) é uma divisão independente da Comissão de Serviços Legais (*Legal Services Commission – LSC*) que é responsável pelo serviço de pesquisa de justiça civil e social inglês e galês que utiliza um sistema de entrevistas em larga escala para identificar a natureza, a escala e outras particularidades dos problemas legais e para formular as estratégias de solução dos problemas. Estratégias similares foram posteriormente adotadas em países como Holanda, Canadá e Nova Zelândia (BUCK; CURRAN, 2009, p. 03).

No caso da Inglaterra e do País de Gales, os questionários foram desenvolvidos a partir de um estudo de GENN (1999), que definiu o termo "justiciable problems", cuja identificação constitui o ponto de partida para a adequada delimitação das necessidades jurídicas:

> Para efeitos do estudo, um evento judicializável foi definido como um assunto vivido por um entrevistado que levantou questões legais, se foi ou não reconhecido pelo entrevistado como sendo legal e se qualquer ação tomada pelo entrevistado para lidar com o evento envolveu o uso de qualquer parte do sistema de justiça civil (GENN, 1999, p. 12).

Os questionários desenvolvidos pelo LSRC são materializados na Pesquisa de Justiça Civil e Social Inglês e Galês (English and Welsh Civil and Social Justice Survey – CSJS). A estrutura e o escopo da CSJS podem ser constatados na entrevista de 2004, citada por Buck e Curran (2009, p. 04).

De acordo com o relato das autoras, os pesquisadores se dirigiram às residências dos entrevistados e indagam se tiveram algum dos problemas apresentados no formulário nos últimos anos. Os problemas envolviam consumo, vizinhança, dívidas, emprego, acidentes, locação, propriedade, discriminação, divórcio, negligência médica, violência doméstica, polícia, imigração, saúde mental, entre outros.

Para os dois problemas mais recentes que os entrevistados tiveram, indagou-se a sua natureza, as ações tomadas para resolvê-los e o impacto em suas vidas. Em seguida, indagou-se se, como resultado dos problemas, tiveram doenças, estresse, problemas de relacionamento, violência pessoal, danos à propriedade, perda do lar, perda do emprego, perda de autoconfiança.

No total, 5.015 pessoas foram entrevistadas e 33% delas reportaram ter experimentado algum ou mais problemas de justiça civil nos últimos três anos e meio (BUCK; CURRAN, 2009, p. 05).

Merecem registro ainda as pesquisas realizadas em 2012 por Pleasence, Balmer e Sandefur (2016, p. 250-254) com participantes

de políticas governamentais de acesso à justiça dos seguintes países: Inglaterra, País de Gales, Escócia, Irlanda do Norte, Canadá, Austrália e Nova Zelândia. Indagados sobre o uso e a importância das pesquisas de necessidades jurídicas. As respostas foram sintetizadas da seguinte forma: a) os entrevistados usam as conclusões das pesquisas sobre necessidades jurídicas na sua área de responsabilidade; b) as pesquisas influenciaram os programas de assistência legal na área do direito civil; c) as pesquisas influenciaram políticas destinadas a priorizar gastos, políticas destinadas a redesenhar os serviços existentes e políticas determinantes de novos serviços.

Percebe-se, portanto, que as pesquisas sobre necessidades jurídicas exercem significativa influência sobre as políticas públicas de acesso à justiça em países que as utilizam.

Viabilidade de atendimento no local em que se encontra o grupo

Sabe-se que o Poder Judiciário não tem a vocação nem os meios que o Poder Executivo tem para o desenvolvimento de políticas sociais. Ainda assim, alguns de seus programas, notadamente os destinados a grupos vulneráveis, não terão efetividade se forem desenvolvidos fisicamente dentro dos prédios dos tribunais.

Tais grupos, como visto neste estudo, têm dificuldades de locomoção e dificuldades de compreensão de seus direitos e das medidas que devem ser adotadas para buscar tais direitos.

Por isso, além de se identificar as necessidades jurídicas do grupo, como visto no item anterior, faz-se necessário, na elaboração da política judicial, a avaliação da necessidade de prestação do serviço no local em que o grupo vulnerável se encontra.

Esta avaliação ocorreu no caso estudado neste livro, o *CIVES*. Diante da concentração do grupo em Pacaraima e diante da dificuldade de locomoção para Boa Vista e de compreensão do funcionamento dos mecanismos da Justiça, optou-se por levar o serviço para dentro do Posto de Triagem da Operação Acolhida.

Esta medida foi relevante para o índice de efetividade do acesso à justiça através do programa e parece importante que outros programas considerem a possibilidade de desenvolvimento das atividades no local em que se encontra o grupo vulnerável.

Como afirmado acima, o Poder Judiciário tem recursos limitados para a execução de programas na perspectiva de *outreach legal services*, portanto é importante que sejam selecionados com critério os casos em que o atendimento se dará de tal forma.

Um primeiro critério a ser observado deve ser a concentração do grupo em determinado local. De fato, não seria viável tal modalidade de atendimento para grupos dispersos. A concentração do grupo em determinado local viabiliza que o maior número de pessoas seja beneficiada pelo atendimento no menor espaço de tempo possível.

Também devem ser observadas as dificuldades do grupo. As entrevistas podem indicar se o grupo tem dificuldade de locomoção, de compreensão da língua, de compreensão dos mecanismos e da forma de funcionamento do sistema de justiça etc.

A partir da identificação da concentração e das dificuldades, será possível avaliar a adequação do atendimento *in loco*.

O estudo de Buck e Curran (2009) sobre a necessidade de aproximações inovadoras na entrega de serviços para grupos vulneráveis cita exemplos de serviços prestados no local (*delivery models*).

Um dos exemplos ocorre na Austrália através da *Homeless Persons' Legal Clinic*, que oferece assistência jurídica para pessoas em situação de rua. Inicialmente foi feita uma pesquisa para definir como o modelo funcionaria. O que diferencia o projeto é que a assistência jurídica é prestada nos centros de alojamentos e nas agências de assistência social que os clientes vão em busca de outros serviços.

Como se constata, este modelo da Austrália tem elementos similares ao do *CIVES* e aos critérios propostos nesta pesquisa: identificação do grupo, identificação das necessidades jurídicas e atendimento no local em que o grupo se encontra.

Medidas legais e estruturais para assegurar a continuidade administrativa das iniciativas

Vimos no tópico "Dificuldades do Programa *CIVES*" que o mesmo enfrentou dificuldades que culminaram com a suspensão das suas atividades. Os principais obstáculos identificados foram: falta de destinação de estrutura física, falta de lotação de pessoal para o projeto, ausência de destinação orçamentária específica e descontinuidade administrativa.

Estas dificuldades enfrentadas pelo projeto são recorrentes no serviço público brasileiro, como não se ignora. No entanto, para que políticas judiciárias de acesso à justiça para grupos vulneráveis tenham a maior durabilidade possível, faz-se necessário adotar medidas para enfrentar tais obstáculos.

As medidas devem ser pensadas ainda na elaboração do projeto. Os formuladores das políticas judiciárias devem ter em mente que constituem elementos determinantes para o sucesso e para a duração dos programas.

Assim, um projeto elaborado sob esta perspectiva deve prever, desde o nascedouro, qual estrutura física será destinada ao programa. A indicação deve ser concreta, com informação acerca da estrutura e da fonte de custeio.

Da mesma forma, o projeto deve indicar a estrutura mínima de pessoal para o início e para o desenvolvimento das atividades.

Tanto para a estrutura física como para a estrutura de pessoal, é imprescindível que o projeto tenha previsão específica no orçamento do órgão. No nascedouro, é natural que integre unidade orçamentária em curso, porém deve haver previsão no projeto de inclusão de fontes de custeio para os orçamentos dos anos posteriores.

Finalmente, em relação à continuidade do projeto, é importante que tenha uma regulamentação aprovada pelo colegiado do tribunal (por exemplo, através de uma resolução) e que seja incluído no Plano Estratégico Institucional do tribunal, que estabelece as principais ações do órgão para os próximos seis anos.

A "Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026" está regulamentada na Resolução CNJ 325/2020 e estabelece como um macrodesafio a garantia dos direitos fundamentais, que tem como indicador o índice de acesso à justiça. A Resolução prevê que cada tribunal deverá regulamentar seu plano estratégico institucional de forma alinhada com a estratégia nacional.

Estas medidas, embora não impeçam, dificultam a paralisação dos projetos com a alternância de gestores. O estudo de caso desta obra, o *CIVES*, foi regulamentado apenas por uma portaria da presidência. Esta circunstância fez com que tivesse uma frágil estrutura normativa e tornou relativamente simples a suspensão do atendimento aos imigrantes.

Proposta de modelo de projeto

O estudo do Programa *CIVES* e a análise das técnicas de priorização de atendimento no acesso à justiça para grupos vulneráveis permite propor um modelo de projeto para políticas judiciárias voltadas ao acesso à justiça para tais grupos.

Como visto no tópico "Critérios propostos para a adoção das técnicas", um projeto deve se sustentar em quatro pilares: identificação do grupo, identificação das necessidades jurídicas, viabilidade de atendimento *in loco* e adoção de medidas legais e estruturais para assegurar a continuidade do programa.

Em uma breve pesquisa aos portais de diversos tribunais brasileiros, foi possível constatar que nem todos disponibilizam seus projetos. Nos que o fazem, foi possível constatar que os projetos têm foco nos objetivos e nos recursos da política pública.

Utilizando como base o modelo de projetos do Tribunal de Justiça de Roraima e tendo como fundamento as técnicas analisadas nesta obra, foi possível elaborar uma proposta de modelo de projeto de política pública para grupos vulneráveis.

Por isso, a proposta inclui a indicação das necessidades jurídicas e os meios utilizados para identificá-las; a prévia indicação do local de execução do projeto; os recursos materiais e humanos que serão destinados ao projeto; a previsão orçamentária; e o suporte normativo do projeto.

Um modelo resumido de um projeto pensado nesta perspectiva pode ser semelhante ao que se segue na página seguinte.

Quadro 1 – Modelo de documento para implementação de projetos

1 – Título do Projeto
2 – Justificativa e Alinhamento Estratégico
3 – Objetivos. 3.1. Geral: 3.2. Específicos:
4 – Público Alvo: 4.1 – Necessidades jurídicas: 4.4.1 – Meios de identificação: ( ) Entrevistas ( ) Processos ( ) Outros__ 4.4.2 – Lista de necessidades alcançadas pelo projeto: 4.2 – Local de execução: ( ) Prédio do Poder Judiciário: ( ) Local em que se encontra o grupo: ( ) Outro prédio público ou particular:
5 – Impacto esperado:
6 – Recursos Materiais:
7 – Recursos Humanos:
8 – Previsão Orçamentária:
9 – Calendário de Execução:
10 – Suporte normativo: ( ) Portaria ( ) Provimento ( ) Resolução ( ) Plano Estratégico Institucional

Fonte: Elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acesso à justiça constitui um direito de tamanha dimensão que antecede os demais, já que, em muitos casos, é o que garante a efetividade dos outros direitos. Dentre os diversos significados da expressão, a pesquisa focou na efetividade do acesso através da formulação e execução de políticas públicas pelo Poder Judiciário, tendo como público alvo grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade. Em tais grupos, como não se ignora, várias dificuldades, como extrema pobreza, localização geográfica, violência, desconhecimento, idioma, cultura, saúde etc. inviabilizam o acesso à Justiça, de forma que o olhar do sistema de justiça para esses grupos tem grande relevância.

No caso específico dos imigrantes venezuelanos no Brasil, a pesquisa permitiu concluir que o fenômeno causou um significativo aumento de demandas no sistema de justiça do Estado de Roraima, porta de entrada dos venezuelanos no país. Trata-se de uma hipótese inicial que foi confirmada pela pesquisa.

De fato, o agrupamento de dados processuais através de sistema de *business inteligence* revelou que o número de ações propostas por demandantes venezuelanos em Roraima saltou de 150 no período de 2005 a 2015 para 16.621 no período de 2016 a 2022.

Os dados também revelaram que as ações de guarda e tutela propostos por venezuelanos nas Varas da Infância e da Juventude não apenas aumentaram significativamente, como superaram em várias vezes o número das mesmas ações propostas por demandantes brasileiros.

Este aumento gerou um represamento de processos, circunstância que gerou, como resposta, o aumento da capacidade das Varas da Infância e da Juventude em Boa Vista, tanto com a

criação de mais uma unidade, como com a adoção de fluxos de trabalho que permitiram o aumento da produtividade.

No entanto, a iniciativa não inverteu o quadro de discrepância entre o modesto aumento da estrutura de pessoal e o grande aumento da demanda, conforme se constatou com a análise da estrutura do Poder Judiciário de Roraima a partir do aumento do fluxo migratório.

Mesmo com a boa resposta dada pelas Varas da Infância e da Juventude, o tempo de espera para a solução de necessidades urgentes ainda se revelou excessivo. E o Poder Judiciário de Roraima, a exemplo da maioria das instituições públicas do país, não teve meios para abrir novas portas de acesso à justiça. A comarca de Pacaraima, por exemplo, não teve aumento da capacidade de absorver o aumento das demandas.

O Programa *CIVES* foi uma tentativa de resposta diferente da estrutura tradicional do Judiciário. A pesquisa demonstrou que, em relação aos seus fluxos, houve uma simplificação que gerou agilidade. Além disso, os números revelaram que houve absorção das demandas que seriam ajuizadas nas comarcas de Pacaraima e de Boa Vista, além de comprovarem que o índice de efetiva resolução dos problemas foi elevado.

A pesquisa indicou que o programa teve falhas na sua concepção e na sua execução que culminaram com sua descontinuidade: não foram alocados recursos materiais e humanos ao programa, não houve aporte orçamentário e não houve regulamentação adequada que permitisse sua continuidade com a alternância de gestores.

Apesar disso, o estudo de caso do programa indicou que a sua concepção levou em consideração quais eram as principais demandas dos imigrantes. A identificação ocorreu através da análise

das principais ações propostas por imigrantes venezuelanos nas Varas da Infância e da Juventude e na comarca de Pacaraima.

Desta forma, é possível concluir que houve, ainda que de modo não sistemático, uma prévia aferição das reais necessidades jurídicas do grupo vulnerável. É bem verdade que a pesquisa não se efetivou formalmente através de entrevistas prévias, como ocorre em regra nos países que mais desenvolveram o método, mas as entrevistas se revelaram desnecessárias diante de uma peculiaridade: as necessidades já estavam indicadas pelas estatísticas existentes acerca do aumento do volume e da natureza das ações propostas.

O programa também levou em consideração que, para ter efetividade, deveria ser desenvolvido no local em que se concentrava o grupo logo que ingressa no país, isto é, na comarca de Pacaraima, mais especificamente no Centro de Triagem da Operação Acolhida.

Portanto, a partir das referências e estudos realizados especialmente com base em trabalhos provenientes de outros países, sobre os quais tivemos acesso no âmbito da pesquisa bibliográfica específica feita para a elaboração desta pesquisa, foi possível identificar que, em termos práticos, o Programa *CIVES* se pautou na identificação das *legal needs* e foi concebido como modalidade de prestação de serviços judiciais na perspectiva de *outreach legal services*. A adoção destas técnicas, mesmo que de forma não totalmente consciente, a nosso ver foi um dos motivos que conduziram o programa ao êxito nos seus resultados iniciais, apontados nos dados registrados neste livro.

Com base nestas pesquisas e nestas constatações, defende-se que o Poder Judiciário pode e deve formular políticas públicas voltadas para o acesso à justiça, em especial para grupos vulneráveis, e que na formulação dessas políticas deve efetuar pesquisas acerca das necessidades jurídicas do grupo e deve viabilizar o atendimento do grupo no local de sua concentração.

A perspectiva da busca ativa, especialmente em relação aos grupos hipervulneráveis, constitui fator imprescindível para a efetivação do acesso à justiça. Assim, o caráter de itinerância de algumas políticas públicas do Poder Judiciário (abrangendo serviços prestados através da Justiça Itinerante ou através de programas com atendimento fixo, ainda que por tempo determinado, como foi o caso do Programa *CIVES*) deve ser considerado quando se reflete sobre a efetividade do acesso à justiça.

Propõe-se ainda que a adoção destas técnicas seja precedida da adequada identificação do grupo vulnerável, já que grupos diferentes podem demandar soluções diversas, e que seja seguida de medidas legais e estruturais para assegurar a continuidade administrativa das iniciativas.

Tais medidas tendem a reduzir o risco de paralisação dos programas – fato que ocorre com frequência no país, especialmente com as mudanças de prioridades verificadas com a alternância de administrações.

Com isso, foi possível sugerir ao final da pesquisa um modelo de projeto de política pública do Poder Judiciário voltada para o acesso à justiça de grupos vulneráveis, no qual se verifica um direcionamento dos formuladores da política para a observância dos elementos mencionados: identificação do grupo, pesquisa das necessidades jurídicas, verificação da possibilidade de execução do programa *in loco*, aporte orçamentário, recursos humanos e materiais e regulamentação legal.

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ABREU, K. C.; AMÂNCIO, J. M.; VALADÃO, J. A. D. "O índice de vulnerabilidade social como instrumento para a construção de políticas públicas no nível microterritorial". **Revista de Política e Planejamento Regional**, vol. 11, n. 1, 2024.

ACNUR. "'Refugiados' e 'Migrantes': Perguntas Frequentes. O ACNUR sempre se refere a 'refugiados' e 'migrantes' separadamente, para manter clareza acerca das causas e características dos movimentos de refúgio". **ACNUR** [2016]. Disponível em: <www.acnur.org>. Acesso em: 23/07/2024.

ACNUR. "Brasil reconhece mais 7,7 mil venezuelanos como refugiados". **ACNUR** [2020]. Disponível em: <www.acnur.org>. Acesso em: 05/01/2022.

ACNUR. "Interiorização – Recebimento e acolhimento em Roraima". **ACNUR** [2023]. Disponível em: <www.acnur.org>. Acesso em: 05/01/2022.

ACNUR. "Refugiados". 2023. **ACNUR** [2023]. Disponível em: <www.acnur.org>. Acesso em: 06/05/2024.

ACNUR. "Refúgio, Migrações e Cidadania". **ACNUR** [2006]. Disponível em: <www.acnur.org>. Acesso em: 23/07/2024.

ACNUR. "Relatório de Atividades para Populações Indígenas". **ACNUR** [2020]. Disponível em: <www.acnur.org>. Acesso em: 05/01/2022.

ACNUR. “Venezuela”. **ACNUR** [2020]. Disponível em: <www.acnur.org>. Acesso em: 23/07/2024.

ACNUR. **Convenção para a redução dos casos de Apatridia**. Genebra: ACNUR, 1961. Disponível em: <www.acnur.org>. Acesso em: 06/05/2024.

ACNUR. **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados de 1951**. Genebra: ACNUR, 1951. Disponível em: <www.acnur.org>. Acesso em: 06/05/2024.

ACNUR. **Declaração de Cartagena**. Genebra: ACNUR, 1984. Disponível em: <www.acnur.org>. Acesso em: 06/05/2024.

ACNUR. **Protocolo de 1967 relativo ao estatuto dos refugiados**. Genebra: ACNUR, 1967. Disponível em: <www.acnur.org>. Acesso em: 06/05/2024.

AKOTIRENE, C. **O que é interseccionalidade?** São Paulo: Editora Pólen, 2019.

ALÔ, B. R. **A Defensoria Pública e o poder constituinte**. Londrina: Editora Thoth, 2024.

ALVES, C. F. **Justiça para todos!**: assistência jurídica gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

ALVIM, J. L. R.; ALVES, C. F.; ECONOMIDES, K. “Entrevista com o Professor Kim Economides, “Professor Emeritus”, da Flinders University, e “Honorary Professor Of Law”, na University Of Southern Queensland, Australia”. **Confluências: Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, vol. 26, n. 1, 2024.

ALVIM, J. L. R.; VERAS, C. V. "Mediações na Austrália e no Brasil: suas relações com acesso à justiça e ética jurídica nas representações dos estudantes". **Confluências: Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, vol. 23, n. 3, 2021.

ALVIM, J. L. R.; VERAS, C. V. "Mediações na Austrália e no Brasil: suas relações com acesso à justiça e ética jurídica nas representações dos estudantes". **Confluências: Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, vol. 23, n. 3, 2021.

AQUINO JUNIOR, J. D. **Questionário enviado ao Analista Judiciário do Projeto *CIVES* [entrevista concedida por e-mail]** Boa Vista: Acervo pessoal, 2021.

ARRUDA-BARBOSA, L.; SALES, A. F. G.; TORRES, M. E. M. "Impacto da migração venezuelana na rotina de um hospital de referência em Roraima, Brasil". **Interface**, vol. 24, 2020.

BARBOSA, R. **Oração aos moços**. Brasília: Senado Federal, 2019.

BARRETO, L. P. T. **Refúgio no Brasil**: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília: ACNUR, 2010.

BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.

BRASIL. "Missão Pacaraima: DPU já atendeu mais de 3 mil crianças e adolescentes na fronteira com a Venezuela". **Defensoria Pública da União** [2022]. Disponível em: <www.dpu.def.br>. Acesso em: 05/04/2024.

BRASIL. "Operação acolhida". **Gov.br** [2024]. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 20/05/2024.

BRASIL. “Repositório”. **Ipea** [2021]. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 20/05/2024.

BRASIL. **Decreto n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1961. Disponível em: <www.camara.leg.br>. Acesso em: 05/01/2023.

BRASIL. **Decreto n. 70.946, de 7 de agosto de 1972**. Brasília: Planalto, 1972. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05/01/2023.

BRASIL. **Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017**. Brasília: Planalto, 2017. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05/01/2023.

BRASIL. **Lei n. 13.684, de 21 de junho de 2018**. Brasília: Planalto, 2018. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05/01/2023.

BRASIL. **Medida Provisória n. 820, de 15 de fevereiro de 2018**. Brasília: Planalto, 2018. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05/01/2023.

BUCK, A.; CURRENT, L. “Delivery of advice to marginalised and vulnerable groups: the need for innovative approaches”. **Public Space: The Journal of Law and social Justice**, vol. 3, 2009.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Editora Fabris, 1998.

CARITAS. **População em Situação de Rua e População Migrante no município de Boa Vista/RR**: um diagnóstico para a formulação e implementação de políticas públicas. Boa Vista: CARITAS, 2022. Disponível em: <www.caritas.org.br>. Acesso em: 17/07/2023.

CAVALCANTI, M. M.; ALVES, C. F. "Acesso à Justiça para refugiados venezuelanos em Roraima: um olhar sobre o Projeto *CIVES*". *In*: ALVES, C. F. **Acesso à justiça, assistência jurídica gratuita e defensoria pública**: fragmentos de pesquisas institucionais realizadas no PPGSD-UFF (2016-2021). Rio de Janeiro: Editora da UFF, 2022.

CIR – Conselho Indígena de Roraima. **Lideranças debatem sistema jurídico indígena em seminário promovido pelo CIR na comunidade Pium**. Boa Vista: CIR, 2023. Disponível em: <www.cir.org.br>. Acesso em: 01/07/2023.

CNDH – Conselho Nacional Dos Direitos Humanos. **Relatório das violações de direitos contra imigrantes venezuelanos no Brasil, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, no mês de janeiro de 2018**. Brasília: CNDH, 2018. Disponível em: <www.conectas.org>. Acesso em: 05/01/2021.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Acordo de cooperação técnica internacional n. 001/2023**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <www.cnj.gov.br>. Acesso em: 15/03/2023.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Comitiva do CNJ verifica situação de crianças vindas da Venezuela.** Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <www.cnj.gov.br>. Acesso em: 05/01/2021.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Diagnóstico de participação feminina no Poder Judiciário**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <www.cnj.gov.br>. Acesso em: 15/03/2023.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Pacto Nacional do Judiciário pela Equidade Racial**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <www.cnj.gov.br>. Acesso em: 29/05/2024.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Painel de políticas judiciárias nacionais**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <www.cnj.gov.br>. Acesso em: 15/03/2023.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Portifólio das políticas judiciárias nacionais programáticas.** Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <www.justica.gov.br>. Acesso em: 15/03/2023.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação n. 108, de 15 de setembro de 2021**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <www.cnj.gov.br>. Acesso em: 21/08/2024.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Resultados Parciais do Censo do Poder Judiciário 2023**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <www.cnj.gov.br>. Acesso em: 29/05/2024.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 203, de 23 de junho de 2015**. Brasília: CNJ, 2015. Disponível em: <www.cnj.gov.br>. Acesso em: 29/05/2024.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 255, de 4 de setembro de 2018**. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <www.cnj.gov.br>. Acesso em: 15/03/2024.

CONARE - Comitê Nacional Para os Refugiados. **Nota Técnica n. 3, de 13 de junho de 2019**. Brasília: CONARE, 2019. Disponível em: <www.justica.gov.br>. Acesso em: 05/01/2021.

CONARE - Comitê Nacional Para os Refugiados. **Refúgio em Números**. Brasília: OBMigra, 2020. Disponível em: <www.justica.gov.br>. Acesso em: 05/01/2021.

CORAZZA, F.; MESQUITA, L. “Crise na Venezuela: o que levou o país ao colapso econômico e à maior crise de sua história”. **BBC**

News [2018]. Disponível em: <www.bbc.com>. Acesso em: 17/05/2024.

CORTINA, A. **Aporofobia, a aversão ao pobre**: um desafio para a democracia. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

COSTA, M. C.; MENEZES, P. F.; VINCENZI, B. V. "O direito humano de acesso à justiça para os refugiados e os obstáculos enfrentados para sua efetivação". **Anais do III Congresso de Processo Civil Internacional**. Vitória: UFES, 2018.

CRENSHAW, K. A Intersecionalidade na Discriminação de Raça e Gênero. *In*: VV. AA. **Cruzamento**: raça e gênero. Brasília: Unifem, 2004.

DIDIER JR., F.; FERNANDEZ, L. "Introdução ao estudo das boas práticas na administração da justiça: a relevância dogmática da inovação". **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 84, 2022.

DOURADO, M. F. A. M.; PEREIRA, L. T. "A duração razoável do processo como garantia de acesso à justiça sob a ótica da jurisprudência da corte interamericana de direitos humanos". *In*: RIO DE JANEIRO. **Cadernos estratégicos**: análise estratégica dos julgados da corte interamericana de direitos humanos. Rio de Janeiro: Defensoria Pública, 2017.

DUSSÁN, C. C.; AVELLANEDA, M. B. "Acceso a la justicia alternativa: un reto complejo". **Utopía y Praxis Latinoamericana**, vol. 23, n. 2, 2018.

ECONOMIDES, K. "Lendo as ondas do 'Movimento de Acesso à Justiça': epistemologia versus metodologia?" *In*: PANDOLFI, D. *et*

al. **Cidadania, Justiça e Violência**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999.

ESTEVES, D.; ALVES, C. F. "Contexto histórico". **Global Access to justice Justice Project** [2024]. Disponível em: <www.globalaccesstojustice.com>. Acesso em: 03/05/2024.

ESTEVES, D.; SILVA, F. R. A. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública**. São Paulo: Editora Forense, 2018.

FERRAZ, L. S. **Repensando o acesso à Justiça no Brasil**: estudos internacionais. Aracaju: Evocati, 2016.

FGV - Fundação Getúlio Vargas. **A economia de Roraima e o fluxo venezuelano**: evidências e subsídios para políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV, 2020.

FORELL, S.; GRAY, A. "Outreach legal services to people with complex needs: what works?" **Justice**, n. 12, 2009.

GABBAY, D. M.; COSTA, S. H.; ASPERTI, M. C. A. "Acesso à justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa". **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, vol. 6, n. 3, 2019.

GARAPON, A. **O juiz e a democracia**: o guardião das promessas. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2001.

GAULIA, C. T. "Justiça itinerante – um novo paradigma de prestação jurisdicional uma política pública do poder judiciário". *In*: FERRAZ, L. S. **Repensando o acesso à Justiça no Brasil**: estudos internacionais. Aracaju: Editora Evocati, 2016.

GENN, H. **Paths to Justice**: What People Do and Think about Going to Law. Portland: Hart Publishing, 1999.

GRILLO, B. "Falta de estrutura do Judiciário é o principal gargalo da advocacia". **Consultor Jurídico** [2018]. Disponível em: <www.conjur.com.br>. Acesso em: 27/03/2024.

GUIMARÃES, T. A.; GOMES, A. O.; GUARIDO FILHO, E. R. (orgs.). **Anais eletrônicos do Encontro de Administração da Justiça**. Curitiba: IBEPES, 2020.

HEINEN, L. R.; MOZETIC, A. C. B. "A linguagem jurídica como obstáculo para a efetivação do acesso à justiça". **Juris Poiesis**, vol. 25, n. 37, 2022.

HUMANS RIGHTS WATCH. **Venezuela**: Crise Humanitária Alastra-se para o Brasil. Nova Iorque: HRW, 2017. Disponível em: <www.hrw.org>. Acesso em: 05/01/2024.

HUMANS RIGHTS WATCH. **Venezuelan children fleeing alone**. New York: HRW, 2019. Disponível em: <www.hrw.org>. Acesso em: 05/01/2024.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. "Mapa da Defensoria – déficit de Defensores". **Ipea** [2012]. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 19/06/2023.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Relatório - Imigração Venezuela-Roraima**: evolução, impactos e perspectivas. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 15/01/2021.

JOHNSON JR., E. "Equality Before the Law and the Social Contract: When Will the United States Finally Guarantee Its People

the Equality Before the Law that the Social Contract Demands". **Fordhan Urban Law Journal**, vol. 37, n. 1, 2010.

JUBILUT, L. L. **Migrantes, apátridas e refugiados**: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. Brasília: Ipea, 2015.

JUBILUT, L. L. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007.

LINCH, C. E. C. Ascensão, fastígio e declínio da "Revolução Judiciarista". **Insigh Inteligência**, n. 79, 2017.

MACEDO, P. B. "Atual processamento de ações dos imigrantes venezuelanos em Pacaraima". **WhatsApp** [2024]. Acesso em: 12/08/2024.

MARCELO, T.; MOREIRA, E. (coords.). **Soluções duradouras para indígenas migrantes e refugiados no contexto do fluxo Venezuelano no Brasil**. Brasília: Organização Internacional para as Migrações, 2020.

MARCHAO, T. "Transporte caro ou dias a pé: como é a travessia dos venezuelanos para viver no Brasil". **UOL** [2018]. Disponível em: <www.uol.com.br>. Acesso em: 01/09/2023.

McBRIDE, J. **Access to justice for migrants and asylum seekers in Europe**. Strasbourg: Council of Europe Pub, 2009.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Migrantes, apátridas e refugiados**: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. Brasília: Ministério da Justiça, 2015. Disponível em: <www.justica.gov.br>. Acesso em: 01/09/2023.

MORAES, T. G. A. "O papel do judiciário na proteção aos refugiados". R**evista da Faculdade de Direito da UFRGS**, vol. 32, 2014.

MOREIRA, G. B. **A política regional da Venezuela entre 1999 e 2012**: petróleo, integração e relações com o Brasil – Brasília: FUNAG, 2018.

MOREIRA, J. B. **Os refugiados e a posição do Brasil**. São Paulo: Acervo da Biblioteca do Estado de São Paulo 2005.

MOREIRA, T.; SANTOS, K. E. G. "Acesso à justiça e tecnologia". **Revista Em Tempo**, vol. 20, n. 1, 2020.

NASCIMENTO, L. "Operação Acolhida atendeu 950 mil venezuelanos em Roraima desde 2017 - Migração foi tema de audiência em comissão na Câmara dos Deputados". **Agência Brasil** [2023]. Disponível em: <www.agenciabrasil.ebc.com.br>. Acesso em: 04/04/2024.

OECD.; Open Society Foundations. **Legal Needs Surveys and Access to Justice**. Paris: OECD, 2019. Disponível em: <www.oecd.org>. Acesso em: 02/04/2024.

OLIVEIRA, D. M. "O acesso à Justiça, uma Perspectiva Plural". *In*: PESSOA, F. M. G. **Conselho Nacional de Justiça Democratizando o acesso à justiça**. Brasília: CNJ, 2020.

OLIVEIRA, M. "Diminuição do tempo médio de tramitação de processos nas varas da infância e da juventude de Boa Vista". **WhatsApp** [2023]. Acesso em: 23/08/2023.

OLIVEIRA, R. V. S. M. **Defensoria Pública na Rua**: Limites e Possibilidades de Acesso a Justiça a População em Situação de Rua

(Dissertação de Mestrado em Sociologia e Direito). Niterói: UFF, 2019.

PASSOS, R. O.; PORTO, M. M. L.; JABORANDY, C. C. M. "Políticas públicas e proteção aos imigrantes venezuelanos: uma análise a partir do conceito de Burden-Sharing". **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, vol. 44, 2020.

PEREIRA, E. **Visão Panorâmica do Acesso à Justiça no Brasil**: Democratizando o acesso à Justiça. Brasília: CNJ, 2022.

PLEASENCE, P.; BALMER, N. J.; SANDEFUR, R. L. "A experiência pública do direito: pesquisa de larga escala sobre problemas judicializáveis e política de acesso à justiça. *In*: FERRAZ, L. S. **Repensando o acesso à Justiça no Brasil**: estudos internacionais. Aracaju: Editora Evocati, 2016.

REBOUÇAS, G. M. *et al*. **Democratização do acesso à justiça e efetivação de direitos**: Justiça itinerante no Brasil. Brasília: Ipea, 2015.

RIO DE JANEIRO. "Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Boas práticas – Uma Juíza que faz a diferença". **Revista Jus Correge**, n. 11, 2013.

RIO DE JANEIRO. **Projeto da DPRJ promove acolhimento à população em situação de rua**. Rio de Janeiro: DPRJ, 2022. Disponível em: <www.defensoria.rj.def.br>. Acesso em: 26/07/2024.

ROQUE, N. C. "Acesso à Justiça. Enciclopédia jurídica da PUC-SP". *In*: CAMPILONGO, C. F. *et al*. (coords.). **Teoria Geral e Filosofia do Direito**. São Paulo: Editora da PUCSP, 2017.

RORAIMA. **Atuação na Fronteira - Projeto *CIVES* realiza primeira audiência na Operação Acolhida**. Boa Vista: TJRR, 2020. Disponível em: <www.tjrr.jus.br>. Acesso em: 13/03/2024.

RORAIMA. **Imigrantes - Projeto Cives do TJRR realiza primeira reintegração familiar**. Boa Vista: TJRR, 2020. Disponível em: <www.tjrr.jus.br>. Acesso em: 13/03/2024.

RORAIMA. **Lei Complementar 221, de 09 de janeiro de 2014**. Boa Vista: TJRR, 2014 Disponível em: <www.tjrr.jus.br>. Acesso em: 13/03/2024.

RORAIMA. **Lei Complementar 7, de 22 de setembro de 1993**. Boa Vista: MPC, 2012. Disponível em: <www.mpc.rr.gov.br>. Acesso em: 13/03/2024.

RORAIMA. **Lei Complementar Estadual n. 221, de 09 de janeiro de 2014**. Boa Vista: TJRR, 2014. Disponível em: <www.tjrr.jus.br>. Acesso em: 13/03/2024.

RORAIMA. **Novo Fórum da Comarca de Pacaraima é inaugurado em solenidade virtual**. Boa Vista: TJRR, 2021. Disponível em: <www.tjrr.jus.br>. Acesso em: 13/03/2024.

RORAIMA. **Portal da transparência do Tribunal de Justiça de Roraima**. Boa Vista: TJRR, 2024. Disponível em: <www.tjrr.jus.br>. Acesso em: 13/03/2024.

RORAIMA. **Portaria n. 37, de 3 de fevereiro de 2020**. Boa Vista: TJRR, 2020. Disponível em: <www.tjrr.jus.br>. Acesso em: 13/03/2024.

RORAIMA. **Portaria n. 933, de 7 de agosto de 2018**. Boa Vista: TJRR, 2018. Disponível em: <www.tjrr.jus.br>. Acesso em: 13/03/2024.

RORAIMA. **Programa do TJRR é selecionado para concorrer ao Prêmio Innovare**. Boa Vista: TJRR, 2020. Disponível em: <www.tjrr.jus.br>. Acesso em: 13/03/2024.

RORAIMA. **Relatório de gestão do biênio 2019-2021**. Boa Vista: TJRR, 2021. Disponível em: <www.tjrr.jus.br>. Acesso em 04/01/2021.

RORAIMA. **Resolução n. 17, de 21 de junho de 2023**. Boa Vista: TJRR, 2023. Disponível em: <www.tjrr.jus.br>. Acesso em: 13/03/2024.

RORAIMA. **Resolução TJRR/TP n. 27, de 25 de outubro de 2023**. Boa Vista: TJRR, 2023. Disponível em: <www.tjrr.jus.br>. Acesso em: 13/03/2024.

SANTOS, C. G.; SIMINI, D. G. 2022. "A garantia do direito de acesso à justiça aos refugiados por meio da atuação da Defensoria Pública da União". **Revista da Defensoria Pública da União**, n. 18, 2022.

SANTOS, K. E. G. "Acesso à justiça e ensino jurídico: intersecções entre as ondas renovatórias e os movimentos em direção a uma nova ética profissional". *In*: BRITTO, *et al.* (orgs.). **Constitucionalismo, Democracia e Direitos Humanos**. Goiânia: Editora Alta Performance, 2023.

SCHUBERT, F. L.; COSTA M. P. "As interações entre gênero, raça, e classe nos sistemas de opressão: um olhar a partir do caso Neusa e

Gisele vs. Brasil". **Confluências: Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, vol. 24, n. 2, 2022.

SILVA, J. A.; FLORÊNCIO, P. A. L. "Políticas Judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas". **Revista do Serviço Público**, vol. 62, n. 2, 2014.

SILVA, J. C. J. "Migração forçada de venezuelanos pela fronteira norte do Brasil". **Anais do 41º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**. Caxambu: ANPOCS, 2017.

SILVEIRA, E. D. "Crise venezuelana e a situação migratória dos índios Warao no Brasil". **Revista do Movimento do Ministério Público Democrático**, n. 54, 2018.

SIMÕES, G. F. (org.). **Perfil Sociodemográfico e Laboral da imigração venezuelana no Brasil.** Curitiba: Editora CRV, 2017.

SIQUIERI, A. S.; SILVA, D. K. "A busca ativa como instrumento na identificação de família e individuo em situação de vulnerabilidade social no enfrentamento das necessidades". **Revista Seminário Integrado**, vol. 5, n. 5, 2011.

SOUZA, B. B.; OLIVEIRA, I. T. A.; FONSECA, L. V. R. "Reconhecimento e acesso à justiça por venezuelanos para a garantia do devido processo no Brasil". **Anais do IV Congresso de Processo Civil Internacional**. Vitória: UFES, 2019.

SPINK, P.; CLEMENTE, R.; KEPPKE, R. **Continuidade e descontinuidade administrativa**: uma análise de fatores que contribuem para a manutenção de programas, projetos e atividades públicas de êxito em governos locais brasileiros. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

TORLIG, E. "Acesso à Justiça Civil: Revisão Sistemática da Literatura e Construção de uma Agenda de Pesquisa". **Anais do Encontro de Administração da Justiça**. Brasília: ENAJUS, 2020.

TORLIG, E.; GOMES, A.; LUNARDI; F. "Acesso à Justiça: um guia epistemológico para pesquisas futuras". **Lex Humana**, vol. 15, n. 3, 2023.

TORRES, H. G.; MARQUES, E. C. L.; BICHIR, R. M. **Políticas públicas, pobreza urbana e segregação residencial. Novas metrópoles paulistas**: população, vulnerabilidade e segregação. Campinas: Editora da UNICAMP, 2006.

UNDP - United Nations Development Programme. **Access to justice**: practice note. Geneva: UNDP, 2004. Disponível em: <www.undp.org>. Acesso em: 13/01/2024.

UNDP - United Nations Development Programme. **Stregthening Access to justice through legal empowerment of refugees in Moldova**. Geneva: UNDP, 2022. Disponível em: <www.undp.org>. Acesso em: 13/01/2024.

UNHCR. "Forced displacement in 2019". **Caritas** [2018]. Disponível em: <www.caritas.org.br>. Acesso em: 01/09/2023.

UNHCR.; REACH. **Panorama Humanitário Mensal II**: Solicitantes de refúgio e migrantes venezuelanos vivendo fora dos abrigos, Boa Vista, Brasil - Julho 2018. Boa Vista: R4V, 2018. Disponível em: <www.r4v.info>. Acesso em: 01/09/2023.

UNICEF – Fundo das Nações Unidas Para A Infância. **Crise migratória venezuelana no Brasil**. Brasília: UNICEF, 2019. Disponível em: <www.unicef.org>. Acesso em: 05/01/2024.

VINCI JUNIOR, W. J.; DALLAQUA VINCI, L. V. “Eficiência no serviço público é responsabilidade de toda sociedade”. **Revista Consultor Jurídico** [2016]. Disponível em: <www.conjur.com.br>. Acesso em: 27/03/2024.

WILSON, B. “UNHCR and Access to Justice: Mixed-Method Dispute Resolution for Encamped Refugees”. **SSRN - Social Science Research Network**. New York: SSRN, 2017.

XAVIER, F. C. C. “TJ de Roraima reconhece caráter vinculante de opinião consultiva da Corte IDH”. **Revista Consultor Jurídico** [2017]. Disponível em: <www.conjur.com.br>. Acesso em: 11/05/2024.

SOBRE O AUTOR

SOBRE O AUTOR



Mozarildo Monteiro Cavalcanti

Doutor em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Segurança Pública, Direitos, Humanos e Cidadania pela Universidade Estadual de Roraima (UERR). Juiz de Direito, desembargador, ex-presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima (TJRR) e atual presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima (TRE-RR). Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Processual Civil.

E-mail para contato: mozarildo.cavalcanti@tjrr.jus.br

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

A editora IOLE recebe propostas de livros autorais ou de coletânea a serem publicados em fluxo contínuo em qualquer período do ano. O prazo de avaliação por pares dos manuscritos é de 7 dias. O prazo de publicação é de 60 dias após o envio do manuscrito.

O texto que for submetido para avaliação deverá ter uma extensão de no mínimo de 50 laudas. O texto deverá estar obrigatoriamente em espaçamento simples, letra Times New Roman e tamanho de fonte 12. Todo o texto deve seguir as normas da ABNT.

Os elementos pré-textuais como dedicatória e agradecimento não devem constar no livro. Os elementos pós-textuais como biografia do autor de até 10 linhas e referências bibliográficas são obrigatórios. As imagens e figuras deverão ser apresentadas dentro do corpo do texto.

A submissão do texto deverá ser realizada em um único arquivo por meio do envio online de arquivo documento em Word. O autor / organizador / autores /organizadores devem encaminhar o manuscrito diretamente pelo sistema da editora IOLE: http://ioles.com.br/editora

Copyright © Editora IOLE
2026

CONTATO

EDITORA IOLE

Caixa Postal 253. Praça do Centro Cívico

Boa Vista, RR - Brasil

CEP: 69.301-970

@ http://ioles.com.br/editora

+ 55 (95) 981235533

eloisenhoras@gmail.com

Copyright © Editora IOLE
2026