

## O movimento mundial de acesso à justiça e os caminhos para a reforma dos sistemas jurídicos

The worldwide movement for access to justice and the path to reform juridical systems

**Gárdia Rodrigues Silva**<sup>1</sup>

Universidade Federal Fluminense (Brasil)

**Sumário:** 1. Considerações Iniciais. 2. Caminhos para o acesso à justiça democrático. 3. *Gap problem* do acesso à justiça. 4. Movimentos de acesso à justiça e reformas jurídicas. 4.1 Assistência Jurídica para os Pobres, Representação de Interesses Difusos e Alargamento do Enfoque do Acesso à Justiça: as três "ondas" renovatórias propostas por Mauro Cappelletti & Bryant Garth. 4.2 Dimensão Ética e Política do Direito: a quarta "onda" renovatória proposta por Kim Economides. 4.3 Internacionalização da Proteção dos Direitos Humanos: a quinta "onda" renovatória proposta por Diogo Esteves & Franklyn Roger. 5. Considerações Finais. Referências Bibliográficas.

**Resumo:** Neste artigo, a ênfase recai na análise do movimento mundial de acesso à justiça, surgido após a Segunda Guerra Mundial, e destinado a tornar o sistema jurídico acessível para todos, independentemente da renda. Em resposta ao *gap problem* do acesso à justiça, o movimento em comento conforma cinco soluções e/ou "ondas" renovatórias, consubstanciadas na assistência jurídica para os pobres; na representação jurídica para os interesses difusos; no alargamento do enfoque de acesso à justiça; na dimensão ética e política do Direito; bem como na internacionalização da proteção dos direitos humanos. O estudo abrange desde as transformações conceituais do acesso à justiça até os projetos de reformas dos sistemas jurídicos e, para tanto, vale-se das contribuições teóricas e empíricas desenvolvidas, sobretudo, por Mauro Cappelletti & Bryant Garth, Kim Economides, e Diogo Esteves & Franklyn Roger Alves da Silva. Com o advento de tal movimento, em distintos países, e de diferentes formas, percebe-se uma preocupação em tornar o acesso à justiça um direito de todos, e não um privilégio para poucos e, nesse sentido, acena para a afirmação da cidadania e o empoderamento dos indivíduos.

**Palavras-Chave:** Acesso à Justiça; Movimento Mundial, Ondas Renovatórias.

**Abstract:** In this article, emphasis is placed on the analysis of the worldwide movement of access to justice, which emerged after World War II, and aimed at making the legal system accessible to all regardless of income. In response to the gap problem of access to justice, the movement in question comprises five renewal solutions and/or "waves", embodied in legal aid for the poor; in legal representation for diffuse interests; broadening the focus on access to justice; on the ethical and political dimension of law; as well as in the internationalization of the protection of human rights. The study covers from the conceptual transformations of access to justice to the projects of reforms of the juridical

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense. Professora Titular de Direito do Centro Universitário CESMAC. Advogada Orientadora do Escritório Modelo de Assistência Jurídica, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Alagoas. Integrante do Laboratório Fluminense de Estudos Processuais, na linha de pesquisa Acesso à Justiça.

gardia@folha.com.br

Recibido: 01/05/2018

Aceptado: 30/05/2018

systems and, to this end, draws on the theoretical and empirical contributions made by Mauro Cappelletti & Bryant Garth, Kim Economides and Diogo Esteves & Franklyn Roger Alves da Silva. With the advent of such a movement, in different countries, and in different ways, there is a concern to make access to justice a right for all, not a privilege for a few, and in this sense, beckons for the affirmation of citizenship and the empowerment of individuals.

**Key words:** Access to Justice; Worldwide Movement; Renewal Waves.

## 1. Considerações Iniciais

On one occasion, when the medieval justices of the king of England went out into the country on General Eyre, one Alice, the daughter of Piers Knotte, came before the court and begged for help, saying that: "Alice can get no justice at all, seeing that she is poor and this Thomas is rich." She told the court that she had no one to plead for her, praying: "For God's sake, Sir Justice, think of me, for I have none to help me save God and you".<sup>2</sup>

Ao longo dos anos 1960 e seguintes, importantes estudos voltam a atenção para o *acesso à justiça* e seus desdobramentos, que se estendem para além da temporalidade e da contextualização da própria expressão. De acordo com Marc Galanter,<sup>3</sup> os primeiros empregos do termo remetem aos anos 1970, e aos estudos de Mauro Cappelletti, James Gordley e Earl Johnson Jr., a saber, *Toward Equal Justice: A Comparative Study of Legal Aid in Modern Societies*<sup>4</sup>. O excerto em destaque, na abertura destes escritos, revela o fio condutor da obra em comentário: a prestação de serviços de assistência jurídica para os pobres<sup>5</sup>. Cappelletti, ao valer-se da história de Alice, inaugura a primeira seção do livro, intitulada *Legal Aid: Modern Themes and Variations*, com o texto *The Emergence of a Modern Theme* e, a partir dela, faz alusão a inúmeras outras histórias de pessoas desprovidas de meios econômicos para arcar com gastos decorrentes da contratação de advogado e custos do processo.

Ao versar sobre os avanços da assistência jurídica para os pobres, os autores direcionam o olhar para os meandros do *acesso à justiça* em distintos contextos mundiais.<sup>6</sup> É de registrar-se que esse olhar é construído sob os auspícios de um ambicioso projeto de investigação coordenado por Cappelletti, e voltado para o estudo do tema *acesso à justiça* em uma perspectiva comparada: o *Projeto de Florença*. O documento oficial de finalização desse projeto consiste em uma obra de seis tomos, publicados entre os anos de 1978 e 1979, com contribuições de diversos pesquisadores, de diferentes localidades.<sup>7</sup> Não obstante a relevância da obra, é a sua edição resumida que demarca o início do movimento mundial de *acesso à justiça*. Com efeito, é a partir do Relatório Geral do *Projeto de Florença*, consubstanciado no livro *Access to Justice: The Worldwide Movement to*

<sup>2</sup> CAPPELLETTI, M.; GORDLEY, J.; JOHNSON JR, E. *Towards Equal Justice: A Comparative Study of Legal Aid in Modern Societies*. Dott. A. Giuffrè Editore, 1975, p. 5.

<sup>3</sup> GALANTER, M. "Acesso à Justiça em um mundo com capacidade social em expansão". In: FERRAZ, L. S. (Coord.). *Repensando o Acesso à Justiça no Brasil: Estudos Internacionais*. Vol. 2 - Institutos Inovadores. Evocati, 2016.

<sup>4</sup> É de destacar-se que, para além desses autores, os textos e os materiais apresentados na obra também contaram com contribuições de Per Olof Bolding, Anders Bruzelius, Robert Cooper, Barbara Yanow Johnson, Seton Pollock e P. M. Torbet, entre outros.

<sup>5</sup> De acordo com a expressão utilizada pelos autores: *legal assistance for the poor*.

<sup>6</sup> *Toward Equal Justice* traz uma compilação de textos e materiais relacionados às respostas que os tempos contemporâneos conferem a esse antigo dilema envolvendo o *acesso à justiça*.

<sup>7</sup> CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee: studi di diritto giudiziario comparato*. Il Mulino, 1994.

*Make Rights Effective - A General Report*, sob a coordenação de Cappelletti & Bryant Garth,<sup>8</sup> que o tema é alçado à pauta de agendas político-jurídicas e acadêmico-institucionais.<sup>9</sup>

Litigantes do Judiciário, leis vigentes, sujeitos coletivos, interesses difusos, disparidades sócio-econômicas, reformas judiciais, reformas em outras instituições da sociedade, são algumas questões que atravessam a obra. Apesar do viés teórico-processualista que dá início ao projeto, dado que o debate emerge a partir do Centro de Estudos de Direito Processual Comparado de Florença, a investigação apresenta um viés sóciojurídico, e o resultado final retrata um importante diagnóstico do lugar reservado na sociedade para os problemas concernentes à efetividade de direitos. O movimento mundial de *acesso à justiça* acompanha a ideação do *Projeto de Florença* e suas reverberações no campo jurídico.<sup>10</sup> Valendo-se da ideia de movimento no âmbito da metáfora de sucessivas ondas de reformas jurídicas ou, em palavras outras, de “ondas renovatórias” de *acesso à justiça*, Cappelletti & Garth<sup>11</sup> elencam três movimentos nesse sentido, sintetizados na assistência jurídica para os pobres; na representação jurídica para os interesses difusos; e no alargamento do enfoque de *acesso à justiça*.

Somados a esses estudos, um novo panorama sobre o tema é trazido à baila por Kim Economides.<sup>12</sup> Trata-se, pois, de outro movimento de *acesso à justiça*, de uma quarta “onda” renovatória, cujo eixo de investigação é deslocado do prisma da demanda para o prisma da oferta de serviços jurídicos e, portanto, voltado para obstáculos que acometem os próprios operadores do direito. A proposta do autor, fundada em estudos teóricos e empíricos desenvolvidos ao longo dos últimos vinte anos, acena para a dimensão ética e política do direito, com destaque para os contornos do ensino jurídico e da responsabilidade profissional nesse contexto. Diogo Esteves & Franklyn Roger Alves da Silva<sup>13</sup> anunciam o surgimento de um novo movimento de *acesso à justiça*, forjado pela internacionalização da proteção dos direitos humanos. Em recente e contundente

---

<sup>8</sup> CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective*. Dott. A. Giuffrè Editore, 1978. Esse ensaio, publicado no Brasil já nos anos finais de 1980, com o título *Acesso à Justiça* (1988), traz um compêndio das investigações empíricas realizadas por esses pesquisadores sobre o funcionamento dos sistemas judiciários de alguns países, a exemplo de Itália, França, Espanha, Portugal, Estados Unidos, entre outros. Nessa direção, o estudo aborda desde a evolução do conceito de *acesso à justiça* até os obstáculos e as soluções para alcançar tal direito.

<sup>9</sup> O termo *acesso à justiça* foi “definitivamente incorporado ao cabedal de conceitos que os juristas manipulam após a publicação dos resultados de um grande estudo coordenado por Mauro Cappelletti, no chamado Projeto Florença”. Nesse sentido, ver: SANTOS, G. F. “Acesso à justiça como direito fundamental e a igualdade em face dos direitos sociais”. In: GOMES NETO, J. M. W. (Coord.). *Dimensões do acesso à justiça*. JusPodivm, 2008, p. 80.

<sup>10</sup> BOURDIEU, P. *Razões Práticas: Sobre a Teoria da Ação*. Papyrus, 1996. / BOURDIEU, P. *A economia das trocas simbólicas*. Perspectiva, 1998. Instituições, manifestações e movimentos sociais; disputas, interesses e jogos de poder; relações com o Estado, tomadas de posição e formações discursivas, são algumas nuances que atravessam esse campo. A partir dos delineamentos traçados por Pierre Bourdieu nessas duas obras, o campo aqui é entendido como um espaço atravessado por forças, ao cingir os indivíduos nele inseridos, e um espaço de lutas, no qual os indivíduos atuam consoante as suas posições, mantendo ou modificando sua estrutura. Como corolário de tal entendimento, práticas e discursos jurídicos podem ser tomados como produtos desse campo, perpassado por relações de forças que o estruturam e por uma lógica que demarca os espaços possíveis do Direito.

<sup>11</sup> CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Sergio Antônio Fabris Editor, 1988.

<sup>12</sup> ECONOMIDES, K. “Lendo as ondas do ‘Movimento de Acesso à Justiça’: epistemologia versus metodologia?” In: PANDOLFI, D. C.; CARVALHO, J. M.; CARNEIRO, L. P. e GRYNOSZPAN, M. *Cidadania, justiça e violência*. FGV, 1999.

<sup>13</sup> ESTEVES, D.; SILVA, F. R. A. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2ª Edição. Forense, 2017, p. 42-45.

pesquisa sobre os *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*, os autores chamam a atenção para uma quinta “onda” renovatória, que converge, por sua vez, para a “efetividade da proteção jurídica do indivíduo em face do próprio Estado que deveria protegê-lo”. Nessa direção, um novo caminho é traçado com a viabilidade da defesa paraestatal do indivíduo.

Considerando que o direito de assistência jurídica gratuita está diretamente relacionado ao direito de *acesso à justiça* e que, portanto, é fundamental para assegurar o efetivo exercício dos demais direitos<sup>14</sup>, esses movimentos revelam, de um lado, os obstáculos do acesso e, de outro, algumas soluções para superá-los a partir da mobilização de distintos sistemas jurídicos. Desse modo, acompanhando o entendimento de David Nelken<sup>15</sup>, o *gap problem* do acesso corresponde aos obstáculos de distintas ordens que atinge parte significativa dos cidadãos em diferentes partes do mundo, e reflete o distanciamento entre os repertórios jurídicos e a realidade ou, nas palavras do autor, a disparidade entre *law in books* e *law in action*. Neste artigo, serão percorridos desde os obstáculos que circunscrevem tal direito, até os movimentos de *acesso à justiça*, a partir das contribuições teóricas e empíricas delineadas pelos autores supramencionados. Depreende-se que essas “ondas” sinalizam uma possibilidade de transformação da realidade social<sup>16</sup>, eis que conformam diferentes modelos de prestação de assistência jurídica gratuita àqueles que, pela condição de pobreza e vulnerabilidade, não dispõem de recursos suficientes para a defesa de seus direitos<sup>17</sup>.

## 2. Caminhos para o acesso à justiça democrático

*Acesso à justiça* é uma categoria que pode ser utilizada a partir de distintos espaços e tempos. Por isso, se configura como um problema “amplo e complexo, além de comportar múltiplas interpretações: jurídica, econômica, política ou sociológica”.<sup>18</sup> De acordo com Cappelletti & Garth<sup>19</sup>, o termo *acesso à justiça* é de difícil definição, mas indica as finalidades basilares do sistema jurídico, enquanto um “sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado”. Sendo assim, “o sistema deve ser igualmente acessível a todos”, assim como “deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.” Embora a ênfase recaia sobre a primeira finalidade, a segunda também é levada em consideração no estudo, já que “a justiça social, tal como desejada pelas sociedades modernas, *pressupõe* o acesso efetivo.”

Acompanhar a evolução teórica de *acesso à justiça* significa acompanhar as próprias transformações do Estado. No Estado de matriz liberal, o *acesso à justiça* é adstrito ao ingresso em juízo (*input*), ou seja, abrange tão somente o exercício do direito de ação, com a atividade judicial considerada apenas sob o

---

<sup>14</sup> ALVES, C. F. Assistência Jurídica no Brasil: Lições que podem ser aprendidas com países que outrora alcançaram avançado patamar de desenvolvimento na prestação desses serviços e posteriormente tiveram que enfrentar severas restrições financeiras. In: ALVES, C. F.; GONZÁLEZ, P. *Defensoria Pública no Século XXI: Novos horizontes e desafios*. Lumen Juris, 2017.

<sup>15</sup> NELKEN, D. *The “Gap Problem” in the Sociology of Law: A Theoretical Review*. Windsor Y.B. Access Just. 35, 1981.

<sup>16</sup> ESTEVES, D.; SILVA, F. R. A. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2ª Edição. Forense, 2017.

<sup>17</sup> GONZÁLEZ, P. A definição constitucional da Defensoria Pública como expressão e instrumento do regime democrático: para além de sua função simbólica. In: ALVES, C. F.; GONZÁLEZ, P. *Defensoria Pública no Século XXI: Novos horizontes e desafios*. Lumen Juris, 2017.

<sup>18</sup> FALCÃO, J. “Acesso à justiça: diagnóstico e tratamento”. In: Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB (Org.). *Justiça: Promessa e realidade – o acesso à justiça em países ibero-americanos*. Nova Fronteira, 1996, p. 271.

<sup>19</sup> CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Sergio Antônio Fabris Editor, 1988, p. 8.

aspecto formal e descritivo. Aplicação objetiva do direito legislado ao caso concreto, juiz espectador do processo, conceito de acesso atrelado a uma concepção privatista, filosofia essencialmente individualista dos direitos, são outros demarcadores desse modelo. Nesse momento, “afastar a ‘pobreza no sentido legal’ – a incapacidade que muitas pessoas têm de utilizar a justiça e as instituições – não é preocupação do Estado”<sup>20</sup>. No *laissez faire*, a “justiça (...) só podia ser obtida por aqueles que pudessem arcar com os seus custos”<sup>21</sup>.

No Estado de matriz social ou de bem-estar social, o *acesso à justiça* está em consonância com uma concepção mais publicista do Direito. Crescimento das funções estatais, aumento e instrumentalização dos poderes judiciais, aplicação mais livre e subjetiva do direito pelos juízes, isto é, juiz administrador do processo enquanto agente da mudança social, e processo considerado como potencial instrumento de transformação social, são alguns elementos que perpassam esse modelo. “Instituições mais comprometidas com as contingências sócio-políticas e menos apegadas ao formalismo conservador do período liberal” demarcam esse momento<sup>22</sup>.

O Estado procedimental do Direito está assentado em pressupostos distintos dos modelos precedentes. Aqui, Cândido Rangel Dinamarco<sup>23</sup> fala em *acesso à justiça* enquanto “síntese de todo o pensamento instrumentalista e dos grandes princípios e garantias constitucionais do processo”. Ao tratar da *instrumentalidade do processo*, o autor refere que quando se fala em processo como instrumento, enquanto um meio para se chegar a um fim, os seus fios condutores devem ser previamente traçados para que os seus objetivos sejam alcançados, ou seja, os escopos jurídicos, sociais e políticos devem ser previamente delineados. Ao eleger esses escopos, o processo é invocado a “assumir as responsabilidades que dele espera a nação, devendo ser sempre permeável aos influxos da sociedade e aberto aos valores substanciais eleitos”<sup>24</sup>.

Trata-se de uma nova concepção, pautada pela substituição do olhar dirigido para o jurisdicionado: “de um sujeito de piedade, como cliente, para outro centrado no sujeito político, autor e destinatário das decisões que afetam o seu destino”<sup>25</sup>. Para evitar a representação discriminatória da perspectiva liberal, assim como a representação paternalista da perspectiva social dos direitos, o *acesso à justiça democrático* traz outra proposta para a reconstrução das noções de direitos, de jurisdição e de processo, e resta assim definido:

O *acesso à justiça democrático* refere-se à consideração com que o jurisdicionado tem suas reivindicações recebidas nas esferas oficiais de poder (*input*), a profundidade do diálogo (respeito aos direitos fundamentais processuais), ao poder de influência que ele exerce sobre as decisões que lhe submetem (contraditório como direito de influência e não surpresa), e não só à eficácia quantitativa e a produtividade do sistema como um todo<sup>26</sup>.

Depreende-se que de uma perspectiva de acesso formal, o referido conceito passa a ser acolhido a partir de uma perspectiva de acesso material, e é apontado como o “requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno que pretenda garantir, e não apenas proclamar

---

<sup>20</sup> Idem, p. 9.

<sup>21</sup> NUNES, D.; TEIXEIRA, L. *Acesso à justiça democrático*. Gazeta Jurídica, 2013, p. 21.

<sup>22</sup> Idem, p. 30.

<sup>23</sup> DINAMARCO, C. R. *A Instrumentalidade do Processo*. Malheiros, 1999, p. 320.

<sup>24</sup> Idem, p. 149.

<sup>25</sup> NUNES, D.; TEIXEIRA, L. *Acesso à justiça democrático*. Gazeta Jurídica, 2013, p. 197.

<sup>26</sup> Idem, pp. 60-61.

os direitos de todos”<sup>27</sup>. Para Marc Galanter<sup>28</sup>, com o movimento mundial de *acesso à justiça*, o termo adquire contornos que revelam “a capacidade de utilizar as várias instituições, governamentais e não governamentais, judiciais e extrajudiciais, onde um requerente poderia pleitear justiça”, em contraposição aos momentos anteriores, nos quais *acesso à justiça* referia-se tão somente ao acesso às instituições judiciais governamentais.

Nessa direção, *acesso à justiça* é um amálgama desses textos e contextos, ou seja, é uma concepção ampla, de um direito não adstrito ao acesso aos órgãos judiciários, eis que abrange equivalentes jurisdicionais adequados ao tratamento de conflitos, e revela um sentido axiológico em consonância com uma ordem jurídica justa. Apesar de, paulatinamente, alcançar o *status* de direito social básico, o conceito de efetividade é, de *per si*, algo vago. Conforme Cappelletti & Garth<sup>29</sup>, no contexto de um dado direito substantivo, a plena efetividade pode ser entendida como “igualdade de armas” entre as partes, isto é, “a garantia de que a conclusão final depende apenas dos méritos jurídicos relativos das partes antagônicas, sem relação com diferenças que sejam estranhas ao Direito e que, no entanto, afetam a afirmação e reivindicação de direitos.” Ocorre que as diferenças entre as partes dificilmente são completamente erradicadas, daí a importância da identificação dos obstáculos que circunscrevem tal direito.

### 3. Gap problem do acesso à justiça

[...] os cidadãos de menores recursos tendem a conhecer pior os seus direitos e, portanto, a ter mais dificuldades em reconhecer um problema que os afeta como sendo problema jurídico; [...] mesmo reconhecendo o problema como jurídico, como violação de um direito, é necessário que a pessoa se disponha a interpor a ação. Os dados mostram que os indivíduos das classes mais baixas hesitam muito mais que os outros em recorrer aos tribunais mesmo quando reconhecem estar perante um problema legal; [...] quanto mais baixo é o estrato socioeconômico do cidadão, menos provável é que conheça advogado ou que tenha amigos que conheçam advogados, menos provável é que saiba onde, como e quando pode contratar o advogado, e maior é a distância geográfica entre o lugar onde vive e a zona da cidade onde se encontram os escritórios de advocacia e os tribunais.<sup>30</sup>

Dificuldades de acesso a uma série de direitos perpassam as experiências históricas de diversos países. O *acesso à justiça* é um desses direitos. O fragmento em realce, de Boaventura de Sousa Santos<sup>31</sup>, aponta alguns entraves para a reivindicação de direitos e/ou a solução de litígios perante as instâncias judiciárias. Quando reivindicados, o vultuoso número de processos, o excessivo formalismo das práticas forenses e a morosidade processual são outros obstáculos que circunscrevem a tramitação de uma ação judicial. Consoante Cappelletti & Garth<sup>32</sup>, (I) custas judiciais, (II) possibilidade das partes e (III) problemas relativos aos interesses difusos figuram como temas principais quando se fala em obstáculos ao *acesso à justiça* e, em conjunto com outros subtemas, figuram como importante

<sup>27</sup> CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Sergio Antônio Fabris Editor, 1988, p. 12.

<sup>28</sup> GALANTER, M. “Acesso à Justiça em um mundo com capacidade social em expansão”. In: FERRAZ, L. S. (Coord.). *Repensando o Acesso à Justiça no Brasil: Estudos Internacionais*. Vol. 2 - Institutos Inovadores. Evocati, 2016, p. 18.

<sup>29</sup> CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Sergio Antônio Fabris Editor, 1988, p. 14.

<sup>30</sup> SANTOS, B. S. “Introdução à Sociologia da Administração da Justiça”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. N. 21, Nov 1986, p. 21.

<sup>31</sup> Idem.

<sup>32</sup> CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Sergio Antônio Fabris Editor, 1988.

diagnóstico para as proposições e conclusões do Relatório Geral do *Projeto de Florença*.

No tocante às (I) custas judiciais, (a) em geral, a resolução formal de litígios é excessivamente dispendiosa, o que implica em altos custos para as partes, inviabilizando, assim, o *acesso à justiça* pelos mais necessitados; (b) nas pequenas causas, muitas vezes, os custos do processo judiciário podem ultrapassar o montante da controvérsia; e (c) o tempo de tramitação do processo pode elevar ainda mais os seus custos, pressionando as partes mais desfavorecidas economicamente para abandonar a causa ou aceitar acordos com valores inferiores aos de direito.

Em relação à (II) possibilidade das partes, Cappelletti & Garth valem-se dos estudos de Galanter<sup>33</sup> sobre o tema, e utilizam o termo cunhado pelo autor para tratar das vantagens e desvantagens que os litigantes podem eventualmente dispor. Nesses termos, elencam algumas delas: (a) recursos financeiros, considerando a capacidade de custear o processo e seus desdobramentos; (b) aptidão para reconhecer um direito e propor uma ação ou sua defesa, considerando a capacidade de reconhecer a existência de um direito juridicamente exigível, assim como a capacidade de transpor barreiras como diferença de recursos financeiros, de educação e de *status* social; (c) litigantes "habituais" (*repeat player*) e litigantes "eventuais" (*one-shotter*), considerando a habitualidade no exercício de litigação. Aqui, Galanter<sup>34</sup> ressalta as vantagens dos primeiros litigantes: maior conhecimento do Direito e, correlativamente, maior capacidade de estruturar o litígio; economia de escala, dado o grande volume de processos em trâmite; possibilidade de maior estreitamento das relações com os membros do Poder Judiciário, entre outras.

No que tange aos (III) problemas especiais dos interesses difusos, os autores referem-se à tutela adequada de direitos difusos ou coletivos, a exemplo da proteção ao meio ambiente e a proteção ao consumidor. Diante da complexidade das sociedades contemporâneas, revela-se insuficiente a tutela meramente individual. "Os direitos e os deveres não se apresentam mais, como nos Códigos tradicionais, de inspiração individualística-liberal, como direitos e deveres essencialmente individuais, mas metaindividuais e coletivos". É possível falar em "tipos novos de tutela, não confiados exclusivamente ao interesse material e ao capricho da iniciativa individual", eis que "o indivíduo pessoalmente lesado, legitimado a agir exclusivamente para a preparação do dano a ele advindo, não está em posição de assegurar nem a si mesmo nem à coletividade uma adequada tutela contra violações de interesses coletivos"<sup>35</sup>.

Obstáculos de ordem econômica (pobreza, falta de acesso à informação, representação ineficaz), procedimental (inadequação de formas tradicionais de resolução de conflitos e institutos jurídicos) e organizacional (falta de tutela e regulamentação de interesses difusos), apresentam maior ou menor importância e incidência, em consonância com a pessoa, a instituição e a demanda em questão. Da identificação desses óbices, depreende-se que são mais recorrentes e desfavoráveis para pequenas causas e autores individuais, notadamente, pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade. Nessa esteira, são esses casos que revelam maiores problemas quanto à afirmação e/ou reivindicação de direitos. Segundo Galanter<sup>36</sup>, as empresas e o Estado figuram com maior frequência nos processos, assim como apresentam maiores índices de vitória. Ao tratar do assunto, o autor coloca em evidência que a partir da lei, muitas dessas

---

<sup>33</sup> GALANTER, M. "Why the 'haves' come out ahead: speculations on the limits of legal change". *Law and Society Review*. Amherst, n. 9, 1974.

<sup>34</sup> Idem.

<sup>35</sup> CAPPELLETTI, M. "Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil". *Rivista di Diritto Processuale*. V. 30. Padova, 1975, p. 365.

<sup>36</sup> GALANTER, M. "Why the 'haves' come out ahead: speculations on the limits of legal change". *Law and Society Review*. Amherst, n. 9, 1974.

desigualdades poderiam restar afastadas ou minizadas mas, em muitas situações, o problema é agravado.

Os novos direitos substantivos, que são característicos do moderno Estado de bem-estar social, no entanto, têm precisamente estes contornos: por um lado, envolvem esforços para apoiar os cidadãos contra os governos, os consumidores contra os comerciantes, o povo contra os poluidores, os locatários contra os locadores, os operários contra os patrões (e os sindicatos); por outro lado, o interesse econômico de qualquer indivíduo – como autor ou réu – será provavelmente pequeno. É evidentemente uma tarefa difícil transformar esses direitos novos e muito importantes – para todas as sociedades modernas – em vantagens concretas para as pessoas comuns <sup>37</sup>.

Para Galanter<sup>38</sup>, o *acesso à justiça* desponta no cenário legal como parte de um “trio intelectual”, composto pela perspectiva da disputa em estudos jurídicos e pelo movimento *Alternative Dispute Resolution* (ADR). Apesar da emergência em conjunto nos anos 1970, decorrente de um movimento de responsabilidade (*accountability*) e recursos (*remedy*) promovido pelos tribunais e legislativos, os “trigêmeos”, adotados por diferentes países, seguem distintas trajetórias e são combinados com outros mecanismos. A perspectiva da disputa nos estudos jurídicos consiste em uma construção teórico-intelectual com ênfase na pirâmide da disputa. De acordo com o autor, a disposição de qualquer setor conforma uma pirâmide, na qual a base dos problemas ou danos é subjacente a uma camada de danos percebidos que, por sua vez, leva a uma camada sucessivamente menor de queixas, reivindicações e disputas.

“Uma parte dessas disputas é levada a advogados e Tribunais, enquanto partes sucessivamente menores são objeto de julgamentos, recursos e decisões judiciais publicadas.” Valendo-se dos ensinamentos de William Felstiner, Richard Abel e Austin Sarat em *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming*<sup>39</sup>, Galanter faz referência às camadas da pirâmide: “nomeando (o reconhecimento e a identificação de um dano), acusando (a identificação de um agente humano responsável por tal dano) e, finalmente, reivindicando (ajuizando uma ação contra a parte)” e realça os obstáculos de *acesso à justiça* decorrentes das disparidades entre os usuários dos sistemas judiciais.

Em uma releitura do tema, a partir de uma experiência brasileira, os estudos empíricos de Santos<sup>40</sup>, realizados em uma comunidade do Rio de Janeiro, com o nome fictício de Pasárgada, ao longo da década de 70, acrescentaram outros obstáculos ao *acesso à justiça*, a saber, obstáculos sociais e culturais. Nas palavras do autor, a discriminação social no *acesso à justiça* é um fenômeno mais complexo do que parece, pois, “para além das condicionantes econômicas, sempre mais óbvias, envolve condicionantes sociais e culturais resultantes de processos de socialização e de interiorização de valores dominantes muito difíceis de transformar”.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Sergio Antônio Fabris Editor, 1988, p. 11.

<sup>38</sup> GALANTER, M. “Acesso à Justiça em um mundo com capacidade social em expansão”. In: FERRAZ, L. S. (Coord.). *Repensando o Acesso à Justiça no Brasil: Estudos Internacionais*. Vol. 2 - Institutos Inovadores. Evocati, 2016, pp. 19-20.

<sup>39</sup> FELSTINER, W.; ABEL, R.; SARAT, A. “The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming”. *Law and Society Review* 15, 1980-1981.

<sup>40</sup> SANTOS, B. S. *O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica*. 1988.

<sup>41</sup> Vide: SANTOS, B. S. “Introdução à Sociologia da Administração da Justiça”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. N. 21, Nov 1986, pp. 21-22. Essas investigações sobre a relação entre Direito e sociedade estão alinhadas com as linhas de pesquisa e o arcabouço teórico do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, vinculado ao Centro de Estudos Sociais (CES) da Faculdade de Economia de Coimbra, em parceria com o Ministério da

Ao cotejar o Direito oficial estatal e o Direito informal não oficial, fundado na Associação de Moradores dessa comunidade, enquanto instância de resolução de conflitos entre vizinhos, principalmente em questões sobre habitação e propriedade, Santos desvela uma realidade que, diante do distanciamento entre as instituições e a sociedade, abarca a adoção de outros procedimentos para a resolução de conflitos, distintos dos procedimentos estatais. De acordo com o autor<sup>42</sup>, o Estado contemporâneo não tem o monopólio da produção e distribuição do direito, “o direito estatal coexiste na sociedade com outros modos de juridicidade, outros direitos que com ele se articulam de modos diversos.”<sup>43</sup>

De outro giro, Economides<sup>44</sup>, chama a atenção para obstáculos que limitam não somente o acesso dos cidadãos à justiça, mas sobretudo o acesso dos próprios advogados à justiça. Como observa o autor, é preciso avaliar, primeiramente, como se dá o acesso dos cidadãos ao ensino do Direito e ao ingresso nas profissões jurídicas e, em um segundo momento, analisar como se dá o acesso dos operadores do direito à justiça. Para ele, a questão a ser respondida é “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”? Já Esteves & Silva<sup>45</sup>, tratam de outro obstáculo, consustanciado nas lacunas do sistema interno quando esse se revela inapto para assegurar a efetiva tutela dos indivíduos em suas pretensões jurídicas. A partir da identificação do *gap problem*, são propostas algumas soluções para se alcançar outro patamar de *acesso à justiça*.

#### 4. Movimentos de acesso à justiça e reformas jurídicas

O movimento mundial de *acesso à justiça*, surgido após a Segunda Guerra Mundial, e destinado a tornar o sistema jurídico acessível a todos, independentemente da renda, pode ser considerado um esforço traduzido no alargamento das oportunidades através de reformas jurídicas. Nessa linha, para superar os obstáculos, ou o *gap problem*, algumas soluções práticas ou “ondas” renovatórias emergem a partir dos anos 1960, reunindo “seus conteúdos e objetivos, na demonstração das transformações conceituais do *acesso à justiça*,

---

Justiça de Portugal, e com Santos à frente (1986). Nessa direção, é possível em falar em acesso ao direito, que é indissociável do *acesso à justiça*, e que abarca acesso à informação, consulta e patrocínios jurídicos. “O acesso ao direito depende do funcionamento da sociedade e do Estado”. Garantir tal direito, “é assegurar que os cidadãos, em especial os socialmente mais vulneráveis, conheçam os seus direitos, não se resignem face à sua lesão, e tenham condições para para vencer os custos de oportunidade e as barreiras económicas, sociais e culturais a esse acesso” (OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA (OJP). *O acesso ao direito à justiça: um direito fundamental em questão*. Relatório Preliminar. OJP, 2002).

<sup>42</sup> Idem, p. 27.

<sup>43</sup> “O direito de Pasárgada é um direito paralelo não oficial, cobrindo uma interacção jurídica muito intensa à margem do sistema jurídico estatal (o direito do asfalto, como lhe chamam os moradores das favelas, por ser o direito que vigora apenas nas zonas urbanizadas e, portanto, com pavimentos asfaltados). Obviamente, o direito de Pasárgada é apenas válido no seio da comunidade e sua estrutura normativa assenta na inversão da norma básica (*grundnorm*) da propriedade, através do qual o estatuto jurídico da terra de Pasárgada é consequentemente invertido: a ocupação ilegal (segundo o direito do asfalto) transforma-se em posse e propriedades legais (segundo o direito de Pasárgada). Efectuada esta inversão, as normas que regem a propriedade no direito de asfalto podem ser selectivamente incorporadas no direito de Pasárgada e aplicadas na comunidade” (SANTOS, 1988, p. 14).

<sup>44</sup> ECONOMIDES, K. “Lendo as ondas do ‘Movimento de Acesso à Justiça’: epistemologia versus metodologia?” In: PANDOLFI, D. C.; CARVALHO, J. M.; CARNEIRO, L. P.; GRZYNSZPAN, M. *Cidadania, justiça e violência*. FGV, 1999, p. 73.

<sup>45</sup> ESTEVES, D.; SILVA, F. R. A. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2ª Edição. Forense, 2017.

como paradigma a ser aplicado no estudo do fenômeno processual e norteador de projetos de reformas nos sistemas jurídicos processuais<sup>46</sup>.

#### **4.1 Assistência Jurídica para os Pobres, Representação de Interesses Difusos e Alargamento do Enfoque do Acesso à Justiça: as três “ondas” renovatórias propostas por Mauro Cappelletti & Bryant Garth**

Para superar os obstáculos econômicos, organizacionais e procedimentais, Cappelletti & Garth<sup>47</sup>, apresentam algumas soluções ou “ondas”, categorizadas cronologicamente, e concretizadas (I) na criação de assistência jurídica para aqueles desprovidos de recursos para custear esses serviços; (II) na inclusão de interesses difusos como objetos de proteção jurídica, sobretudo na área de proteção do meio ambiente e proteção do consumidor; e (III) no *acesso à justiça* efetivo, com a reforma dos modelos em voga. Como refere Cappelletti<sup>48</sup>, essa série de avanços institucionais pode ser verificada em alguns países centrais, como Estados Unidos, França, Suíça, Canadá, Alemanha, Áustria, Holanda.

A primeira onda, iniciada em 1965 com os escritórios de advocacia de bairro do programa do Departamento de Oportunidades Econômicas (Office of Economic Opportunity), compreendeu a reforma de instituições para o provimento de serviços legais para os pobres. A segunda onda buscou ampliar a representatividade dos “interesses difusos”, tais como aqueles de consumidores e ambientalistas: começou nos Estados Unidos com o desenvolvimento de “escritórios de advocacia de interesse público”, mantidos por fundações. A terceira onda adveio nos anos 1970 com a mudança de foco para as instituições de processamento de disputas em geral, ao invés de simplesmente as instituições de representação legal; alternativas menos formais às cortes e aos procedimentos judiciais.<sup>49</sup>

Em um primeiro momento, “os esforços para incrementar o acesso à justiça nos países ocidentais concentraram-se, muito adequadamente, em proporcionar serviços jurídicos para os pobres”.<sup>50</sup> Ao versar sobre a (I) assistência jurídica para os pobres, a primeira solução ou “onda” faz referência a alguns modelos de prestação desses serviços. Um deles é o modelo (a) *Judicare*, adotado, com predominância, na Áustria, Inglaterra, Holanda, França e Alemanha Ocidental. Esse sistema é pautado na assistência jurídica enquanto direito e, nessa esteira, envolve a prestação de serviços por advogados particulares custeados pelo Estado, para fins de proporcionar aos litigantes hipossuficientes, a mesma representação em juízo que teriam caso pudessem pagar por esses serviços.

Outro modelo, advindo do Programa de Serviços Jurídicos do *Office of Economic Opportunity*, em 1965, com o mote “guerra contra a pobreza”<sup>51</sup> é o (b) advogado remunerado pelos cofres públicos. São serviços jurídicos prestados por advogados de “escritórios de vizinhança”, situados na própria comunidade (*neighborhood law offices*). Os serviços, voltados para a promoção dos interesses dos pobres enquanto classe, são pagos pelo governo, sendo adepto desse sistema os Estados Unidos. Apesar de amenizadas as barreiras culturais e geográficas, outras barreiras podem ser apontadas, como a criteriosa seleção dos casos em face das restrições de recursos, as ameaças de cortes orçamentários, a interferência

<sup>46</sup> GOMES NETO, J. M. W. O acesso à justiça em Mauro Cappelletti: análise teórica desta concepção como “movimento” de transformação das estruturas do processo civil brasileiro. Sérgio Antonio Fabris Editor, 2005, p. 62.

<sup>47</sup> CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Sergio Antônio Fabris Editor, 1988.

<sup>48</sup> CAPPELLETTI, M. *Access to Justice and Welfare State*. Sijthoff, 1981.

<sup>49</sup> Idem, p. 56.

<sup>50</sup> CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Sergio Antônio Fabris Editor, 1988, pp. 31-32.

<sup>51</sup> Nesse sentido, ver: JOHNSON JR, E. *Justice and Reform: The Formative Years of the American Legal Services Program*. Transaction Books, 1978.

governamental, entre outras. E, o terceiro modelo, refere-se ao sistema (c) misto, no qual os países buscam o encadeamento dos modelos anteriores, enquanto sistemas que se complementam, a exemplo da Inglaterra, Suécia, Québec, Austrália e Holanda, com a possibilidade de escolha entre o atendimento por advogados servidores públicos ou por advogados particulares.<sup>52</sup>

“O segundo grande movimento no esforço de melhorar o acesso à justiça enfrentou o problema da representação dos interesses difusos, assim chamados os interesses coletivos ou grupais, diversos daqueles dos pobres”<sup>53</sup>. Esse movimento enseja reflexões sobre as básicas e tradicionais noções de processo civil e sobre o papel dos tribunais, e correlatas transformações. A perspectiva individualista do processo judicial é substituída por outra, com um viés mais social e coletivo. Sendo assim, a (II) inclusão de interesses difusos como objetos de proteção jurídica compreende a (a) propositura de ações em defesa de interesses públicos ou coletivos por meio governamental; a (b) propositura por meio de Procurador-Geral privado, tal como ocorre nos Estados Unidos; ou ainda por meio de (c) sociedades de advogados particulares do interesse público, tal como ocorre na França. Para superar os obstáculos organizacionais, os autores sugerem uma solução “pluralística para o problema de representação dos interesses difusos”, combinados “recursos e iniciativas tanto do setor público quanto de grupos de particulares para uma reivindicação mais eficiente dos interesses difusos”<sup>54</sup>.

A terceira solução ou “onda” converge para uma (III) concepção mais ampla de *acesso à justiça*, e tal abrangência “inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, *mas vai além*”<sup>55</sup>. Essa solução não abandona as técnicas anteriores, mas sim amplia a gama de possibilidades para tornar o acesso efetivo, com uma multiplicidade de reformas, marcadas por alterações em procedimentos, mudanças em estruturas de antigos e novos tribunais, uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, modificações jurídicas para evitar litígios ou facilitar sua solução, uso de mecanismos alternativos para a resolução dos litígios, entre outros. Para Mario Gryszpan<sup>56</sup>, a terceira onda decorre e, ao mesmo tempo, envolve, as ondas anteriores, e expande e consolida “o reconhecimento e a presença, no Judiciário, de atores até então excluídos, desembocando num aprimoramento ou numa modificação de instituições, mecanismos, procedimentos e pessoas envolvidos no processamento e na presença de disputas na sociedade”.

Essa “onda” acolhe uma (a) reforma dos procedimentos judiciais em geral, com a melhoria dos tribunais e de seus procedimentos, a exemplo dos Estados Unidos, da França e da Alemanha; o uso de (b) métodos alternativos para resolução dos conflitos, com a utilização de procedimentos mais simples e/ou de julgadores mais informais, a exemplo dos Estados Unidos, por meio de (i) júri arbitral<sup>57</sup>; (ii) conciliação<sup>58</sup>; e (iii) incentivos econômicos<sup>59</sup>; a instauração de (c) instituições e procedimentos especiais para determinados tipos de causas de particular importância social, aqui tem-se os desvios especializados e a criação de tribunais especializados, a exemplo dos Estados Unidos, Austrália, Suécia, Inglaterra, entre outros, mediante a utilização de (i) procedimentos especiais para

---

<sup>52</sup> Essas soluções, apresentadas sob à égide da assistência jurídica para os pobres, são direcionadas para superar obstáculos econômicos para o efetivo *acesso à justiça*. Levando-se em conta que “o auxílio de um advogado é essencial”, é dever do Estado garantir o *acesso à justiça* aos necessitados.

<sup>53</sup> Idem, p. 49.

<sup>54</sup> CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Sergio Antônio Fabris Editor, 1988, p. 66.

<sup>55</sup> Idem, p. 67.

<sup>56</sup> GRYSZPAN, M. *Cidadania, justiça e violência*. FGV, 1999, p. 100.

<sup>57</sup> Procedimento relativamente informal, com julgadores dotados de formação técnica ou jurídica e decisões vinculatórias com limitadas possibilidades de recurso.

<sup>58</sup> Procedimento que não demanda julgamento, revela mais fácil cumprimento, e restaura os laços dos relacionamentos prolongados.

<sup>59</sup> Instrumento para estimular acordos.

pequenas causas, como relações de consumo ou locação;<sup>60</sup> (ii) Tribunais de “Vizinhança” ou “Sociais” para solucionar divergências nas comunidades<sup>61</sup>; (iii) Tribunais Especiais para demandas de consumidores<sup>62</sup>; (iv) mecanismos especializados para garantir direitos “novos” em outras áreas do Direito<sup>63</sup>; (d) mudanças nos métodos utilizados para a prestação de serviços jurídicos, a exemplo dos Estados Unidos, da Alemanha, e da Inglaterra, com o uso de (i) “Parajurídicos”<sup>64</sup> e de (ii) Planos de Assistência Jurídica<sup>65</sup> e, por fim, a (e) Simplificação do Direito, com a tentativa de tornar mais fácil que as pessoas satisfaçam as exigências para a utilização de determinado remédio jurídico, a exemplo dos Estados Unidos e da Nova Zelândia. Nesses termos, essas configurações são o eixo estratégico do Relatório Geral do *Projeto de Florença*.

#### 4.2 Dimensão Ética e Política do Direito: a quarta “onda” renovatória proposta por Kim Economides

Para além das soluções e/ou “ondas renovatórias” propostas por Cappelletti & Garth, Kim Economides<sup>66</sup> aponta um quarto movimento de *acesso à justiça*: a dimensão ética e política do direito. A partir de um projeto interdisciplinar, desenvolvido ao longo dos anos 1980, intitulado *Access to Justice in Rural Britain Project*, o autor traz outra perspectiva analítica, fundada não apenas na oferta, mas também na demanda de serviços jurídicos. Com efeito, no projeto em tela, ancorado no estudo do *acesso à justiça* nas comunidades do sudoeste da Inglaterra, a ênfase recai na distribuição e no trabalho de advogados, assim como nas necessidades jurídicas dos habitantes dessa localidade “remota, regional e rural”<sup>67</sup>. Dito de outro modo, o autor estabelece como fio condutor de seus estudos a indissociabilidade entre a oferta e a demanda da prestação de serviços.

Em projetos mais recentes, Economides busca identificar os obstáculos ao *acesso à justiça* que acometem os próprios operadores do Direito. Há, pois, um deslocamento do eixo de investigação: dos destinatários da prestação jurisdicional para os prestadores desse serviço. Aqui, a ênfase recai na ética profissional. Nas palavras do autor, “o acesso dos cidadãos à justiça é inútil sem o acesso dos operadores do direito à justiça”<sup>68</sup>. Considerando que a linha de *acesso à justiça* adotada pelo *Projeto de Florença* é macropolítica, pautada, por sua vez, por uma

<sup>60</sup> Com reformas voltadas para os seguintes aspectos: a promoção de acessibilidade geral, com a redução do custo e duração do litígio; a tentativa de equalizar as partes, com julgadores mais ativos para fins de auxiliar os litigantes que não contam com assistência profissional; a alteração no estilo de tomada de decisão, com ênfase na conciliação como principal técnica para solução das disputas; a simplificação do direito aplicado, com decisões fundadas na justiça e não apenas na letra fria da lei.

<sup>61</sup> Trata-se de instalação de tribunais nas próprias comunidades para pessoas comuns e suas demandas.

<sup>62</sup> Algumas possibilidades para estruturar os mecanismos de defesa do consumidor: mecanismos que enfatizam a persuasão mais do que a coerção, com a solução das demandas mediante os meios de comunicação; arbitragem privada de demandas do consumidor; fórmulas governamentais de solução dos conflitos de consumidores.

<sup>63</sup> Causas relativas ao meio ambiente; litígios entre inquilino e proprietários; litígios de Direito Administrativo; litígios individuais de trabalho.

<sup>64</sup> Assistentes jurídicos com diversos graus de treinamento em Direito.

<sup>65</sup> Mediante convênio ou em grupo, através de Planos e propostas para tornar os advogados mais acessíveis, mediante custos razoáveis aos indivíduos das classes média e baixa.

<sup>66</sup> ECONOMIDES, K. “Lendo as ondas do ‘Movimento de Acesso à Justiça’: epistemologia versus metodologia?” In: PANDOLFI, D. C.; CARVALHO, J. M.; CARNEIRO, L. P.; GRZYNSZPAN, M. *Cidadania, justiça e violência*. FGV, 1999.

<sup>67</sup> ECONOMIDES, K. “On liberating law from the tyranny of the city”. FERRAZ, L. S. (Coord.). *Repensando o Acesso à Justiça no Brasil: Estudos Internacionais*. Vol. 2 - Institutos Inovadores. Evocati, 2016.

<sup>68</sup> ECONOMIDES, K. “Lendo as ondas do ‘Movimento de Acesso à Justiça’: epistemologia versus metodologia?” In: PANDOLFI, D. C.; CARVALHO, J. M.; CARNEIRO, L. P.; GRZYNSZPAN, M. *Cidadania, justiça e violência*. FGV, 1999, p. 62.

justiça distributiva ou corretiva, “é hora de examinar também, no nível micro, as compreensões particulares de justiça alcançadas por membros individuais da profissão jurídica: o movimento contemporâneo de acesso à justiça precisa voltar sua atenção para o novo tema da ética profissional”<sup>69</sup>. Nesse curso, não se trata de eleger uma dessas abordagens, mas sim de construir uma síntese entre elas, a partir de delineamentos tanto metodológicos quanto epistemológicos.

Do viés metodológico, Economides faz referência à compreensão da natureza do problema do acesso aos serviços jurídicos a partir de três dimensões, demarcadas pela natureza da demanda dos serviços jurídicos, pela natureza da oferta desses serviços e, por fim, pela natureza do problema jurídico a ser trazido às instâncias jurídicas. Ao valer-se de pesquisas desenvolvidas na Europa e na América do Norte, o autor tece algumas considerações sobre essas dimensões. Em relação à primeira delas, o autor menciona que a análise da demanda dos serviços é recorrente nos estudos sociojurídicos sobre necessidades jurídicas não atendidas (*unmet legal needs*), bem como nos estudos sobre atitude do público em geral no tocante ao “conhecimento e opinião sobre a justiça” (*Knowledge and opinion about law, ou “estudos KOL”*). Não obstante a relevância das investigações fundadas nessa perspectiva, algumas limitações igualmente podem ser observadas. Essas limitações decorrem, sobretudo, da não apreciação de processos complexos que concorrem para o problema do *acesso à justiça*, a exemplo de outros obstáculos, para além dos econômicos, entre eles, psicológicos, geográficos, de competência legal, que podem ser identificados no caminho da justiça, como demonstram os estudos desenvolvidos por Jerome Carlin & Jan Howard<sup>70</sup>, por Economides<sup>71</sup>, e por Galanter<sup>72</sup>.

A segunda dimensão, ou seja, a natureza da oferta dos serviços jurídicos, remete aos contornos da Teoria da Organização Social, com Leon Mayhew e Albert Reiss<sup>73</sup> à frente. A partir de pesquisas produzidas nos Estados Unidos, os autores voltam a atenção para a oferta de serviços na equação advogado-cliente. Em síntese, demonstram que não há oferta para qualquer tipo de demanda. Há, em verdade, importantes espaços vazios nesse nicho, isso porque advogados e defensores públicos não prestam serviços a todo e qualquer tipo de causa. Segundo o autor, “a natureza e o estilo dos serviços jurídicos oferecidos são, portanto, fatores cruciais que influenciam, quando não determinam, a mobilização da lei” (ECONOMIDES, 1999)<sup>74</sup>. Para o autor, uma das alternativas para o preenchimento dos espaços vazios deixados pelo mercado seria a ampliação do escopo dos serviços jurídicos estatais, entretanto, alguns fatores desestimulam um investimento por parte do Estado, como a possibilidade de figurar como parte na mesma ação que financia, ou a possibilidade de estimular litígios e congestionar tribunais.

Por fim, a terceira dimensão está relacionada à natureza do problema jurídico a ser trazido pelos clientes às instâncias jurídicas. Para Economides<sup>75</sup>,

---

<sup>69</sup> Idem, p. 63.

<sup>70</sup> CARLIN, J.; HOWARD, J. “Legal Representation and Class Justice”. *Ucla Law Review* 12, 1965.

<sup>71</sup> ECONOMIDES, K. “Lendo as ondas do ‘Movimento de Acesso à Justiça’: epistemologia versus metodologia?” In: PANDOLFI, D. C.; CARVALHO, J. M.; CARNEIRO, L. P.; GRYSZPAN, M. *Cidadania, justiça e violência*. FGV, 1999. / ECONOMIDES, K. “On liberating law from the tyranny of the city”. FERRAZ, L. S. (Coord.). *Repensando o Acesso à Justiça no Brasil: Estudos Internacionais*. Vol. 2 - Institutos Inovadores. Evocati, 2016.

<sup>72</sup> GALANTER, M. “Acesso à Justiça em um mundo com capacidade social em expansão”. In: FERRAZ, L. S. (Coord.). *Repensando o Acesso à Justiça no Brasil: Estudos Internacionais*. Vol. 2 - Institutos Inovadores. Evocati, 2016.

<sup>73</sup> MAYHEW, L.; REISS, A. “The Social Organisation of Legal Contacts”. *American Sociological Review*, 34 (309), 1969.

<sup>74</sup> ECONOMIDES, K. “Lendo as ondas do ‘Movimento de Acesso à Justiça’: epistemologia versus metodologia?” In: PANDOLFI, D. C.; CARVALHO, J. M.; CARNEIRO, L. P.; GRYSZPAN, M. *Cidadania, justiça e violência*. FGV, 1999, p. 67.

<sup>75</sup> Idem, p. 69.

independentemente das condições financeiras dos clientes, há significativo espectro de disputas não amparado pelos mais diversos ramos jurídicos. Isso porque o processo judiciário não está aparelhado para tratar de conflitos em larga escala, que se estendam à sociedade como um todo. Conforme o autor, os direitos metaindividuais “não são frequentemente bem representados, quer pelos provedores de serviços jurídicos, quer pelos grupos particulares de clientes que pretendem representar a classe mais ampla”.

Já do viés epistemológico, Economides faz referência à compreensão das definições contemporâneas de *acesso à justiça*, e acena para as dimensões ética e política do direito, com importantes desafios para a responsabilidade profissional e para o ensino jurídico. Trata-se de engendrar novas perspectivas na definição da própria justiça. Para olhar para a justiça, a partir da oferta, propõe, em um primeiro momento, perscrutar o acesso dos cidadãos ao ensino do Direito e ao ingresso nas profissões jurídicas e, *a posteriori*, após investidos nas carreiras, investigar como se dá o acesso de tais operadores à justiça. A segunda questão coloca em pauta questões éticas relativas às responsabilidades da participação das faculdades de direito e dos organismos profissionais não apenas no controle da admissão às carreiras jurídicas, mas também na definição dos padrões de profissionalização. A solução aqui é um encadeamento entre a estrutura macro, eixo da demanda, e a estrutura micro, eixo da oferta.

#### **4.3 Internacionalização da Proteção dos Direitos Humanos: a quinta “onda” renovatória proposta por Diogo Esteves & Franklyn Roger**

Esteves & Silva<sup>76</sup> anunciam o surgimento de um novo movimento de *acesso à justiça*, o recrudescimento de uma quinta “onda renovatória”: a internacionalização da proteção dos direitos humanos. Transformações sociais, econômicas, políticas e culturais ensejam redefinições de contextos e conceitos. Nos tempos contemporâneos, instituições internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), e suas agências de cooperação, lançam um novo olhar para os direitos humanos, e passam a percebê-los como um eixo estratégico para a efetividade da proteção jurídica do indivíduo em face do próprio Estado que deveria protegê-lo<sup>77</sup>. Com a construção desse novo olhar, novas hierarquias valorativas são instauradas, e os direitos humanos são alçados à matéria de Direito Internacional.

É de registrar-se que, após a Segunda Guerra Mundial, os direitos humanos adquirem novos contornos. Até então, esses direitos restringiam-se a assunto interno dos Estados, e apenas granjeavam relevância internacional quando algum país carecia de proteger seus cidadãos em outro Estado. A tutela desses direitos ganhou significativa atenção com o advento da ONU e de instrumentos normativos protetivos, a exemplo da Declaração Universal de Direitos do Homem (DUDH), do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pacto Social), e do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos (Pacto Civil) e seus Protocolos facultativos, que conformam, em conjunto, a Carta Internacional de Direitos Humanos. O processo de universalização dos direitos humanos engendra um processo de internacionalização desses mesmos direitos. Surge, assim, o Direito Internacional dos Direitos Humanos.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> ESTEVES, D.; SILVA, F. R. A. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2ª Edição. Forense, 2017.

<sup>77</sup> Idem.

<sup>78</sup> Em conformidade com Flávia Piovesan, esses processos [de universalização e internacionalização] permitiram, por sua vez, a formação de um sistema normativo internacional de proteção de direitos humanos, de âmbito global e regional, como também de âmbito geral e específico. Adotando o valor da primazia da pessoa humana, esses sistemas se complementam, interagindo com o sistema nacional de proteção, a fim de proporcionar a maior efetividade possível na tutela e promoção de direitos fundamentais. A sistemática internacional, como garantia adicional de proteção, institui mecanismos de responsabilização e controle internacional, acionáveis quando o Estado se mostra falho ou omissor na tarefa de implementar direitos e liberdades fundamentais. (Grifo meu).

O fio condutor desse sistema normativo internacional de proteção dos direitos humanos é a cooperação internacional para a promoção e a consolidação do respeito a esses direitos para todos, consoante estabelece o artigo 1º, § 3, da Carta da ONU.<sup>79</sup> Depreende-se que a proteção universal de direitos humanos não exclui a proteção regional desses direitos. Antônio Augusto Cançado Trindade<sup>80</sup> observa a complementariedade entre os instrumentos normativos do sistema global e regional, mediante os Sistemas Interamericano, Europeu e Africano.

A Organização dos Estados Americanos (OEA), fundada em 1948, criou seu próprio sistema de direitos humanos: o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Tal sistema tem como esteio a Carta da OEA e a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), aprovada em 1969 e com vigência a partir de 1978. A partir dessa Convenção, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) restaram consagradas como órgãos para a proteção dos direitos humanos. Para alcançar esse fim, a Comissão dispõe de uma série de instrumentos, a exemplo das recomendações de medidas protetivas em prol dos direitos humanos, entre outros, e a Corte exerce competência sobre os Estados-Parte da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Tal como as Nações Unidas, em nível internacional, o Sistema Europeu de Direitos Humanos, por meio do Conselho da Europa, em nível regional, também é dotado de um instrumentário de direitos humanos. Nos anos 1950, o Conselho da Europa acolheu a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais (CEDH), vigente a partir de 1953. Merece registro que o acompanhamento e o cumprimento das obrigações constantes no catálogo dos direitos pelos Estados-Partes é previsto no âmbito de recursos individuais, assim como de queixas estatais. De acordo com Hans-Joachim Heintze<sup>81</sup>, indivíduos que se sintam lesados por autoridades em seus direitos assegurados pela Convenção, podem recorrer à Corte Europeia de Direitos Humanos, e as decisões dessa Corte para os países são juridicamente vinculantes. Os Estados-Membros comprometem-se, em todos os casos em que são partes, a seguir a decisão final do tribunal.

Já o Sistema Africano de Direitos Humanos é concebido a partir de dois momentos. Um deles reporta à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (ou *Carta de Banjul*), firmada 1981, pela Organização da Unidade Africana (OAU)<sup>82</sup> e, o outro, à Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos (ACHPR). Diferentemente das Convenções Americana e Europeia, a Carta Africana prevê não apenas os direitos dos indivíduos, mas também os direitos dos povos e, nesses

---

<sup>79</sup> A Declaração Universal dos Direitos do Homem é o ponto de partida para a construção de tal sistema, assim como é o ponto de referência para os esforços nacionais e internacionais destinados a promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais. Para além disso, cabe à própria ONU, a partir de seus órgãos, salvaguardar os direitos humanos. O Conselho de Direitos Humanos (*Human Rights Council*), é o órgão central para a proteção desses direitos dentro do sistema, e promover a sua codificação (*standard setting*) e tratar de suas violações, figuram como suas principais atividades. Esse Conselho conta com o auxílio de outros centros, como o Comitê Consultivo (*Advisory Committee*) e o Alto-Comissariado da ONU para Direitos Humanos (*Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*). Outrossim, merece referência a Assembleia Geral da ONU, dotada de responsabilidade geral por todas as questões no âmbito de seu estatuto.

<sup>80</sup> TRINDADE, A. A. C. *Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do Século XXI*. In: Conferências proferidas pelo Autor no XXXIII Curso de Direito Internacional, organizado pela Comissão Jurídica Interamericana da OEA. 2006, p. 408-490.

<sup>81</sup> HEINTZE, H. "Introdução ao Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos". In: PETERKE, S. (Coord.). *Manual Prático de Direitos Humanos Internacionais*. Escola Superior do Ministério Público da União, 2009, p. 77.

<sup>82</sup> Substituída, posteriormente, pela União Africana (AU).

termos, preserva a influência das tradições africanas<sup>83</sup>. Para promover os direitos humanos e dos povos e garantir sua proteção na África, a Carta Africana prevê uma Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos. Já a Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos tem competência para todos os casos e litígios que lhe forem apresentados relativos à interpretação e aplicação da Carta de Banjul, e outros instrumentos de direitos humanos pertinentes.

Para Esteves e Silva<sup>84</sup> essas configurações acenam para um novo movimento de *acesso à justiça*, muito embora seja possível identificar alguns fatores impeditivos de tal acesso, como a existência de cortes internacionais aptas a garantir a tutela jurídica contra atos estatais, a possibilidade de efetivação de uma sentença internacional, e a facilitação dos indivíduos, grupos ou entidades à jurisdição internacional e aos procedimentos perante as Cortes Internacionais.

### 5. Considerações Finais

O *acesso à justiça* pode ser considerado um direito basilar para a garantia de todos os demais direitos<sup>85</sup>. Trata-se de um direito estruturante das sociedades contemporâneas, eis que é só a partir dele que é possível falar em um Estado democrático de direito<sup>86</sup>. O surgimento do movimento de *acesso à justiça*, em distintos países, e de diferentes formas, revela uma preocupação em relação a atender às necessidades daqueles que durante muito tempo não tiveram condições de reivindicar seus direitos<sup>87</sup>. São propostas e reformas voltadas para a efetivação de direitos de pessoas comuns, e são marcadas por uma atitude mais positiva do Estado; pela reformulação procedimental e institucional; pela revisão de noções tradicionais; entre outros demarcadores. Apesar dos riscos e limitações, acenam para a afirmação da cidadania. De acordo com Hilary Sommerlad<sup>88</sup>, o encadeamento entre direito e sociedade torna o *acesso à justiça* fundamental para o conteúdo da cidadania. Em complemento: “uma justiça acessível aos não privilegiados é provavelmente a chave para a necessidade mais urgente nas nossas democracias do final do século: o desafio da inclusão” e, nessa direção, “a não ser que alcancemos acesso geral e universal, o direito à justiça continuará a ser um privilégio e não um direito”<sup>89</sup>.

### Referências Bibliográficas

ALVES, C. F. *Justiça para todos! Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*. Lumen Juris, 2006.

\_\_\_\_\_. “Assistência Jurídica no Brasil: Lições que podem ser aprendidas com países que outrora alcançaram avançado patamar de desenvolvimento na prestação desses serviços e posteriormente tiveram que enfrentar severas restrições financeiras”. In: ALVES, C. F.; GONZÁLEZ, P. *Defensoria Pública no Século XXI: Novos horizontes e desafios*. Lumen Juris, 2017.

<sup>83</sup> HEINTZE, H. “Introdução ao Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos”. In: PETERKE, S. (Coord.). *Manual Prático de Direitos Humanos Internacionais*. Escola Superior do Ministério Público da União, 2009, p. 77.

<sup>84</sup> ESTEVES, D.; SILVA, F. R. A. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2ª Edição. Forense, 2017.

<sup>85</sup> CASTRO, A. L. M.; ALVES, C. F.; ESTEVES, D.; SILVA, F. R. A. *Access to Justice in Brazil: The Brazilian Legal Aid Model*. Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro, 2017.

<sup>86</sup> SANTOS, B. S. et al. *Proposta de projectos para o Observatório da Justiça Brasileira*. Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2009.

<sup>87</sup> ALVES, C. F. *Justiça para todos! Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*. Lumen Juris, 2006.

<sup>88</sup> SOMMERLAD, H. “Some reflections on the relationship between citizenship, access to justice, and the reform of legal aid”. In: *Journal of Law and Society*. Vol. 31, Number 3, September 2004.

<sup>89</sup> MENDÉZ J.; O'DONNELL, G.; PINHEIRO, P. S. *Democracia, Violência e Injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina*. Paz e Terra, 2000.

- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Bertrand do Brasil, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Razões Práticas: Sobre a Teoria da Ação*. Papyrus, 1996.
- \_\_\_\_\_. *A economia das trocas simbólicas*. Perspectiva, 1998.
- CAPPELLETTI, M. "Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil". *Rivista di Diritto Processuale*. V. 30. Padova, 1975.
- CAPPELLETTI, M.; GORDLEY, J.; JOHNSON JR., E. *Towards Equal Justice: A Comparative Study of Legal Aid in Modern Societies*. Dott. A. Giuffrè Editore, 1975.
- CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective*. Dott. A. Giuffrè Editore, 1978.
- \_\_\_\_\_. *Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee: studi di diritto giudiziario comparato*. Il Mulino, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Sergio Antônio Fabris Editor, 1988.
- CARLIN, J.; HOWARD, J. "Legal Representation and Class Justice". *Ucla Law Review* 12, 1965.
- CASTRO, A. L. M.; ALVES, C. F.; ESTEVES, D.; SILVA, F. R. A. *Access to Justice in Brazil: The Brazilian Legal Aid Model*. Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro, 2017.
- DINAMARCO, C. R. *A Instrumentalidade do Processo*. Malheiros, 1999.
- ECONOMIDES, K. "Lendo as ondas do 'Movimento de Acesso à Justiça': epistemologia versus metodologia?" In: PANDOLFI, D. C.; CARVALHO, J. M.; CARNEIRO, L. P.; e GRYNSZPAN, M. *Cidadania, justiça e violência*. FGV, 1999.
- \_\_\_\_\_. "On liberating law from the tyranny of the city". FERRAZ, L. S. (Coord.). *Repensando o Acesso à Justiça no Brasil: Estudos Internacionais*. Vol. 2 - Institutos Inovadores. Evocati, 2016.
- ESTEVES, D.; SILVA, F. R. A. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2ª Edição. Forense, 2017.
- FALCÃO, J. "Acesso à justiça: diagnóstico e tratamento". In: Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB (Org.). *Justiça: Promessa e realidade – o acesso à justiça em países ibero-americanos*. Nova Fronteira, 1996.
- FELSTINER, W.; ABEL, R.; e SARAT, A. "The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming". *Law and Society Review* 15, 1980-1981.
- GALANTER, M. "Why the 'haves' come out ahead: speculations on the limits of legal change". *Law and Society Review*. Amherst, n. 9, 1974.
- \_\_\_\_\_. "Acesso à Justiça em um mundo com capacidade social em expansão". In: FERRAZ, L. S. (Coord.). *Repensando o Acesso à Justiça no Brasil: Estudos Internacionais*. Vol. 2 - Institutos Inovadores. Evocati, 2016.
- GONZÁLEZ, P. "A definição constitucional da Defensoria Pública como expressão e instrumento do regime democrático: para além de sua função simbólica". In: ALVES, C. F.; GONZÁLEZ, P. *Defensoria Pública no Século XXI: Novos horizontes e desafios*. Lumen Juris, 2017.
- GOMES NETO, J. M. W. *O acesso à justiça em Mauro Cappelletti: análise teórica desta concepção como "movimento" de transformação das estruturas do processo civil brasileiro*. Sérgio Antonio Fabris Editor, 2005.
- HEINTZE, H. "Introdução ao Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos". In: PETERKE, S. (Coord.). *Manual Prático de Direitos Humanos Internacionais*. Escola Superior do Ministério Público da União, 2009.
- JOHNSON JR, E. *Justice and Reform: The Formative Years of the American Legal Services Program*. Transaction Books, 1978.
- MAYHEW, L.; REISS, A. "The Social Organisation of Legal Contacts". *American Sociological Review*, 34 (309), 1969.
- MENDÉZ J.; O'DONNELL, G.; PINHEIRO, P. S. *Democracia, Violência e Injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina*. Paz e Terra, 2000.

- NELKEN, D. *The "Gap Problem" in the Sociology of Law: A Theoretical Review*. Windsor Y.B. Access Just. 35, 1981.
- NUNES, D.; TEIXEIRA, L. *Acesso à justiça democrático*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.
- OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA (OJP). *O acesso ao direito à justiça: um direito fundamental em questão*. Relatório Preliminar. OJP, 2002.
- GRYNSZPAN, M. *Cidadania, justiça e violência*. FGV, 1999.
- PIOVESAN, F. "O Processo de Globalização dos Direitos Humanos". *Revista da Fundação Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*. Ano 8, v. 15, 2000.
- SANTOS, B. S. "Introdução à Sociologia da Administração da Justiça". *Revista Crítica de Ciências Sociais*. N. 21, Nov 1986.
- \_\_\_\_\_. *O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica*. 1988.
- SANTOS, B. S. et al. *Proposta de projectos para o Observatório da Justiça Brasileira*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2009.
- SANTOS, G. F. "Acesso à justiça como direito fundamental e a igualdade em face dos direitos sociais". In: GOMES NETO, J. M. W. (Coord.). *Dimensões do acesso à justiça*. JusPodivm, 2008.
- SOMMERLAD, H. "Some reflections on the relationship between citizenship, access to justice, and the reform of legal aid". In: *Journal of Law and Society*. Vol. 31, Number 3, September 2004.
- TRINDADE, A. A. C. *Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do Século XXI*. In: Conferências proferidas pelo Autor no XXXIII Curso de Direito Internacional, organizado pela Comissão Jurídica Interamericana da OEA. 2006, p. 408-490.