

# O MOVIMENTO MUNDIAL DE ACESSO À JUSTIÇA E OS CAMINHOS PARA A PRESTAÇÃO DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA

## *THE GLOBAL MOVEMENT FOR ACCESS TO JUSTICE AND THE ROADS FOR THE PROVISION OF FREE LEGAL AID*

Gárdia Rodrigues Silva<sup>1</sup>

Olga Jubert Gouveia Krell<sup>2</sup>

**RESUMO:** Observa-se os contornos do movimento mundial de acesso à justiça. Para tecer os fios que o constroem, a ênfase recai em autores que realizam uma incursão nos meandros da assistência jurídica gratuita, a exemplo de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, assim como Boaventura de Sousa Santos e Kim Economides. Nesse sentido, o estudo abrange desde a evolução do conceito de acesso à justiça até os obstáculos e as soluções para alcançar tal direito, percorrendo a trajetória e as estratégias adotadas por distintos sistemas judiciários.

**PALAVRAS-CHAVE:** Acesso à Justiça; Assistência Jurídica Gratuita; Movimento Mundial.

**ABSTRACT:** We can observe the contours of the worldwide movement of access to justice. To weave the threads that construct it, the emphasis falls on authors who make a foray into the intricacies of free legal aid, such as Mauro Cappelletti and Bryant Garth, as well as Boaventura de Sousa Santos and Kim Economides. In this sense, the study ranges from the evolution of the concept of access to justice to obstacles and solutions to achieve this right, tracing the trajectory and strategies adopted by different judicial systems.

**KEY WORDS:** Access to Justice; Free Legal Aid; World Movement.

<sup>1</sup> Doutoranda em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Advogada Orientadora do Núcleo de Prática Jurídica, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Alagoas (EMAJ/FDA/UFAL).

<sup>2</sup> Doutora em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora Associada da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Alagoas (FDA/UFAL).

## INTRODUÇÃO

*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>3</sup>*

Ao longo dos anos 1960 e seguintes, importantes estudos voltam a atenção para o *acesso à justiça* e seus desdobramentos. Para tratar do tema, é imprescindível recorrer à obra de Mauro Cappelletti, James Gordley e Earl Johnson Jr., *Toward Equal Justice: a comparative study of legal aid in modern societies*.<sup>4</sup> O excerto em epígrafe revela o fio condutor da obra em comento: 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. *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*.

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. É de registrar-se que esse olhar é construído sob os auspícios de um ambicioso projeto de investigação coordenado por Cappelletti, desenvolvido ao longo dos anos 1970, 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,

<sup>3</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GORDLEY, James; JOHNSON JR., Earl. *Towards Equal Justice: a comparative study of legal aid in modern societies*. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1975. p. 5.

<sup>4</sup> Id. *Ibid*.

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

de diferentes localidades.<sup>6</sup> No entanto, é a sua edição resumida que demarca o início do *access to justice movement*, surgido após a Segunda Guerra Mundial, e destinado a tornar o sistema jurídico acessível a todos, independentemente da renda. Com efeito, é a partir do Relatório Geral do *Projeto de Florença*, consubstanciado no livro *Access to Justice: the worldwide movement to make rights effective – a general report*, sob a coordenação de Cappelletti e Bryant Garth,<sup>7</sup> que o tema é alçado à pauta das mais diversas agendas.

Esse ensaio, publicado no Brasil já nos anos finais de 1980, com o título *Acesso à Justiça*,<sup>8</sup> traz um compêndio das investigações empíricas realizadas por esses pesquisadores sobre o funcionamento dos sistemas judiciários de alguns países, a exemplo da 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 esse direito. Litigantes do Judiciário, leis vigentes, sujeitos coletivos, interesses difusos, disparidades socioeconômicas, reformas judiciais, reformas em outras instituições da sociedade são algumas questões que atravessam a obra em apreço. 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 ou, em outras palavras, do *Projeto Florentino de acesso à justiça*, a investigação apresenta um viés sócio-jurídico, e o resultado final retrata um importante diagnóstico do lugar reservado na sociedade para os problemas concernentes à efetividade de direitos.

## 1 DOS CONTORNOS DO ACESSO À JUSTIÇA

*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>9</sup> De acordo com Cappelletti e Garth, o termo *acesso à justiça* é de difícil definição, mas indica as finalidades basilares do sistema jurídico,

6 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee**: studi di diritto giudiziario comparato. Bologna: Il Mulino, 1994.

7 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Access to Justice: the newest wave in the worldwide movement to make rights effective*. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1978.

8 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1988.

9 FALCÃO, Joaquim. *Acesso à justiça: diagnóstico e tratamento*. In: AMB (Org.). **Justiça, Promessa e Realidade**: o acesso à justiça em países ibero-americanos. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996, p. 271.

como 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.”<sup>10</sup>

Acompanhar a evolução teórica de *acesso à justiça* é 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 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>11</sup> No *laissez faire*, a “justiça [...] só podia ser obtida por aqueles que pudessem arcar com os seus custos”.<sup>12</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 como 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>13</sup>

O estado procedimental do Direito está assentado em pressupostos distintos dos modelos precedentes. Aqui, Cândido Rangel Dinamarco fala em *acesso à justiça* como “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

<sup>10</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. op. cit., p. 8.

<sup>11</sup> Id. *ibid.*, p. 9.

<sup>12</sup> NUNES, Dierle; TEIXEIRA, Ludmila. **Acesso à justiça democrático**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013. p. 21.

<sup>13</sup> Id. *ibid.*, p. 30.

como instrumento, como 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>14</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>15</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>16</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 os direitos de todos”.<sup>17</sup> Para Marc Galanter, 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.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Instrumentalidade do Processo*. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 149/320;.

<sup>15</sup> NUNES, Dierle; TEIXEIRA, Ludmila. op. cit., p. 197.

<sup>16</sup> Id. *ibid.*, pp. 60-61.

<sup>17</sup> CAPPELLETTI; GARTH. op. cit. p. 12.

<sup>18</sup> GALANTER, Marc. *Acesso à Justiça em um mundo com capacidade social em expansão*. In: FERRAZ, Leslie Sherida (Coord.). *Repensando o acesso à justiça no Brasil: estudos internacionais*. Aracaju: Evocati, 2016, p. 12. v. 2 - Institutos Inovadores.

Nessa direção, acesso à justiça é um amálgama desses textos e contextos, em palavras outras, trata-se de 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 e Garth, no contexto de um dado direito substantivo, a plena efetividade pode ser entendida como “igualdade de armas” entre as partes, ou seja, “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”.<sup>19</sup> Ocorre que as diferenças entre as partes dificilmente são completamente erradicadas. Nesse sentido, os autores identificam os obstáculos que circunscrevem tal direito.

## 2 DOS OBSTÁCULOS AO 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>20</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, aponta alguns entraves para a reivindicação de direitos e/ou a solução de litígios perante as

<sup>19</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1988, p. 14.

<sup>20</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à Sociologia da Administração da Justiça. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. n.º 21, nov. 1986. p. 21.

instâncias judiciais. Quando reivindicados, o vultuoso número de processos, o excessivo formalismo das práticas forenses e a morosidade processual são outros obstáculos que circunscrevem a tramitação da ação judicial. Consoante Cappelletti e Garth,<sup>21</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 diagnóstico para as proposições e conclusões do Relatório Geral do *Projeto de Florença*.

No tocante às custas judiciais:

- a) em geral, a resolução formal de litígios é excessivamente dispendiosa, o que implica 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 possibilidade das partes, Cappelletti e Garth valem-se dos estudos de Galanter<sup>22</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, enumeramos algumas delas:

- a) 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>23</sup> ressalta as vantagens dos primeiros litigantes: maior conhecimento do Direito e, correlativamente, maior capacidade de estruturar o litígio; economia de escala, dado o volume de processos;

<sup>21</sup> CAPPELLETTI, id. *ibid*.

<sup>22</sup> GALANTER, Marc. Why the “haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law and Society Review*, Amherst, n. 9, n.º 1, 1974.

<sup>23</sup> Id. *ibid*.

possibilidade de maior estreitamento das relações com os membros do Poder Judiciário, entre outras.

No que tange aos 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 da 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 meta-individuais 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>24</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>25</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 desigualdades poderiam restar afastadas ou minimizadas, 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

<sup>24</sup> CAPPELLETTI, Mauro. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. *Rivista di Diritto Processuale*. Padova, v. 30, p. 365, 1975.

<sup>25</sup> GALANTER, Marc. *Why the “haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change*. Law and Society Review. Amherst, n. 9, n.º 1, 1974.

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>26</sup>

Para Galanter,<sup>27</sup> o acesso à justiça despontou 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, seguiram distintas trajetórias e foram 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, como 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* (1980-1981), 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, realizados em uma comunidade do Rio de Janeiro, com o nome fictício de Pasárgada, ao longo da década de setenta, acrescentam outros obstáculos ao acesso à justiça, como sociais e culturais. Nas palavras do autor, a discriminação social no acesso à justiça é um fenômeno mais

<sup>26</sup> CAPPELLETTI; GARTH. Op. cit., p. 12.

<sup>27</sup> GALANTER, Marc. Acesso à Justiça em um mundo com capacidade social em expansão. In: FERRAZ, Leslie Sherida (Coord.). Repensando o acesso à justiça no Brasil: estudos internacionais. Aracaju: Evocati, 2016, pp. 19-20. v. 2 - Institutos Inovadores.

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>28</sup>

Ao cotejar o Direito oficial estatal e o Direito informal não oficial, fundado na Associação de Moradores dessa comunidade, como 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, 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>29</sup> A partir dessas identificações, são propostas algumas soluções para se alcançar outro patamar de *acesso à justiça*.

### 3 DOS MODELOS DE PRESTAÇÃO DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA

Para superar os obstáculos econômicos, organizacionais e procedimentais, Cappelletti e Garth apresentam um conjunto articulado de reformas jurídicas, categorizadas cronologicamente. São algumas soluções práticas ou “ondas renovatórias” que emergem a partir dos anos 1960, reunindo “seus conteúdos e objetivos, na demonstração das transformações conceituais do acesso à justiça, como paradigma a ser aplicado no estudo do fenômeno processual e norteador de projetos de reformas nos sistemas jurídicos processuais”.<sup>30</sup> Essas soluções ou “ondas” estão consubstanciadas:

(I) na criação de assistência judiciária 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. Trata-se, como refere Cappelletti, de uma série de avanços institucionais.

<sup>28</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à Sociologia da Administração da Justiça. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n.o 21, nov 1986, pp. 21-22.

<sup>29</sup> SANTOS, op. cit.

<sup>30</sup> GOMES NETO, José Mário Wanderley. *O acesso à justiça em Mauro Cappelletti: análise teórica desta concepção como “movimento” de transformação das estruturas do processo civil brasileiro*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2005, p. 62.

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>31</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>32</sup> Ao versar sobre a assistência jurídica para os pobres, a primeira solução ou “onda” faz referência a alguns modelos de prestação desses serviços. Um deles é o modelo *Judicare* (a), adotado na Áustria, Inglaterra, Holanda, França e Alemanha. Esse sistema é pautado na assistência como 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>33</sup> é o (b) advogado remunerado pelos cofres públicos. São serviços jurídicos prestados por advogados de “escritórios de vizinhança”, situados na própria comunidade. Os serviços, voltados para a promoção dos interesses dos pobres, são pagos pelo governo, sendo adepto desse sistema os Estados Unidos.

E, o terceiro modelo, refere-se ao sistema misto (c), no qual os países buscam o encadeamento dos modelos anteriores, como sistemas que se complementam, a exemplo da Suécia e da Província de Quebec, no Canadá, com a possibilidade de escolha entre o atendimento por advogados servidores públicos ou por advogados particulares. Essas soluções são direcionadas para superar obstáculos econômicos para o efetivo acesso à justiça. Levando-se em

<sup>31</sup> CAPPELLETTI, Mauro. **Access to Justice and Welfare State**. 1981, p. 56.

<sup>32</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1988, pp. 31-32.

<sup>33</sup> Cf.: JOHNSON JR, Earl. **Justice and reform: the formative years of the legal services program**.

conta que “o auxílio de um advogado é essencial”, é dever do Estado garantir o acesso à justiça aos necessitados.<sup>34</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”. 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:

(II) objetos de proteção jurídica, incluídos como interesses difusos, compreende a:

- a) propositura de ações em defesa de interesses públicos ou coletivos por meio governamental;
- 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”, que “combine recursos e iniciativas tanto do setor público quanto de grupos de particulares para uma reivindicação mais eficiente dos interesses difusos”.<sup>35</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>36</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, com alterações em procedimentos, mudanças em estruturas de antigos e novos tribunais, uso de pessoas leigas ou para profissionais, modificações jurídicas para evitar litígios ou facilitar sua solução, uso de mecanismos alternativos para a resolução dos litígios, entre outros. Para Mario Gryszpan,<sup>37</sup> a terceira onda decorre e, ao mesmo tempo, envolve, as ondas

<sup>34</sup> CAPPELLETTI, op. cit., p. 38.

<sup>35</sup> CAPPELLETTI, op. cit., p. 49; 66.

<sup>36</sup> Id. *ibid.*, p. 67.

<sup>37</sup> GRYSZPAN, Mario. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: FGV, 1999, p. 100.

anteriores, “expandindo e consolidando 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 requer:

- 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;
- b) o uso de 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. Juízo Arbitral, como procedimento relativamente informal, com julgadores dotados de formação técnica ou jurídica e decisões vinculatórias com limitadas possibilidades de recurso;
  - ii. da Conciliação, como procedimento que não demanda julgamento, revela mais fácil cumprimento, e restaura os laços dos relacionamentos prolongados; e
  - iii. dos Incentivos econômicos, como instrumento para estimular acordos.

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 pequenas causas, a exemplo das relações de consumo ou de locação;
  - ii. Tribunais de “Vizinhança” ou “Sociais” para solucionar divergências nas comunidades;
  - iii. Tribunais Especiais para demandas de consumidores;
  - iv. Mecanismos Especializados para garantir direitos “novos” em outras áreas do Direito;
- 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:
  - v. “Parajurídicos”, assistentes jurídicos com diversos graus de treinamento em Direito, e de

- vi. Planos de Assistência Jurídica 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 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*. O movimento mundial de *acesso à justiça* é assinalado pela criação desses diversos mecanismos, marcados por uma atitude mais positiva do Estado; pela melhoria das estruturas de assistência jurídica; pela reformulação procedimental e institucional; pela revisão de noções tradicionais; entre outros demarcadores. O reconhecimento dos obstáculos a serem transpostos e o desenvolvimento desses instrumentos, são condições primeiras para a busca de uma ordem jurídica igualitária.

Para Kim Economides,<sup>38</sup> para além das soluções e/ou “ondas” propostas por Cappelletti e Garth, há uma quarta “onda renovatória” quando se fala em *acesso à justiça*. A partir de um projeto interdisciplinar, intitulado *Access to Justice in Rural Britain Project*, o autor traz outra perspectiva analítica, fundada em olhar não apenas para a oferta, mas também para a demanda de serviços jurídicos. Com efeito, estabelecendo como ponto de partida a indissociabilidade entre oferta e demanda, Economides busca identificar os obstáculos ao acesso que circunscrevem os próprios operadores do Direito. Há, pois, um deslocamento do eixo de investigação, dos destinatários da prestação jurisdicional, passa para os prestadores desse serviço.

Após direcionar o olhar para o *acesso à justiça* nas comunidades rurais, no sudoeste da Inglaterra, a partir de uma investigação sobre distribuição e trabalho de advogados e sobre necessidades legais, o autor confere ênfase aos estudos no campo da ética legal, eis que “o acesso dos cidadãos à justiça é inútil sem o acesso dos operadores do direito à justiça”. Considerando que a linha de *acesso à justiça* adotada pelo *Projeto de Florença* é macro política, diz o autor que “é hora de examinar também, no nível micro, as compreensões

<sup>38</sup> ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia? In: PANDOLFI, Dulce Chaves et al. (Orgs.) **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

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”. Não se trata, pois, de eleger uma dessas abordagens, mas sim de “criar, sustentar e equilibrar em nossa análise do acesso à justiça uma nova síntese entre os níveis macro e micro”.<sup>39</sup>

De um lado, o autor volta a atenção para a metodologia, e refere que para compreendê-la é preciso tratar igualmente de três elementos: “a) a natureza da demanda dos serviços jurídicos; b) a natureza da oferta desses serviços jurídicos; e c) a natureza do problema jurídico que os clientes possam desejar trazer ao fórum da justiça”.<sup>40</sup> Sendo assim, para superar os obstáculos ao acesso à justiça pelos prestadores de serviços jurídicos, é preciso levar em conta, em um primeiro momento, o acesso dos cidadãos ao ensino do Direito e ao ingresso nas profissões jurídicas e, em um segundo momento, como se dá o acesso de tais operadores à justiça, após investidos nas carreiras. A solução aqui é um encadeamento entre a estrutura macro, eixo da demanda, e a estrutura micro, eixo da oferta.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acesso à justiça pode ser considerado um direito basilar para a garantia de todos os demais direitos. Em outras palavras, a titularidade de direitos materiais resta assegurada quando há efetivação do acesso à justiça. 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>41</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>42</sup> São propostas e reformas voltadas para a efetivação de direitos de pessoas comuns. Apesar dos riscos e limitações, acenam para a afirmação da cidadania.

<sup>39</sup> ECONOMIDES, *ibid.*, pp. 62-63.

<sup>40</sup> *Id. ibid.*, pp. 62-64.

<sup>41</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa et al. Proposta de projectos para o Observatório da Justiça Brasileira. Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2009.

<sup>42</sup> ALVES, Cleber Francisco. Justiça para todos! Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

De acordo com Hilary Sommerlad,<sup>43</sup> a relação reflexiva e concomitantemente constitutiva entre direito e sociedade torna o acesso à justiça fundamental para o conteúdo da cidadania:

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. A não ser que consigamos resolver os problemas da marginalização e exclusão, os regimes que criamos e consolidamos não merecerão o adjetivo de “democráticos”. [...] A não ser que alcancemos acesso geral e universal, o direito à justiça continuará a ser um privilégio e não um direito”.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> SOMMERLAD, Hilary. Some reflections on the relationship between citizenship, access to justice, and the reform of legal aid. **Journal of Law and Society**, v. 31, n.º 3, Sept. 2004.

<sup>44</sup> MENDÉZ Juan; O'DONNEL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio. Democracia, Violência e Injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 248.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Cleber Francisco. **Justiça para todos! Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CAPPELLETTI, Mauro; GORDLEY, James; JOHNSON JR., Earl. **Towards Equal Justice: a comparative study of legal aid in modern societies**. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1975.

\_\_\_\_; GARTH, Bryant. **Access to Justice: the newest wave in the worldwide movement to make rights effective**. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1978.

\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee: studi di diritto giudiziario comparato**. Bologna: Il Mulino, 1994. p. 71.

\_\_\_\_\_. **Acesso à Justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1988.

\_\_\_\_\_. **Access to Justice and Welfare State**. 1981.

\_\_\_\_\_. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. **Rivista di Diritto Processuale**, Padova, v. 30, 1975.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Instrumentalidade do Processo**. São Paulo: Malheiros, 1999.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia? In: PANDOLFI, Dulce Chaves et al. **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FALCÃO, Joaquim. Acesso à justiça: diagnóstico e tratamento. In: AMB (Org.). **Justiça; Promessa e realidade: o acesso à justiça em países ibero-americanos**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

FERRAZ, Leslie Sherida (Coord.). **Repensando o acesso à justiça no Brasil: estudos internacionais**. Aracaju: Evocati, 2016. v. 2 - Institutos Inovadores.

GALANTER, Marc. Why the “haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. **Law and Society Review**, Amherst, n. 9, n.º 1, 1974.

\_\_\_\_. Acesso à Justiça em um mundo com capacidade social em expansão. In:

GOMES NETO, José Mário Wanderley. **O acesso à justiça em Mauro Cappelletti: análise teórica desta concepção como “movimento” de transformação das estruturas do processo civil brasileiro.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2005.

MENDÉZ Juan; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Democracia, Violência e Injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.

NUNES, Dierle; TEIXEIRA, Ludmila. **Acesso à Justiça Democrático.** Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA (OJP). **O acesso ao direito à justice: um direito fundamental em questão.** Relatório Preliminar. Coimbra: OJP, 2002.

PANDOLFI, Dulce Chaves et al. **Cidadania, justiça e violência.** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à Sociologia da Administração da Justiça. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n.º 21, nov. 1986.

\_\_\_\_. **O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica.** 1988.

\_\_\_\_ et al. **Proposta de projectos para o Observatório da Justiça Brasileira.** Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2009.

SANTOS, Gustavo Ferreira. Acesso à justiça como direito fundamental e a igualdade em face dos direitos sociais. In: GOMES NETO, José Mário Wanderley (Coord.). **Dimensões do acesso à justiça.** Salvador: JusPodivm, 2008.

SOMMERLAD, Hilary. Some reflections on the relationship between citizenship, access to justice, and the reform of legal aid. **Journal of Law and Society**, v. 31, n.º 3, Sept. 2004.