

*Acesso à Justiça:  
um olhar retrospectivo*

---

*Eliane Botelho Junqueira*

Apesar da investigação sobre processos decisórios formais e informais coordenada por Felipe Augusto de Miranda Rosa na década de 70, não se pode falar de uma produção sistemática na área direito e sociedade, ou seja, de uma linha de investigação sobre temas e instituições jurídicas, antes dos anos 80.<sup>1</sup> Localizada não na área das ciências sociais, mas sim entre bacharéis de direito sociologicamente orientados,<sup>2</sup> a sociologia do direito no Brasil surge, coincidentemente ou não, com as primeiras pesquisas sobre acesso à Justiça. Resenhar as investigações que têm sido produzidas sobre acesso à Justiça<sup>3</sup> – tema cuja amplitude permite incluir toda e qualquer investigação sobre o Poder Judiciário e sobre formas alternativas de resolução de conflitos – é, portanto, (re)escrever, a partir de um novo recorte, a trajetória da sociologia do direito brasileira e a sua vinculação a discussões político-jurídicas presentes na história recente do Brasil.<sup>4</sup>

A princípio, poder-se-ia imaginar que o interesse dos pesquisadores brasileiros sobre este tema nos anos 80 estivesse diretamente relacionado com o movimento que havia começado na década anterior em diversos países do mundo, o “*access-to-justice*” justificado o *Florence Project*, coordenado por Mauro Capelletti e Bryant Garth

com financiamento da Ford Foundation (1978).<sup>5</sup> No entanto, a análise das primeiras produções brasileiras revela que a principal questão naquele momento, diferentemente do que ocorria nos demais países, sobretudo nos países centrais, não era a expansão do *welfare state* e a necessidade de se tomarem efetivos os novos direitos conquistados principalmente a partir dos anos 60 pelas “minorias” étnicas e sexuais, mas sim a própria necessidade de se expandirem para o conjunto da população direitos básicos aos quais a maioria não tinha acesso tanto em função da tradição liberal-individualista do ordenamento jurídico brasileiro, como em razão da histórica marginalização sócio-econômica dos setores subalternizados e da exclusão político-jurídica provocada pelo regime pós-64.<sup>6</sup>

Assim como não existem referências ao *Florence Project* nas primeiras produções brasileiras sobre o tema – uma versão resumida do texto de Cappelletti e Garth só é publicada em português em 1988 –, é significativo que não conste deste projeto internacional um relatório sobre o Brasil. A não participação do Brasil no *Florence Project* teria sido resultado de dificuldades de contactar pesquisadores brasileiros interessados em analisar esta questão? Ou seria decorrente da falta de interesse dos nossos pesquisadores em relação ao tema na segunda metade dos anos 70, já que o assunto só é introduzido no cenário acadêmico e político brasileiro a partir do final daquela década, quando (e aqui não coincidentemente) se inicia o processo de abertura política? Infelizmente, não é possível responder a essas indagações. No entanto, chama a atenção a ausência do Brasil no *Florence Project*, enquanto outros países da América Latina (como Chile, Colômbia, México e Uruguai) se fizeram representar, relatando as suas experiências no campo do acesso à Justiça.

Os motivos para o despertar do interesse brasileiro no início dos anos 80 para esta temática, portanto, devem ser procurados não neste movimento internacional de ampliação do acesso à Justiça, mas sim internamente, no processo político e social da abertura política e, em particular, na emergência do movimento social que então se inicia. Invertendo o caminho clássico de conquista de direitos descrito por Marshall (1967),<sup>7</sup> o caso brasileiro não acompanha o processo analisado por Cappelletti e Garth<sup>8</sup> a partir da metáfora das três “ondas” do “*access-to-justice movement*”. Ainda que durante os anos 80 o Brasil, tanto em termos da produção acadêmica como em termos das mudanças jurídicas, também participe da discussão sobre direitos coletivos e sobre a informalização das agências de resolução de conflitos, aqui estas discussões são provocadas não pela crise do Estado de bem-estar social, como acontecia então nos países centrais, mas sim pela exclusão da grande maioria da população de direitos sociais básicos, entre os quais o direito à moradia e à saúde.

Apesar de ser possível detectar uma linha de continuidade entre os subtemas de pesquisa desenvolvidos a partir dos anos 80 dentro dessa temática,

o movimento acadêmico (e jurídico-político) em torno do acesso à Justiça compreende dois eixos principais. De um lado, situam-se as pesquisas sobre o acesso coletivo à Justiça que marcam principalmente a primeira metade dos anos 80. De outro, encontram-se as investigações sobre formas estatais e não-estatais de resolução de conflitos individuais, nas quais ganham espaço os novos mecanismos informais – tais como os então denominados Juizados Especiais de Pequenas Causas – introduzidos pelo Estado a partir de meados da década de 80. Em qualquer um dos dois eixos, no entanto, sobressai a profunda influência de Boaventura de Sousa Santos, que se tornou conhecido da comunidade acadêmica a partir da pesquisa realizada nos anos 70 na favela do Jacarezinho.

### *Acesso coletivo à Justiça*

Ao contrário do que vinha acontecendo nos países centrais, no caso brasileiro não se tratava, pelo menos no início dos anos 80, de buscar procedimentos jurídicos mais simplificados e alternativas aos tribunais como meio de garantir o acesso à Justiça e de diminuir as pressões resultantes de uma explosão de direitos que ainda não havia acontecido. Ao contrário, tratava-se fundamentalmente de analisar como os novos movimentos sociais e suas demandas por direitos coletivos e difusos, que ganham impulso com as primeiras greves do final dos anos 70 e com o início da reorganização da sociedade civil que acompanha o processo de abertura política, lidam com um Poder Judiciário tradicionalmente estruturado para o processamento de direitos individuais.

Se a questão prática do *welfare state*<sup>9</sup> não estava presente naquele momento – tornando absolutamente fora de lugar preocupações com experiências de conciliação e informalização da Justiça tais como ocorriam nos países centrais e que, na esteira desse movimento, vão gerar, logo em seguida, o *alternative dispute resolution movement* nos Estados Unidos –, as reflexões brasileiras possuíam outra matriz organizadora. A forte presença do pensamento marxista nas ciências sociais de então e a influência dos trabalhos desenvolvidos por Boaventura de Sousa Santos – facilitada tanto por sua estada no Brasil no início dos anos 70, como pela acessibilidade de seus artigos, escritos em nosso quase morto idioma – fizeram com que o tema do *pluralismo jurídico* fosse transplantado para as investigações que, indiretamente, se voltavam para o tema do acesso à Justiça. Tanto os trabalhos de Boaventura de Sousa Santos, como as pesquisas empíricas desenvolvidas no campo, provavelmente porque tomavam como um dado a própria inacessibilidade da Justiça para os setores populares, não abordavam explicitamente o tema do acesso à Justiça, mas sim procedimentos estatais e não estatais de resolução de conflitos. Mesmo assim, o tema do acesso à Justiça emerge em toda esta produção.



Ainda que *Discurso e poder*, uma versão resumida da tese de doutoramento de Boaventura de Sousa Santos, só tenha sido publicado no Brasil em 1988, Pasárgada já era conhecida pelos pesquisadores brasileiros que começaram a desenvolver pesquisas sociologicamente orientadas sobre o direito – principalmente por Joaquim Falcão – desde, com certeza, finais dos anos 70.<sup>10</sup> A noção de pluralismo jurídico, que se contrapõe à imagem de uma sociedade homogeneizada pressuposta nas análises sobre direito estatal e ressalta fraturas entre os seus segmentos, mostrava-se então de fácil recepção em função da semelhança com as imagens de Brasil correntes em diversos setores da *intelligentsia*. Apesar de a pesquisa não estar preocupada diretamente com os canais de acesso à Justiça estatal, o direito de Pasárgada atesta não apenas a produção de uma nova ordem jurídica paralela ao direito oficial (direito do asfalto), mas a impossibilidade de os habitantes daquela comunidade, percebida como ilegal pelo direito oficial, buscarem soluções para seus conflitos no ordenamento jurídico e nas instâncias judiciais. Em outros termos, a comunidade de Pasárgada remetia à associação de moradores a resolução de conflitos individuais por estar, de fato, impossibilitada de ter acesso à Justiça estatal.

A definição que Boaventura de Sousa Santos apresenta naquele momento de pluralismo jurídico<sup>11</sup> – como contradições interclassistas e intraclassistas que, relevadoras dos diferentes modos como se reproduz a dominação político-jurídica, se condensam na “criação de espaços sociais, mais ou menos segregados, no seio dos quais se geram litígios ou disputas processados com base em recursos normativos e institucionais internos” (1988: 76) – serve não apenas para considerar o direito de Pasárgada como uma expressão de pluralismo jurídico, como também para que, mais tarde, Joaquim Falcão (a quem cabe introduzir as contribuições de Boaventura de Sousa Santos na então em formação sociologia do direito brasileira e criar com Mario Brockmann Machado o Grupo de Trabalho Direito e Sociedade da Anpocs em 1979) analise o papel desempenhado pelo Poder Judiciário na resolução de conflitos coletivos no Recife.

Se, teoricamente, se chega ao tema do acesso à Justiça nas investigações brasileiras a partir do tema do pluralismo jurídico, não se teria constituído um campo de investigação se naquele momento não tivessem ocorrido, na arena jurídico-política, as invasões urbanas. Olhando os conflitos urbanos no Grande Recife, Joaquim Falcão inaugura no início dos anos 80 a preocupação com os direitos coletivos, a partir dos quais passa a ser centrada a discussão sobre o acesso à Justiça. Nesta pesquisa, onde são analisados diversos casos de invasão urbana<sup>12</sup> – tendo-se, nesta análise, a participação de vários consultores, entre os quais o próprio Boaventura de Sousa Santos –, Joaquim Falcão conjuga a noção de pluralismo jurídico com a noção de acesso à Justiça para defender que, diante da necessidade de se responder às demandas sociais emergentes,

coexistem diferentes lógicas jurídicas dentro do próprio Poder Judiciário, lento e tecnicamente incapaz de resolver as demandas emergentes na sociedade brasileira. Apesar de também utilizar a noção de pluralismo jurídico, Joaquim Falcão se afasta das preocupações de Boaventura de Sousa Santos, voltado, naquele momento, principalmente para o potencial libertário presente nas formas de organização local, e não para a necessidade de se processarem judicialmente os interesses difusos e coletivos que vinham na nova onda de mobilização. Fica claro que o ponto de Joaquim Falcão é o necessário *aggiornamento* do Poder Judiciário, apontando para a institucionalização e juridicização da conflitualidade emergente como etapas decisivas da então denominada transição democrática.

A partir dessa pesquisa, Joaquim Falcão constrói um texto que se transforma em referência obrigatória do campo: a partir da preocupação com a democratização do Poder Judiciário, é analisado o “acesso à Justiça como um mecanismo que pode ou não estar a favor da implementação da representação coletiva dos cidadãos, como aperfeiçoamento do ideal democrático” (1981: 4), tendo-se, como ponto de partida, a cultura jurídica que permeia os institutos jurídicos processuais. Como a cultura jurídica dominante, de caráter liberal e individualista, não consegue lidar com o novo padrão de conflitualidade emergente no Brasil do início dos anos 80, os novos conflitos coletivos, não podendo ser encaminhados ao Poder Judiciário, cujo acesso lhes é negado, são remetidos a outras arenas, informais, paralelas e mesmo ilegais: “[o] acesso das classes sociais majoritárias à Justiça é um dos aspectos necessários, a partir do qual se pode pensar numa base social e política que dê ao Judiciário a independência que procura. (...) Neste sentido, a contribuição do Judiciário à redemocratização implica não negar-se a lidar com os conflitos do padrão emergente. Ao contrário, implica reconhecê-los e tentar equacioná-los. Um passo, entre os muitos necessários, é admitir a possibilidade de representação coletiva” (1981: 20).

No mesmo sentido é ainda a pesquisa desenvolvida por Alexandrina Moura (1990) sobre invasões urbanas em Recife, chamando a atenção para a utilização do sistema judicial pelos invasores, através de ações de interdito proibitório. Nesse processo, a pressão por meio de passeatas e da imprensa cria um novo entendimento por parte dos juízes, que justificam um “tratamento diferenciado para classes de baixa renda e prevalência do direito de moradia sobre o direito de propriedade” (1990: 37).

Dentro da “Escola do Recife”, e sob direta influência de Joaquim Falcão, Luciano Oliveira e Affonso Pereira dão continuidade à análise do encaminhamento dos conflitos coletivos à Justiça, ainda que preocupados especificamente com os processos administrativos (1988). Se o Judiciário, não contemporâneo daquela época, é incapaz de absorver determinados conflitos coletivos referen-



tes a direitos sociais emergentes a partir dos anos 70, é necessário analisar o papel desempenhado por outras agências estatais na resolução desses conflitos. A ampliação do acesso à Justiça implicaria, portanto, não apenas a atualização do Poder Judiciário, como também o aperfeiçoamento democrático dos processos decisórios do Poder Executivo (1988: 26): “[a] democratização do aparato legal-estatal no Brasil de hoje está condicionada ao fortalecimento dos meios de acesso à Justiça das demandas coletivas, demandas essas que dizem respeito a direitos de amplos segmentos da sociedade brasileira atual” (1988: 32).

O principal centro acadêmico de produção de pesquisas empíricas sobre o acesso coletivo à Justiça no Rio de Janeiro foi, sem dúvida, o Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), influenciado também pelas pesquisas desenvolvidas por Joaquim Falcão e por Boaventura de Sousa Santos. Mais especificamente, a preocupação do grupo da PUC-Rio com a temática inicia-se em 1984, com uma pesquisa sobre o relacionamento entre associações de moradores – movimento que se encontrava então em processo de fortalecimento – e o Poder Judiciário. A preocupação fundamental nessa investigação, no entanto, não eram os direitos coletivos básicos, como acontecia no Recife, mas sim os direitos difusos. Através da análise das formas de encaminhamento e resolução de conflitos coletivos em três associações de moradores de classe média do Rio de Janeiro – Jardim Botânico, Gávea e Laranjeiras –, pôde-se perceber que o Poder Judiciário era então utilizado apenas como último recurso de resolução de conflitos, quando já estavam esgotadas as possibilidades de negociação através dos Poderes Executivo e Legislativo.

O trabalho de Eduardo Guimarães (1991) mantém-se dentro desta temática – analisando o acesso à Justiça a partir de invasões urbanas resolvidas através não do Judiciário, mas sim de negociações realizadas fora do sistema legal. A noção de pluralismo jurídico é retomada para entender as diversidades de entendimentos e de encaminhamentos legais produzidos a partir da invasão de terras do IAPAS. Ao pedido de reintegração de posse do Instituto, opunham-se dois discursos: o dos advogados, que procuravam defender o direito de moradia, e o dos próprios invasores, que reconheciam não se tratar de um direito, mas reivindicavam a permanência no local invadido por se tratar de uma necessidade e, portanto, de uma obrigação do governo. Assim como já haviam apontado as pesquisas realizadas pelos grupos do Recife e da PUC-Rio, Eduardo Guimarães percebe que a ação judicial de reintegração de posse funcionava apenas como uma ameaça, permanecendo estacionária já que não era impulsionada nem pelos atores, nem pelo juiz e, muito menos, pelos réus. Mais uma vez, portanto, a discussão sobre as formas não legais de encaminhamento das soluções no caso de invasões urbanas remetia à questão da inacessibilidade do sistema legal.

Em suma, todas as pesquisas nesse campo apontam para o fato de que o Poder Judiciário não constituía a principal agência de resolução dos conflitos coletivos e difusos, ainda que a possibilidade de seu acionamento pudesse representar, em todos os casos, uma “ameaça de violência possível, manipulável pelas partes” (por ambas as partes) (Falcão, 1984: 87).

### *Acesso à Justiça: direitos individuais*

De acordo com os pesquisadores voltados para a análise do acesso coletivo à Justiça, reivindicar uma ampliação do acesso à Justiça em nível individual, como, por exemplo, através da criação de Juizados de Pequenas Causas, representava uma estratégia instrumental, autonomizante e normativista incapaz de “questionar os aspectos substantivos que estão por detrás da questão do acesso à Justiça em uma sociedade como a brasileira” (Oliveira & Pereira, 1988: 15). Por este motivo, o tema não é trazido para o mundo acadêmico até a segunda metade dos anos 80, quando começam a ser produzidas pesquisas sobre o acesso individual à Justiça.

A primeira investigação nesse campo provavelmente é a dissertação de mestrado (cuja versão resumida é publicada em 1985) de Luciano Oliveira, em que este analisa o papel desempenhado pelos comissários de polícia do Recife na resolução dos conflitos das populações de baixa renda. Luciano Oliveira volta-se para as práticas “judiciais” da polícia como estratégias que minimizam a violência legalmente prevista, geradas em função do hábito das classes populares de “dar queixa no distrito”, buscando a resolução de seus problemas interindividuais de natureza pessoal. Se as decisões dos comissários de polícia fundamentam-se mais no uso da retórica do que na burocracia e na violência, o uso da retórica não deriva apenas do fato de os conflitos levados para a polícia serem de natureza não-classista, mas sim da expectativa da clientela: “a polícia, ao tratar esses casos do modo como foi descrito, subtraindo-os à apreciação do Judiciário, está cumprindo o papel que dela esperam os que a procuram. O que as pessoas querem é simplesmente uma ação rápida e informal contra o ofensor, e nada mais” (1985: 93). Fundamentalmente, a procura dessa agência de resolução de conflitos representa “um dos capítulos da velha história da inacessibilidade do Judiciário a determinados tipos de casos e, conseqüentemente, da busca, pelos interessados, de locais alternativos para onde possam se dirigir” (1985; 93). Trata-se de uma prática histórica das camadas populares, legalizada inclusive durante um período pelo Código Criminal do Império, que atribuía à polícia a competência para apreciar pequenos delitos de natureza pessoal. O encaminhamento desses casos para a polícia, portanto, indica não a busca de uma alternativa para a inacessibilidade do Judiciário, mas sim o fato



de que “para as classes populares e seus pequenos casos, o Poder Judiciário real sempre foi outro” (1985: 94).

Quase que simultaneamente, Rio de Janeiro e São Paulo voltam-se para o tema das agências judiciais informais de resolução de conflitos. Em São Paulo, Maria Cecília Mac Dowell dos Santos publica (1989) algumas considerações para o desenvolvimento de uma pesquisa empírica sobre os Juizados Informais de Conciliação (JIC). Duas idéias principais de Boaventura são retomadas então. Em primeiro lugar, Maria Cecília Mac Dowell utiliza a noção de “conciliação repressiva” para compreender o padrão de resolução dos conflitos por esta agência informal. Em seguida, considerando que estes Juizados não possuíam então competência para implementar as decisões judiciais, cuja execução caberia às instâncias tradicionais, Maria Cecília Mac Dowell argumenta que os Juizados Especiais não resolvem o problema do acesso à Justiça, uma vez que tornam a parte com pequeno poder aquisitivo dependente dos serviços de assistência judiciária, além de remeterem os conflitos para o Poder Judiciário tradicional: “[o]ra, se o acesso à Justiça nas áreas tradicionais e formais do campo jurídico, onde se concentram a burocracia e a violência, não é ampliado, então a ampliação de acesso através do JIC não pode ser considerada, globalmente, uma ampliação do acesso à Justiça, e, nesse caso, a ‘garantia’ estatal, na realidade, não passa de ilusão, de um símbolo que não guarda qualquer correspondência com o real” (1989: 122).

No Rio de Janeiro, o grupo da PUC-Rio dá continuidade aos seus trabalhos de investigação voltando-se para a análise de novas agências de resolução de conflitos, tais como os Juizados de Pequenas Causas, de Nova Iguaçu e do Centro, a Promotoria de Bairro e a Comissão de Consumidores da Câmara dos Vereadores da Cidade do Rio de Janeiro. Em relação aos Juizados Especiais de Pequenas Causas, a análise dos procedimentos instaurados durante o período de fevereiro a agosto de 1987 em Nova Iguaçu – um total de 132 pedidos, ou seja, menos de um pedido por dia – apontava para uma subutilização dessa agência por parte da população, indicando que a simples criação de instâncias informais não seria suficiente para garantir uma maior aproximação da população em relação ao Poder Judiciário.

A influência de Boaventura de Sousa Santos faz-se ainda presente em uma linha completamente distinta de investigação, desenvolvida pelo Departamento de Pesquisa e Documentação da Ordem dos Advogados do Brasil-Seção Rio de Janeiro. Em função da experiência de implantação de um escritório modelo de advocacia na favela do Morro da Coroa, nasce a oportunidade de, 15 anos depois, “revisitar” Pasárgada. Duas conclusões chamam a atenção. De um lado, a pesquisa constata que a grande distância entre a população mais subalternizada e o Poder Judiciário, considerado um dispositivo privado das elites, explica a existência de uma indisponibilidade da população em relação



ao *mundo dos ricos*, que funciona como bloqueio simbólico do seu acesso a dispositivos estatais de intermediação de conflitos (1988: 126). De outro, pôde-se perceber, já em meados dos anos 80, que a boca-de-fumo surgia como grupo com pretensões de tutelar direitos e mediar conflitos, ou seja, como um importante operador normativo ao lado da *juridicidade* da associação de moradores.

No final dos anos 80, as investigações nesse campo foram marcadas pelo artigo escrito por Boaventura de Sousa Santos e publicado, em 1989, no livro *Direito e Justiça: a função social do Judiciário*, organizado por José Eduardo Faria. Traçando uma trajetória da sociologia da administração da Justiça, Boaventura de Sousa Santos aponta os vários obstáculos – sociais, econômicos e culturais – para o acesso à Justiça e chama a atenção para o fato de ser o tema “aquele que mais diretamente equaciona as relações entre o processo civil e a justiça social, entre igualdade jurídico-formal e desigualdade sócio-econômica. No âmbito da Justiça civil, muito mais propriamente do que no da Justiça penal, pode falar-se de procura, real ou potencial, da Justiça. (...) a consagração constitucional dos novos direitos econômicos e sociais e a sua expansão paralela à do Estado de bem-estar transformou o direito ao acesso efetivo à Justiça num direito charneiro, um direito cuja denegação acarretaria a de todos os demais” (1989: 45).

Dentro dessa linha, deve ser destacada também a pesquisa desenvolvida pelo Centro de Estudos Direito e Sociedade (Cediso) da Universidade de São Paulo sobre acesso à Justiça e serviços legais tradicionais e inovadores (1991). Celso Campilongo utiliza uma tipologia de serviços legais para comparar os serviços jurídicos do Sindicato dos Metalúrgicos e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a partir da seguinte pergunta: “que tipo de contribuição [essas duas entidades] ofereceram na busca de fórmulas alternativas de acesso à Justiça e resolução de conflitos?” E, em uma perspectiva distinta das pesquisas até então desenvolvidas, Campilongo chama a atenção para o fato de que são igualmente importantes a perspectiva individualista da OAB e a perspectiva coletivista do Sindicato: “[n]ão se pode dizer o que é mais relevante. Tanto a consciência dos direitos individuais presente nas demandas da OAB quanto a consciência dos direitos coletivos [de ordem trabalhista] notada no Sindicato reforçam o mesmo fenômeno, ou seja: setores da base da pirâmide social – que compõem parte significativa da clientela – ganham, ‘talvez pela primeira vez, consciência de seus direitos, de serem cidadãos’. (...) O ‘novo’ não significa tanto a utilização de canais inéditos de solução de conflitos jurídicos ou o recurso a um vago ‘direito alternativo’, informal e extra-judicial. O ineditismo está assentado no dado fundamental de que setores populares, antes praticamente alijados e ignorados na arena judicial, vão crescentemente marcando sua presença e ocupando espaços político-jurídicos antes vazios” (1991: 14).

Nesta segunda vertente, a preocupação fundamental já não é a luta por direitos coletivos, mas sim a possibilidade – ou mesmo, a urgência – de se alargar a cultura cívica no Brasil, entendida esta em função das expectativas construídas pelos indivíduos em relação ao governo e às suas instituições (Santos, 1993: 195) de maneira a se reverterem os dados apresentados na Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar, segundo os quais é significativamente baixa a procura do Poder Judiciário por parte da população brasileira.

### **Conclusão**

A partir desta resenha das investigações empíricas sobre acesso à Justiça,<sup>13</sup> pode-se perceber que os temas de pesquisa emergem das discussões da sociedade civil. Na discussão sobre o acesso coletivo à Justiça, por exemplo, o tema dos conflitos coletivos impõe-se em um primeiro momento em razão do crescente fenômeno das invasões urbanas e da incapacidade do Poder Judiciário de resolver os novos conflitos emergentes na sociedade brasileira. Discutiam-se então os vários entraves processuais, tais como o artigo 245 do Código de Processo Civil, que subtraía da apreciação do Poder Judiciário qualquer pedido impossível segundo o ordenamento jurídico brasileiro, o que, de fato, significava a impossibilidade de se lutar, na instância judicial, por novos direitos. Em um segundo momento, inicia-se a discussão sobre a garantia dos direitos difusos, que, então, ainda não contavam com a possibilidade criada em 1985 pela Lei nº 7.347, que disciplinou a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico.

A aprovação dos Juizados Especiais de Pequenas Causas e a criação de agências estatais informais de resolução de conflitos deslocam os temas de pesquisa sobre acesso à Justiça dos conflitos coletivos para os conflitos individuais, linha que se mantém ainda hoje, como comprovam as recentes pesquisas iniciadas pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) sobre os novos Juizados Especiais e sobre vitimização. O tema do acesso à Justiça e vitimização, aliás, já havia sido preocupação da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar em 1988, cujos resultados têm inspirado análises importantes sobre o tema (como a produzida por Wanderley Guilherme dos Santos, 1993).

A produção acadêmica, de uma certa maneira, contribuiu para as transformações jurídicas dos anos 80. O caso mais explícito refere-se ao trabalho de Luciano de Oliveira sobre os comissários de polícia do Recife, textualmente citado nos debates da Assembléia Nacional Constituinte sobre os Juizados Especiais. E, ainda que não se possa determinar o grau de influência das



pesquisas sobre conflitos coletivos, é verdade que os anos 80 terminam, após a aprovação da Constituição Federal, com novos institutos de garantia do acesso coletivo ao Poder Judiciário, tais como o mandado de segurança coletivo.

A literatura produzida a partir do início dos anos 80 estava preocupada, fundamentalmente, com o processo de construção de direitos dos setores subalternizados da sociedade, a partir de uma leitura feita pelo ângulo da estrutura de classes que não dialogava com a noção clássica de cidadania, de corte liberal. De fato, o pressuposto raramente explicitado dessa literatura era o da singularidade da seqüência de construção de direitos no Brasil. Ao contrário do percebido por Marshall (1967), trabalhava-se com a hipótese de que uma construção dos direitos civis no Brasil pressupunha a conquista de direitos sociais. A este respeito, Celso Campilongo observa: “[h]á no Brasil um sentimento difuso, pendente de melhor comprovação empírica, de que a população pobre percebe os direitos sociais e coletivos com maior facilidade do que os direitos individuais. Confirmados esses dados, ter-se-á a situação paradoxal de conscientização popular sobre os direitos típicos do século XX, sem uma prévia consolidação do respeito aos direitos individuais” (1991: 16).

A partir desse ponto de partida, duas posições se apresentavam. De um lado, essas pesquisas, principalmente as relativas ao acesso coletivo à Justiça, conduziram, implicitamente, a uma teoria do Estado, dentro da vertente teórico-política latino-americana que considerava que a reprodução da ordem burguesa nesses países pressupunha, como sua condição de possibilidade, a forma autocrática do político e das instituições estatais. Portanto, toda e qualquer possibilidade de acesso à Justiça estaria vinculada a formas de auto-organização popular autônoma, que teriam o duplo significado de mecanismos *alternativos* de resolução de conflitos e protolegalidades insurgentes. De outro, defendia-se a necessidade de transformação do Poder Judiciário como instância apropriada para o tratamento dos conflitos coletivos e individuais. Nessa segunda posição situa-se, por exemplo, Joaquim Falcão, que chama a atenção para três pontos: a) a questão do acesso à Justiça na América Latina é uma questão da maioria, da imensa maioria, e não apenas de determinados grupos étnicos ou sexuais; b) não se trata de implementar a lei, de deslegalizar nos países centrais, mas sim de legalizar diferentemente; c) é fundamental transformar o Poder Judiciário (1981: 151).

Dois deslocamentos observam-se, portanto, nos anos 90. De um lado, em razão das transformações políticas e da flexibilização dos ângulos de análise, a preocupação com os movimentos sociais que, enquanto criadores de direitos, rompiam os limites da igualdade legal formal é substituída pela crescente preocupação com a ordem jurídica e seu papel na invenção da sociedade democrática. Categorias absolutamente centrais de matriz mais estrutural – como

Estado e papel do Judiciário como aparelho de Estado – deram a vez a uma curiosidade e perplexidade quase antropológicas na compreensão da cultura cívica, que acompanha o deslocamento da agenda de pesquisa das ciências sociais do tema da estrutura para o tema da agência. Começa a chamar a atenção dos pesquisadores a “enorme massa urbanizada, envolvida pela dinâmica da acumulação econômica, sujeita a carência de todo tipo, atomizada, usando com parcimônia o recurso do voto, indiferente aos políticos e governantes e fugindo às malhas organizacionais de partidos, associações comunitárias, sindicatos e associações profissionais, (...) essa mesma massa, atomizada e vítima de múltiplos exemplos de violência pública e privada, que justamente nega a existência de elevada taxa de conflito, ou que nele esteja envolvida” (Santos, 1993: 98).

De outro lado, as recentes pesquisas sobre os operadores do direito,<sup>14</sup> que também podem ser incluídas dentro dessa linha de investigação, a partir da convicção de que o conhecimento e a discussão sobre as lógicas-em-uso pelos atores jurídicos relacionam-se diretamente com a democratização do acesso à Justiça, vêm sendo desenvolvidas não mais apenas por juristas sociologicamente orientados, mas principalmente por cientistas políticos, sociólogos e historiadores. A publicação deste artigo no número especial sobre *cidadania* da revista *Estudos Históricos* comprova este duplo e simultâneo deslocamento.

### *Notas*

1. Esta resenha sobre a produção acadêmica em torno do tema do acesso à Justiça concentra-se nas pesquisas empíricas desenvolvidas a partir dos anos 80, deixando de lado, em consequência, as inúmeras contribuições teóricas produzidas quer no mundo acadêmico, quer pelas entidades de classe (principalmente pela Ordem dos Advogados do Brasil), quer ainda pelos serviços de assessoria jurídica popular.

2. Mesmo em Recife, onde essas pesquisas se localizaram no Departamento de Ciência Política da Fundação Joaquim Nabuco, os

pesquisadores, na sua maioria, tinham uma formação em direito.

3. O próprio termo acesso à Justiça pode ser objeto de discussão. Trata-se de acesso ao Poder Judiciário, às instâncias legais e estatais de resolução de conflitos, ou de garantir que todos possam ter seus conflitos jurídicos resolvidos justamente (e, nesse caso, justiça é tomada como um valor, e não como um órgão estatal)? Na verdade, a referência sempre foi ao acesso às instâncias oficiais (estatais ou não, já que se incluem as experiências societárias de resolução de conflitos), e não ao valor justiça. No *Florence Project*, Cappelletti define, logo no início de seu



prefácio, que o projeto procurou analisar tanto os obstáculos jurídicos, econômicos, sociais e psicológicos que dificultam ou impedem o uso do sistema jurídico, como os esforços desenvolvidos por diferentes países (democracias modernas) no sentido de superar estes obstáculos (1978: I, vii).

4. Para uma história mais abrangente da sociologia do direito no Brasil, cf. Junqueira, 1994.

5. Neste sentido, a academia internacional estava sendo estimulada pelo interesse da Ford Foundation na implantação de novos mecanismos de acesso ao Poder Judiciário.

6. No prefácio do volume III da publicação final do *Florence Project*, Cappelletti e Garth referem que "*it is not easy to vindicate the rights of the weaker segments of the public, either collectively or individually. Every strategy has limitations or pitfalls, and to date the practical accomplishments of these reforms trends are not as great as one could desire. A wide variety of reforms are necessary in the legal profession, courts, and in alternatives to the courts. A large - indeed, a worldwide - movement has begun, but it is, as we said, still in its experimental phase - an experiment in welfare state rights and, more generally, in welfare state politics.*" (1978: xvii)

7. Segundo Marshall (1967), são conquistados primeiramente os direitos civis, depois os direitos econômicos e, finalmente, os direitos sociais.

8. Cappelletti e Garth identificam três "*waves of reform*" no "*access-to-justice movement*": a garantia de assistência jurídica para os pobres, a representação dos direitos difusos e informalização do procedimento de resolução de conflitos. Para uma análise mais detalhada, cf. Cappelletti e Garth (1988).

9. A tese de que aos carecimentos devem corresponder direitos constitui, segundo Ewald (1986), a própria matriz filosófica do Estado providência.

10. Uma versão resumida da tese já havia sido publicada na *Law and Society Review*, em 1977.

11. Para uma definição de pluralismo jurídico mais recente, cf. Santos, 1990.

12. Analisando nove casos de invasões urbanas no Recife, Joaquim Falcão percebe que a atuação do Judiciário caracteriza-se por uma crescente incerteza sobre, primeiro, se haverá uma decisão e, segundo, sobre o conteúdo desta decisão. Em outras palavras, "o grau de incerteza há muito ultrapassou a ambigüidade tolerável da lei que baliza a interpretação judicial. A possibilidade de não-decisão e de decisões *contra legem* ou *para legem* destrói a ambigüidade tolerável" (1984: 93).

13. Esta resenha, no entanto, não esgota a produção da sociologia do direito brasileira sobre acesso à Justiça, inclusive pelas inúmeras possibilidades de abordagem que o tema permite. Neste sentido, por exemplo, não estariam as investigações sobre justiça pela própria mão – como a pesquisa de Maria Victoria Benevides (1982) – também relacionadas com o tema do acesso à Justiça, na medida em que fenômenos como o linchamento traduzem uma profunda crise nas instâncias oficiais de Justiça?

14. Pesquisas sobre os operadores do direito – juízes, promotores públicos e defensores públicos – têm sido desenvolvidas pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, pelo Instituto de Estudos da Religião, pelo Instituto Direito e Sociedade e pelo Instituto de Estudos Econômicos e Políticos de São Paulo.

Referências bibliográficas

- BENEVIDES, Maria Victoria. 1982. "Linhamentos: violência e 'justiça' popular". In: PAOLI, Maria Célia et alii. *A violência brasileira*. São Paulo, Brasiliense.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. 1991. "Acesso à Justiça e formas alternativas de resolução de conflitos: serviços legais em São Bernardo do Campo". *Revista Forense*, Rio de Janeiro, 315: 3-17, jul./set.
- CAPPELLETTI, Mauro & BRYANT, Garth (eds.). *Access to Justice*. Milan/Alphenandenrijn, Dott Giuffrè/Sijthoff and Noordhoff, 1978.
- \_\_\_\_\_. *Acesso à Justiça*. 1988. Porto Alegre, Sergio Fabris.
- CARVALHO, Eduardo Guimarães de. 1991. *O negócio da terra*. Rio de Janeiro, UFRJ.
- EWALD, François. 1986. *L'Etat providence*. Paris, Bernard Grasset.
- FALCÃO, Joaquim. 1981. "Cultura jurídica e democracia: a favor da democratização do Judiciário". In: LAMOUNIER, Bolívar et alii. *Direito, cidadania e participação*. São Paulo, Tao.
- \_\_\_\_\_. 1984. *Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas*. Rio de Janeiro, Forense.
- JUNQUEIRA, Eliane. 1994. *A sociologia do direito no Brasil*. Rio de Janeiro, Lumen Juris.
- \_\_\_\_\_ & RODRIGUES, José Augusto de Souza. 1988. "A volta do parafuso: cidadania e violência". In: SANTOS JUNIOR, Belisário et alii. *Direitos humanos: um debate necessário*. São Paulo, Brasiliense/IIDH.
- MARSHALL, T.H. 1967. *Cidadania e classes sociais*. Rio de Janeiro, Zahar.
- MOURA, Alexandrina Sobreira de. 1990. *Terra do mangue: invasões urbanas no Recife*. Recife, Fundação Joaquim Nabuco/Massangana.
- OLIVEIRA, Luciano. 1985. "Polícia e classes populares". *Cadernos de Est. Sociais*. Recife, 1 (1): 85-94, jan./jun.
- \_\_\_\_\_ & PEREIRA, Affonso. 1988. *Conflitos coletivos e acesso à Justiça*. Recife, Fundação Joaquim Nabuco/Massangana.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. 1977. "The law of the oppressed: the construction and reproduction of legality in Pasargada". *Law & Society Review*. Denver, 12(1): 5-126.
- \_\_\_\_\_. 1988. *Discurso e poder*. Porto Alegre, Sergio Fabris.
- \_\_\_\_\_. 1989. "Introdução à sociologia da administração da justiça". In FARIA, José Eduardo (org.). *Direito e Justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo, Ática.
- \_\_\_\_\_. 1990. "O Estado e o direito na transição pós-moderna: para um novo senso comum sobre o poder e o direito". *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra, 30: 13-43, jun.
- SANTOS, Maria Cecília Mac Dowell dos. 1988/89. "Juizados informais de conciliação em São Paulo: sugestões para a pesquisa sócio-jurídica". *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*. São Paulo, (50): 104-126.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. 1993. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro, Rocco.
- (Recebido para publicação em outubro de 1996)