

LESLIE S. FERRAZ
Coordenação

REPENSANDO O ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL: ESTUDOS INTERNACIONAIS

VOLUME 2 – INSTITUTOS INOVADORES

ANA RAÍRA VALVERDE MOURA
CRISTINA TEREZA GÁULIA
GABRIELA MAIA REBOUÇAS
GLÁUCIA FALSARELLA FOLEY
JON T. JOHNSEN
KARYNA BATISTA SPOSATO
KIM ECONOMIDES
LESLIE S. FERRAZ
MARC GALANTER
MARIANA MOTA PRADO
NIGEL J. BALMER
PASCOE PLEASENCE
REBECCA L. SANDEFUR
RICHARD COVERDALE
SHIRO KASHIMURA
VERÔNICA TEIXEIRA MARQUES
VILOBALDO CARDOSO NETO
VIVIAN PIONÓRIO ARAÚJO



EVOCATI

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

CONSELHO EDITORIAL

MARCO BRUNO MIRANDA CLEMENTINO (UFRN)
CONSTAÇA TEREZINHA MARCONDES CESAR (UFS)
LEONARDO JOSÉ CARNEIRO DA CUNHA (UFPE)
FERNANDA DUARTE LOPES LUCAS DA SILVA (UGF)
MANOEL JORGE E SILVA NETO (UFBA)
ADÉLIA MOREIRA PESSOA (UFS)
RODOLFO MÁRIO VEIGA PAMPLONA FILHO (UFBA)
WILLIS SANTIAGO GUERRA FILHO (UCAM)
EDUARDO LIMA DE MATOS (UFS)
HERON SANTANA (UFBA)
MARIA AUXILIADORA MINAHIM (UFBA)
DIRLEY DA CUNHA JÚNIOR (UFBA)
AUGUSTO CÉSAR LEITE DE CARVALHO (UFS)
CARLOS HENRIQUE BEZERRA LEITE (UFES)
SÉRGIO TORRES TEIXEIRA (UFPE)
EDILTON MEIRELES (UFBA)
WELBER BARRAL (UFSC)
SAULO JOSÉ CASALI BAHIA (UFBA)
CARLA EUGÊNIA CALDAS BARROS (UFS)
FLÁVIA MOREIRA GUIMARÃES PESSOA (UFS)
MANUEL DAVID MASSENO- PORTUGAL
DENIS BORGES BARBOSA (UERJ)
JOSÉ HENRIQUE MOUTA ARAÚJO (UFPE)

Apoio institucional

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Evocati – Associação de Fomento à Produção Intelectual em Sergipe.
Rua Celso Oliva, 484, 13 de Julho, Aracaju/SE



O48t Ferraz, Leslie Shériida
Repensando o acesso à Justiça no Brasil: estudos internacionais.
/ Volume 2 - - Institutos inovadores / Coordenação
[de] Leslie Shériida Ferraz. - Aracaju: Evocati, 2016.
281p. : il. : 22cm

Inclui bibliografia.
ISBN - 978-85-99921-26-5

1. Direito internacional-nacional. 2. Acesso à Justiça. 3. Estudos 4. Justiça no
Brasil. I. E-book. II. Organização. III. Evocati. IV. Título.

CDU: 342:341

REPENSANDO O ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL: ESTUDOS INTERNACIONAIS

VOLUME 2 – INSTITUTOS INOVADORES

Coordenação

LESLIE S. FERRAZ

Autores

ANA RAÍRA VALVERDE MOURA

CRISTINA TEREZA GÁULIA

GABRIELA MAIA REBOUÇAS

GLÁUCIA FALSARELLA FOLEY

JON T. JOHNSEN

KARYNA BATISTA SPOSATO

KIM ECONOMIDES

LESLIE S. FERRAZ

MARC GALANTER

MARIANA MOTA PRADO

NIGEL J. BALMER

PASCOE PLEASENCE

REBECCA L. SANDEFUR

RICHARD COVERDALE

SHIRO KASHIMURA

VERÔNICA TEIXEIRA MARQUES

VILOBALDO CARDOSO NETO

VIVIAN PIONÓRIO ARAÚJO



EVOCATI

ARACAJU-SERGIPE

2016

Os autores são responsáveis por todas as informações e opiniões expressas em seus respectivos artigos, bem como pela sua revisão técnica e ortográfica. Qualquer interpelação ou ação judicial, de qualquer natureza, decorrente dos textos que integram esta obra será de responsabilidade exclusiva de seu(s) respectivo(s) autor(es), isentando a coordenadora e a editora de quaisquer ônus.

SUMÁRIO

11 | APRESENTAÇÃO

16 | ACESSO À JUSTIÇA EM UM MUNDO
COM CAPACIDADE SOCIAL EM EXPANSÃO

MARC GALANTER

Universidade de Wisconsin-Madison, EUA

32 | ACESSO À JUSTIÇA NO CANADÁ:
UMA REVISÃO DA LITERATURA

MARIANA MOTA PRADO

Universidade de Toronto, Canadá

47 | LEGAL REFORM WORK IN STUDENT CLINICS.
THE JUSSBUS EXPERIENCE

JON T. JOHNSEN

Universidade de Oslo, Noruega

65 | BRAZILIAN ITINERANT JUSTICE:
AN EFFECTIVE MODEL TO IMPROVE ACCESS TO
JUSTICE TO DISADVANTAGED PEOPLE?

LESLIE S. FERRAZ

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)
e Universidade Tiradentes (UNIT), Brasil

93 | JUSTIÇA ITINERANTE – UM NOVO PARADIGMA DE
PRESTAÇÃO JURISDICIONAL
UMA POLÍTICA PÚBLICA DO PODER JUDICIÁRIO

CRISTINA TEREZA GÁULIA

Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, Brasil

112

**CARTOGRAFIA DAS EXPERIÊNCIAS DE JUSTIÇA
ITINERANTE NO NORDESTE DO BRASIL**

**GABRIELA MAIA REBOUÇAS
VERÔNICA TEIXEIRA MARQUES,
VIVIAN MARIA NUNES PIONÓRIO ARAÚJO
ANA RAÍRA VALVERDE MOURA**

Universidade Tiradentes (Unit), Brasil

131

**JUSTIÇA COMUNITÁRIA E AS ALTERNATIVAS
À JUSTIÇA NO BRASIL**

GLÁUCIA FALSARELLA FOLEY

Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TRDFT)

151

**ON LIBERATING LAW FROM
THE TYRANNY OF THE CITY**

KIM ECONOMIDES

Universidade Flinders, Austrália

171

**ACESSO À JUSTIÇA – A EXPERIÊNCIA NA
AUSTRÁLIA RURAL, REGIONAL E REMOTA**

RICHARD COVERDALE

National Rural Law and Justice Alliance, Austrália

198

**WHAT IS “LEGAL DEPOPULATION”?
—THROUGH A SURVEY OF 6 REGIONS AND A STUDY
OF A RURAL LAW FIRM—**

SHIRO KASHIMURA

Universidade de Kobe, Japão

236

**A EXPERIÊNCIA PÚBLICA DO DIREITO:
PESQUISAS DE LARGA ESCALA SOBRE PROBLEMAS
JUDICIALIZÁVEIS E POLÍTICA DE ACESSO À JUSTIÇA**

PASCOE PLEASANCE

NIGEL J. BALMER

University College London (UCL), Inglaterra

REBECCA L. SANDEFUR

Universidade de Illinois Urbana - Champaign, EUA

261

**JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO INSTRUMENTO
PARA O ACESSO À JUSTIÇA**

KARYNA BATISTA SPOSATO

Universidade Federal de Sergipe (UFS), Brasil

VILOBALDO CARDOSO NETO

Universidade Tiradentes (UNIT), Brasil

AUTORES

LESLIE S. FERRAZ (Coordenadora). Mestre e Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisadora e professora da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e do Mestrado Acadêmico em Direitos Humanos da Universidade Tiradentes (UNIT). Coordenou, entre outros, estudos empíricos sobre Juizados Especiais Cíveis, Tutela Coletiva, Execuções Fiscais e Justiça Itinerante, em parceria com Ministério da Justiça, ONU e Ipea. Sua atuação é focada no desenvolvimento de pesquisas empíricas em Direito e no fortalecimento do acesso à Justiça no Brasil, sobretudo para os grupos em desvantagem.

MARC GALANTER. Professor Emérito da Universidade de Wisconsin-Madison nos Estados Unidos, é um dos expoentes do movimento do *Law and Society*. Foi bolsista da Fulbright na Universidade de Nova Delhi, Fellow do Instituto Americano de Estudos Indianos e consultor da Ford Foundation. Ensinou em mais de 80 universidades nos Estados Unidos e exterior. Escreveu inúmeros livros e artigos, com destaque para *‘Why the haves come out ahead: speculations on the limit of legal change’*.

MARIANA MOTA PRADO. Graduiu-se em direito na Universidade de São Paulo e concluiu seu Mestrado e Doutorado na Yale Law School. Desde 2006, atua como professora associada na Faculdade de Direito da Universidade de Toronto. Trabalha nas áreas de reforma institucional, direito, desenvolvimento, regulação e direito comparado.

JON T. JOHNSEN. Professor aposentado e ex-reitor da Faculdade de Direito da Universidade de Oslo, Noruega. Entre 1978 e 1990, ele coordenou o JussBuss – uma clínica de assistência judiciária de estudantes na Escola de Direito. O principal campo de pesquisa de Johnsen é sociologia do Direito, assistência judiciária, justiça criminal, direitos humanos, assuntos relativos à clínica e questões interdisciplinares. Ele esboçou relatórios públicos sobre assistência judiciária e justiça criminal para o Ministério da Justiça. Para maiores informações, acesse: <http://www.jus.uio.no/ior/english/people/aca/jonj/index.html>.

CRISTINA TERESA GÁULIA. Doutoranda pela UVA – Universidade Veiga de Almeida. Mestre em Direito pela Universidade Estácio de Sá. Desembargadora em exercício na 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Coordenadora do programa Justiça Itinerante do TJRJ.

GABRIELA MAIA REBOUÇAS. Doutora em Direito pela UFPE, pesquisadora do ITP, do Mestrado em Direitos Humanos da UNIT/SE e do Mestrado em Sociedade, Tecnologias e Políticas públicas do UNIT/AL. Também é Líder do Grupo de Pesquisa “Acesso à justiça, direitos humanos e resolução de conflitos”, cadastrado no diretório de grupos do CNPq. Atualmente em Estágio Pós-doutoral na Universidade de Coimbra/PT, sob orientação de Boaventura de Sousa Santos.

VERÔNICA TEIXEIRA MARQUES. Doutora em Ciências Sociais pela UFBA, Coordenadora do Mestrado em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas do UNIT/AL. Atualmente é pesquisadora do ITP e do Mestrado em Direitos Humanos e da Graduação de Direito da UNIT. Também é Líder do Grupo de Pesquisa “Políticas Públicas de Proteção aos Direitos Humanos- CNPq”, pesquisadora do Núcleo de Análises e Pesquisas em Políticas Públicas de Segurança e Cidadania/NAPSEC da SSP/SE, atuando nas áreas de políticas públicas e controles democráticos, direitos humanos, gestão pública participativa, democracia, orçamento participativo e participação popular.

ANA RAÍRA VALVERDE MOURA. Bacharela em Direito pela Universidade Tiradentes (2015) participa do grupo de pesquisa “Políticas Públicas de Proteção aos Direitos Humanos- CNPq”. Participou como bolsista responsável em pesquisa vinculada ao PIBIC/ CNPq junto à Universidade Tiradentes.

VIVIAN PIONÓRIO ARAÚJO. Bacharela em Direito pela Universidade Tiradentes (2013). Advogada inscrita nos quadros da OAB/SE. Participa no diretório de grupo de pesquisa vinculado ao CNPq na linha de pesquisa “Política Criminal e Direitos Humanos: efetividade e garantias processuais”. Participou como bolsista responsável em pesquisa vinculada ao PIBIC/ CNPq junto à Universidade Tiradentes.

GLÁUCIA FALSARELLA FOLEY. Juíza coordenadora do Programa Justiça Comunitária do TJDF. Mestre em Direito pela UnB, conduziu pesquisa como Pesquisadora Visitante no Centro de Direitos Humanos da Universidade de Essex - Reino Unido e no Instituto de Estudos Jurídicos da Universidade de Wisconsin, Madison, EUA. Autora da obra “Justiça Comunitária - Por uma Justiça da Emancipação”.

KIM ECONOMIDES foi um dos primeiros pesquisadores no Instituto Universitário Europeu na Itália, onde ele trabalhou no Projeto Florença de Acesso à Justiça (1976-79). Trabalhou por um período como Chefe do Departamento de Direito e foi professor de Ética Jurídica na Universidade de Exeter, Devon, UK, até 2009, quando ele foi nomeado Professor de Direito e Diretor-fundador do Legal Issues Centre da Universidade de Otago, Dunedin, Nova Zelândia. Atualmente, é professor de Direito e Reitor da Escola de Direito da Universidade de Flinders, Adelaide, Austrália e Presidente da Associação Internacional de Ética Jurídica (IAOLE).

RICHARD COVERDALE é Diretor-fundador do Centro de Direito Rural e Regional e Justiça da Universidade de Deakin, Austrália. Seus interesses de pesquisa decorrem do seu envolvimento em organizações baseadas em comunidades que lidam com acesso à Justiça e questões de moradia na Austrália regional por mais de 30 anos. Atualmente, ele é Presidente da Aliança Nacional de Direito Rural e Justiça – uma organização que representa o interesse dos Australianos rurais em desvantagem no acesso do sistema de Justiça.

SHIRO KASHIMURA é graduado em Direito pela Universidade de Tóquio. Foi assistente de pesquisa em Direito Processual na Universidade de Tóquio, Japão (1977-1980) e Professor Assistente de Sociologia do Direito na Universidade de Kobe, Japão (1980-1990). Atualmente, é Professor de Sociologia do Direito (desde 1990) e Diretor de Informação em Ciência e Tecnologia – ambos na Universidade de Kobe, Japão.

NIGEL J. BALMER é professor (*reader*) em Direito e Estatística Social na Faculdade de Direito da Universidade College London (UCL) e consultor e pesquisador independente. Sua especialidade é em estudos

empíricos em Direito, estatística e metodologia de pesquisa. Seus interesses de pesquisa incluem explorar o papel do direito na vida cotidiana, compreensão pública da lei e dos direitos, a experiência e a resposta a questões jurídicas, a interação entre problemas legais e de saúde e o desenho de serviços jurídicos.

PASCOE PLEASENCE é Professor de Estudos Empíricos em Direito e co-diretor do Centro de Estudos Empíricos em Direito da Universidade College London (UCL). Foi Consultor Acadêmico e Científico da Comissão de Serviços Jurídicos – supervisionando o desenvolvimento da Pesquisa sobre a Justiça Civil e Social – e pesquisador sênior na Law and Justice Foundation de Nova Gales do Sul, Austrália. Ele é um importante especialista em metodologia empírica e tem particular interesse na experiência pública do direito e acesso à justiça.

REBECCA L. SANDEFUR é Professora Associada de Sociologia e Direito na Universidade de Illinois em Urbana-Champaign e Membro da American Bar Foundation, onde fundou e coordena a iniciativa de pesquisa em acesso à Justiça. Em 2013, foi Presidente visitante de Haia, afiliada ao Instituto de Haia para Internacionalização do Direito. Em 2015, foi nomeada Champion of Justice pelo Centro Nacional de Acesso à Justiça.

KARYNA BATISTA SPOSATO. Professora Adjunta do Departamento de Direito da Universidade Federal de Sergipe (UFS). Doutora em Direito pela UFBA. Mestre em Direito pela USP. Diplomada no Terceiro Ciclo pelo Programa de Doutorado em Problemas Atuais do Direito Penal e da Criminologia da Universidade Pablo Olavide. Coordenadora Adjunta do Programa de Pós-Graduação em Direito (PRODIR/UFS). Autora das obras “O Direito Penal Juvenil”, 2006, Editora Revista dos Tribunais, e “Direito Penal de Adolescentes - Elementos para uma Teoria Garantista”, 2013, Editora Saraiva.

VILOBALDO CARDOSO NETO. Mestre em Direitos Humanos (Universidade Tiradentes- UNIT), Especialista em Direito Penal e Processual Penal (Faculdade de Direito Prof. Damásio de Jesus- FDDJ), Graduado em Direito pela UNIT, Professor Assistente I na UNIT, Bolsista pela FAPITEC-SE (2014-2016), Advogado.

APRESENTAÇÃO

Dando continuidade ao livro *Repensando o Acesso à Justiça: estudos internacionais*, o volume 2 apresenta inovações trazidas pelos autores de diversos países e instituições: Universidades de Illinois e Wisconsin-Madison (EUA); Universidade de Oslo (Noruega); Universidade de Toronto (Canadá); Universidades de Deakin e Flinders (Austrália), University College of London (Inglaterra); Universidade de Kobe (Japão) - além de Ipea, Universidade Tiradentes e Tribunais de Justiça do Distrito Federal e do Rio de Janeiro (Brasil).

Este volume inicia-se pela revisão da própria concepção de acesso à Justiça, apresentada pelo professor MARC GALANTER, da Universidade de Wisconsin-Madison, um dos idealizadores do movimento *Law and Society* e um dos mais importantes juristas da atualidade.

Em seu artigo *Acesso à Justiça em um mundo como capacidade social em expansão*, GALANTER, traz um importante alerta: a agenda convencional de acesso à Justiça (tentativa de remover barreiras de modo a conceder todas as reivindicações a todas as pessoas) é totalmente inadequada para os desafios futuros. Seu argumento é de que a lei sempre irá amparar novos sujeitos e novos direitos e, portanto, é e sempre será impossível atender à crescente demanda por Justiça. Em um verdadeiro “choque de realidade”, conclui ser preciso desfazer a ilusão de que a Justiça “existe em um reino de legalidade técnica”: ao revés, segundo ele, distribuir Justiça é fazer escolhas políticas, baseadas em racionamento e priorização de oportunidades.

Para que estas escolhas sejam bem feitas, é imprescindível conhecer as demandas crescentes e os mecanismos criados para atendê-las; os capítulos seguintes trazem importantes contribuições neste sentido.

MARIANA MOTA PRADO, da Universidade de Toronto, por meio de uma revisão bibliográfica, revela que pesquisadores canadenses detectaram a existência de uma falha em seu sistema judicial: o acesso à Justiça para as classes média e baixa. Estes grupos situam-se numa espécie de “limbo”: não são suficientemente pobres para serem atendidos pelas defensorias públicas ou assistência judiciária gratuita, mas também não possuem recursos para contratar um advogado. Segundo Prado, a redução da pobreza e a ascensão das classes mais baixas podem vir a gerar problemas desta natureza no Brasil. Para

tanto, apresenta uma série de ações, tais como a assistência jurídica compartimentalizada e medidas destinadas a reduzir a quantidade de casos de direito do consumidor distribuídas na Justiça.

Em seguida, há uma gama de artigos que apresentam institutos inovadores, destinados a incluir grupos em desvantagem no sistema de Justiça, como o *JussBuss* norueguês, os programas brasileiros de Justiça Itinerante e Justiça comunitária e o chamado *rural Law* australiano, focado na inclusão, no sistema de Justiça, de grupos que vivem fora dos grandes centros, em áreas denominadas RRR: rurais, regionais ou remotas.

JON T. JOHNSEN apresenta, em inglês, o programa apontado como pioneiro na itinerância: o *Juss Buss*, ônibus desenvolvido pela Universidade de Oslo, na Noruega, que funciona desde 1971. Trata-se de uma clínica legal conduzida por estudantes de direito, que atende a um duplo escopo: prover serviços legais à população e, ainda, uma formação jurídica diferenciada aos alunos. JOHNSEN demonstra em seu artigo como a clínica é capaz de converter as necessidades dos usuários em processos políticos e administrativos eficazes, baseando-se nos *insights* únicos que resultam do manuseio prático dos casos.

Este formato de serviços legais proativos, realizados em veículos que conferem – por meio da sua mobilidade – a acessibilidade física, foi adotado com bastante sucesso no Brasil, por intermédio do programa de Justiça Itinerante, cortes móveis que funcionam em ônibus, vans, barcos e até avião. Várias autoras analisam os programas brasileiros de Justiça Itinerante: além de mim, TEREZA CRISTINA GÁULIA, desembargadora do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro; e as professoras da Universidade Tiradentes que atuaram como pesquisadoras no estudo sobre Justiça Itinerante do Ipea, VERÔNICA MARQUES e GABRIELA MAIA REBOUÇAS, com as alunas ANA RAÍRA MOURA e VIVIAN PIONÓRIO ARAÚJO.

Como coordenadora da pesquisa do Ipea sobre a Justiça Itinerante, apresento, no artigo em inglês *Brazilian Itinerant Justice: an effective model to improve access to Justice to disadvantaged people?*, dois estudos de caso, mediante a seleção, dentre a vasta gama de projetos analisados em todo o país, de programas que cuidam de localidades extremamente abandonadas pelo Estado. A conclusão é a de que, se por um lado, os obstáculos territoriais, financeiros e até mesmo psicológico-culturais

podem ser superados pela Justiça Itinerante, o modelo de solução de conflitos oferecido por estes programas (processo tradicional) é completamente inadequado ao tipo de demanda e ao perfil da população atendida. Portanto, verifico que a maior barreira ao acesso à Justiça é a de natureza processual: é preciso, com urgência, desenvolver um modelo processual (e, principalmente, extraprocessual) destinado a solucionar os peculiares conflitos das populações atendidas pela Justiça Itinerante. Neste contexto, surge a necessidade de pensarmos o acesso à Justiça em termos extrajudiciais e não governamentais, como proposto por MARC GALANTER em seu artigo de abertura.

A desembargadora CRISTINA TEREZA GÁULIA, uma das principais responsáveis pela criação do Programa de Itinerância do Tribunal fluminense, em seu artigo *Justiça Itinerante: um novo paradigma de prestação jurisdicional; uma política pública do Poder Judiciário*, resgata o histórico e apresenta o funcionamento da Justiça Itinerante do Rio de Janeiro. O modelo descrito em seu artigo – um dos projetos mais consistentes do país, segundo apurado pela pesquisa do Ipea – pode servir de inspiração a outros Tribunais que também queiram instituir ou fortalecer seus respectivos programas de itinerância.

GABRIELA MAIA REBOUÇAS, VERÔNICA MARQUES VIVIAN ARAÚJO e ANA RAÍRA VALVERDE MOURA, em seu artigo *Cartografia das experiências de Justiça Itinerante no Nordeste do Brasil*, aproveitando-se da experiência na coordenação e realização dos trabalhos de campo da pesquisa do Ipea sobre Justiça Itinerante na região Nordeste do país, desenvolvem um estudo sistematizado dos programas estudados, e problematizando suas experiências.

Em seguida, GLÁUCIA FALSARELLA FOLEY – juíza coordenadora do Programa Justiça Comunitária do TJDFT – em seu artigo *Justiça comunitária e as alternativas à Justiça no Brasil* apresenta o mencionado programa, defendendo a mediação comunitária como ferramenta de promoção de uma justiça participativa e emancipadora. Interessante observar que a Justiça Comunitária parece ser capaz de suplantar as principais fragilidades da Justiça Itinerante apontadas no artigo *Brazilian Itinerant Justice* (FERRAZ). É que o programa adota a mediação como mecanismo primordial de solução de conflitos e, por envolver seus próprios membros neste processo, tem maiores chances de promover o *real empoderamento* da comunidade.

Em seguida, são apresentados artigos que tratam da relação entre acesso à Justiça e geografia. KIM ECONOMIDES, diretor da Escola de Direito da Flinders University, em Adelaide (Austrália) e um dos pesquisadores que trabalharam com CAPPELLETTI no projeto Florença, avalia, em seu artigo em inglês *On liberating Law from the tyranny of the city*, que o direito se comporta de forma muito diversa em contextos não metropolitanos – “negando não apenas os direitos dos cidadãos que vivem em áreas rurais e remotas, mas também a legitimidade e a autoridade do próprio Direito”. Para ECONOMIDES, surgem problemas como as tensões entre centro e periferia, que devem ser melhor administradas. Algumas das questões respondidas em seu *paper* são: que políticas podem genuinamente promover inclusão social? Em que medida o direito e a prática jurídica devem priorizar estratégias que suportem a diversidade? Que treinamento ético e/ou tecnológico deve ser aplicado aos advogados para superarem estes desafios?

Em seu artigo *Acesso à Justiça – a experiência na Austrália rural e remota*, RICHARD COVERDALE – Diretor e fundador do Centro de Direito Rural e Regional da Universidade de Deakin, na Austrália – explora a capacidade e as limitações do sistema de Justiça australiano nos ambientes regional e rural. Ele explicita como o sistema de atendimento a populações isoladas está desenvolvido em seu país e como podemos aprender com suas experiências, sobretudo em se tratando de alternativas menos formais e custosas ao Poder Judiciário. É importante observar que, embora o estudo do acesso à Justiça para populações rurais seja uma área bastante desenvolvida em países como Estados Unidos e Inglaterra, além da própria Austrália, seu estudo ainda é incipiente entre nós.

Ainda no tocante à relação entre direito e geografia, SHIRO KASHIMURA, da Universidade de Kobe (Japão), apresenta, em seu artigo em inglês *What is “Legal Depopulation”? Through a Survey of 6 Regions and a Study of a Rural Law Firm*, a chamada “*legal depopulation*” (algo como “despovoamento legal”), que ocorre em localidades nas quais é difícil ter acesso a serviços legais em virtude da escassez (às vezes absoluta) de advogados ou como resultado de grandes distâncias geográficas. Sua pesquisa examina seis cidades ou regiões japonesas que experimentam o chamado “despovoamento legal”, apre-

sentando suas conclusões sob a perspectiva dos consumidores e dos fornecedores de serviços jurídicos.

Entendemos de extrema relevância a análise de artigos relativos à metodologia de pesquisa empírica sobre acesso à justiça, importante ferramenta para subsidiar a formulação de políticas para sua melhoria e fortalecimento. Neste contexto, PASCOE PLEASANCE, professor de Estudos Empíricos Legais da University College of London e co-diretor do Centro de Estudos Empíricos Legais, destacado pesquisador no cenário internacional, apresenta o artigo *A experiência pública do Direito: pesquisas de larga escala sobre problemas litigiosos e política de acesso à Justiça*, com NIGEL BALMER (também da UCL) e REBECCA SANDEFUR (Universidade de Illinois em Urbana-Champaign). Os autores apresentam um quadro das pesquisas desenvolvidas em diversos países em observância ao modelo das “necessidades legais”, fazendo considerações acerca do impacto de tais estudos na formulação de políticas de aprimoramento do acesso à Justiça.

Para concluir este volume acerca das inovações no campo do acesso à Justiça, traz-se uma contribuição de caráter penal: KARYNA SPOSATO (Universidade Federal de Sergipe) e VILOBALDO CARDOSO NETO (Universidade Tiradentes) analisam a Justiça Restaurativa. Trata-se, segundo os autores, de instrumento apto a viabilizar o acesso e a efetividade da Justiça, na medida em que “promove o diálogo, buscando a reconciliação, o perdão e a reparação”. Para tanto, buscam desmistificar o tema, naquilo que se refere às diferenças entre esta modalidade “alternativa” de justiça e a justiça criminal tradicional e, ainda, esclarecer de que forma inclusão das práticas restaurativas nos sistemas jurídicos podem fortalecer o Estado Democrático de Direito.

Mais uma vez, registro meu agradecimento ao IPEA, pelo apoio a esta publicação, e, em especial, a todos os autores que contribuíram para que este projeto pudesse ser realizado de forma tão plural.

LESLIE S. FERRAZ,
Coordenadora da obra

ACESSO À JUSTIÇA EM UM MUNDO
COM CAPACIDADE SOCIAL EM EXPANSÃO¹

MARC GALANTER

Universidade de Wisconsin-Madison, EUA

BERENICE MALTA

Tradução

LESLIE S. FERRAZ

Revisão técnica da tradução

¹ Artigo original em inglês *"Access to Justice in a world of expanding social capability"*, originariamente publicado na Fordham Urban Law Review Journal (37 Fordham Urb. L. R. 115 2010). Agradeço a Jennie Zook da Biblioteca da University of Wisconsin Law por sua ajuda. Uma versão anterior deste artigo foi apresentada ao simpósio sobre *Access to Justice for a New Century: The Way Forward*, patrocinado pela Law Society of Upper Canada, Toronto, 28-29 de maio de 2003, e publicado em ACCESS TO JUSTICE FOR A NEW CENTURY: THE WAY FORWARD (Julia Bass et al. eds., 2005). Excepcionalmente, para preservar a estrutura original elaborada pelo autor, este artigo não segue a formatação das referências dos demais (autor/obra).

RESUMO

A agenda convencional de Acesso à Justiça não é adequada para os desafios que nos aguardam. Nós vivemos em uma sociedade cada vez mais impregnada com o direito. Ademais, vivemos em um mundo em que as pessoas brigam de forma crescente, não com outras pessoas físicas, mas com pessoas jurídicas, que desfrutam de enormes vantagens nos processos legais. Embora o Acesso à Justiça tenha se iniciado como uma questão de ampliação de oportunidades para a justiça corretiva, a fronteira em movimento derruba a distinção entre justiça corretiva e distributiva. A escolha sobre quais iniciativas corretivas adotar é uma decisão distributiva “política”. O racionamento e a priorização de oportunidades de justiça distributiva desfazem a ilusão de que a justiça existe em um reino de legalidade técnica que é distinto da política.

ABSTRACT

•17

The conventional access-to-justice agenda is not adequate to the challenges that await us. We live in a society increasingly suffused with law. It is, moreover, a world in which individuals contend increasingly not with other individuals but with corporate entities that enjoy formidable advantages in the use of legal processes. Although Access to Justice began as a matter of the enlargement of opportunities for corrective justice, the moving frontier collapses the distinction between corrective and distributive justice. The choice of which corrective initiatives to pursue is a distributive “political” decision. The rationing and prioritizing of opportunities for distributive justice dissolves the illusion that justice exists in a realm of technical legality that is distinct from the political.

PALAVRAS-CHAVE

Acesso à Justiça. Perspectiva da disputa. Meios alternativos de solução de conflitos. Direito em expansão

KEYWORDS

Access to Justice. Dispute perspective. Alternative dispute resolution. Law in expansion

I. ACESSO À JUSTIÇA E SEUS PARCEIROS

18. A expressão “Acesso à Justiça” adquiriu seu atual significado no final dos anos 1970. Anteriormente, o termo referia-se ao acesso às instituições judiciais governamentais¹. No discurso legal Pós-Segunda Guerra Mundial, surge ocasionalmente como descrição do objetivo ou do benefício da assistência judiciária ou, ainda, como garantia de igualdade perante a lei². Porém, no final da década de 1970, a expressão adquiriu um significado novo e mais amplo: a capacidade de utilizar as várias instituições, governamentais e não governamentais, judiciais e extrajudiciais, onde um requerente poderia pleitear justiça³. Esta concepção de justiça em muitas modalidades e diferentes ambientes institucionais cristalizou-se com o surgimento do Projeto Florença de Acesso à Justiça. Este projeto foi patrocinado pela Fundação Ford, pelo Conselho de Pesquisa Italiano (“CNR”, na sigla original) e pelo Ministério da Educação da Itália, sob a direção de Mauro Cappelletti, professor de grande criatividade e energia empreendedora. O trabalho do projeto Florença está incluído na série de vários volumes denominada ‘Acesso à Justiça’, publicada em 1978 e 1979⁴, e em uma pequena biblioteca de volumes-satélite e de artigos jurídicos⁵.

Embasado em programas e experiências realizados em diversas localidades, o Projeto Florença codificou uma noção ampliada do acesso – além da representação por advogados e além dos tribunais como local de busca por justiça. Analisando o final da década, o próprio

1. Antes de 1970, era usada a expressão “acesso às cortes de justiça”, que data, no mínimo, de 1840. Ver: *Lessee of Pollard's Heirs v. Kibbe*, 39 U.S. 353 (1840); ver também: *Cary v. Curtis*, 44 U.S. 236 (1845). A expressão foi, ocasionalmente, abreviada para “acesso à justiça.” Ver: *Ex parte Allis*, 12 Ark. 101, 102 (1851) (observando que “todos os cidadãos devem ter acesso conveniente à justiça”); *State ex rel. Clark v. Hillebrandt*, 154 So.2d 384 (La. 1963).

2. Ver: William T. Gossett, *Access to Justice: The True Significance of Legal Aid*, 40 A.B.A. J. III (1954); Orison S. Marden, *Equal Access to Justice: The Challenge and the Opportunity*, 19 WASH. & LEEL. Rev. 153 (1962); ACCESS TO JUSTICE SPECIAL ISSUE, 22(3) MCGILL, L.J. (1976). Apenas na última dessas obras a frase “Acesso à Justiça” parece estar disponível como uma frase substantiva fixa. O termo não aparece na história de Earl Johnson, Jr., de 1974, sobre os anos de formação do programa de serviços legais, nem é empregada na pesquisa comparativa de 1975 sobre assistência legal, que foi o primeiro produto da Ford Foundation – Projeto patrocinado de Acesso à Justiça. MAURO CAPPELLETTI, JAMES GORDLEY & EARL JOHNSON, JR., TOWARD EQUAL JUSTICE: A COMPARATIVE STUDY OF LEGAL AID IN MODERN SOCIETIES (1975). O programa Ford teve início em 1973.

3. Por exemplo, Thomas Ehrlich, Presidente da Legal Services Corporation, declarou: “São necessários mecanismos de resolução de disputas que assegurem amplo acesso à justiça a todos os cidadãos... provedores, árbitros, mediadores e conciliadores, todos esses e outros podem ser meios efetivos de resolução de disputas em uma variedade de casos – tanto complexos, quanto simples”. A transição é visível nas audiências *State of the Judiciary and Access to Justice: Hearing Before the Subcomm. on Courts, Civil Liberties and the Administration of Justice*, 95th Cong. 46 (1977) (declaração de Thomas Ehrlich). O principal tema é o acesso às cortes federais pelos pobres, mas algumas testemunhas se referiram a temas mais amplos, que animaram o movimento de acesso à justiça.

4. Acesso à Justiça (Mauro Cappelletti et al, eds. 1978-79).

5. Ver, por exemplo, os volumes citados nas notas 9 e 11 abaixo. Ver também Mauro Cappelletti & Bryant G. Garth, *Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective*, 27 BUFF. L. REV. 181 (1978); Mauro Cappelletti, *Alternative Dispute Resolution Processes Within the Framework of the Worldwide Access to Justice Movement*, 56 MOD. L. REV. 282 (1993); Mauro Cappelletti, *Repudiating Montesquieu? The Expansion and Legitimacy of “Constitutional Justice”*, 35 CATH. U. L. REV. I (1985).

Cappelletti vislumbrou o desenvolvimento da noção de Acesso à Justiça em três “ondas”, exemplificadas por uma série de desenvolvimentos institucionais particularmente notórios nos Estados Unidos:

A primeira onda, iniciada em 1965 com o programa de escritórios de advocacia em bairros (*neighborhood law firms program*) do Departamento de Oportunidades Econômicas, envolveu a reforma das instituições para prestação de serviços jurídicos aos pobres. A segunda onda buscou ampliar a representação dos “interesses difusos”, tais como os de consumidores e ambientalistas: começou nos Estados Unidos, com o desenvolvimento dos “escritórios de advocacia de interesse público” apoiados por fundações, nos anos 1970. A terceira onda prosseguiu nos anos 1970, com uma mudança do foco para instituições de processamento de disputas em geral, ao invés de recair apenas em instituições de representação legal; alternativas menos formais para as Cortes e para os procedimentos judiciais... surgiu com grande destaque...⁶.

O acesso à Justiça não chegou ao cenário legal desacompanhado. Foi apenas um dos elementos de um trio intelectual que surgiu nos anos 1970. Seus irmãos foram a perspectiva da disputa em estudos legais e o movimento de Resolução Alternativa de Disputas (ADR)⁷. No início, os três eram muito próximos, quase inseparáveis, mas, na medida em que cresceram, passaram por uma espécie de *big bang*, que os encaminhou para diferentes direções. Ao se separarem um do outro, foram adotados por pais diferentes e amadureceram em ambientes muito diferentes, com companheiros diferentes.

Esses trigêmeos foram a progenitura, nascida com atraso, de um notável movimento de expansão de responsabilidade (*accountability*) e recursos (*remedy*) promovido pelos tribunais e legislativos, no período entre o final da Segunda Guerra Mundial e meados da década de 1970. A ampliação dos recursos, a expansão da legitimidade, a abolição de antigas imunidades e a promoção dos direitos civis ofereceram aos cidadãos comuns novas ocasiões para utilizar os tribunais e uma maior probabilidade de êxito ao assim proceder⁸. Os programas de represen-

•19

6. MAURO CAPPELLETTI: ACCESS TO JUSTICE AND THE WELFARE STATE 4 (1981).

7 A expressão original em inglês *alternative dispute resolution* é traduzida para o português como meios alternativos de solução (ou resolução) de conflitos (ou disputas). Alguns autores preferem evitar a expressão “alternativos”, referindo-se aos métodos consensuais de solução de conflitos (Resolução 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça). Neste caso específico, foi mantida a expressão literal - Resolução Alternativa de Disputas - para não descaracterizar o texto original (N.T.).

8. LAWRENCE M. FRIEDMAN, TOTAL JUSTICE (1985); ROBERT KEETON, VENTURING TO DO JUSTICE: REFORMING PRIVATE LAW (1969); Marc Galanter, *The Turn Against Law: The Recoil Against Expanding Accountability* 81 TEX. L. REV. 285 (2002) [doravante designado *The Turn Against Law*]; ver também WILLIAM E. NELSON, THE LEGALIST REFORMATION: LAW, POLITICS AND IDEOLOGY IN NEW YORK 1920-1980 185-87 (2001).

tação legal aos pobres e aos grupos não representados proliferaram⁹. Um número crescente de profissionais da área jurídica passou a considerar essa expansão como um teste de realização profissional¹⁰.

20. O primeiro elemento do trio a ganhar proeminência foi a perspectiva da disputa nos estudos jurídicos. Refiro-me a um conjunto de trabalhos que defende que o estudo do Direito deveria dar enfoque à construção das disputas, bem como às normas e tribunais¹¹. Esta perspectiva considerava a adjudicação nos Tribunais apenas uma entre várias formas com que a sociedade lidava com disputas – e uma forma relativamente rara. A construção intelectual central desta perspectiva era a pirâmide da disputa – a noção de que qualquer setor do mundo legal pode ser considerado como uma pirâmide, em que a base dos problemas ou danos subjaz uma camada de danos percebidos, que leva, por sua vez, a camadas sucessivamente menores de queixas (danos pelos quais um agente humano é considerado responsável), reivindicações e disputas. Uma parte dessas disputas é levada a advogados e Tribunais, enquanto partes sucessivamente menores são objeto de julgamentos, recursos e decisões judiciais¹² publicadas¹³. Em um dos clássicos da literatura sobre disputa, William L.F. Felstiner, Richard L. Abel e Austin Sarat¹⁴ mostram de que forma as camadas inferiores da pirâmide são construídas: 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)¹⁵.

A perspectiva da disputa ofereceu uma estrutura teórica para a descrição de uma variedade de preocupações sobre o acesso e um potente estímulo para a ampliação da agenda acerca do tema. O modelo da pirâmide indicou possibilidades múltiplas de desconexão em cada estágio da construção da adjudicação. Uma parte

9. MAURO CAPPELLETTI, JAMES GORDLEY & EARL JOHNSON, JR.,

10. Marc Galanter, Predators and Parasites: Lawyer-Bashing and Civil Justice, 28 GA. L. REV. 633, 640-42 (1994).

11. Richard L. Abel, *A Comparative Theory of Dispute Institutions in Society*, 8 LAW & SOC'Y REV. 217 (1974); ver, em geral THE DISPUTING PROCESS-LAW IN TEN SOCIETIES 9 (Laura Nader & Harry F. Todd, Jr. eds., 1978); Bliss Cartwright, Conclusion Disputes and Reported Cases, 9 LAW & SOC'Y REV. 163 (1975); Bliss Cartwright et al., Introduction: Litigation and Dispute Processing, 8 LAW & SOC'Y REV. 5 (1974).

12. Em inglês, *published judicial opinions*. Trata-se de julgamentos jurisdicionais das cortes americanas publicados nos Relatórios Oficiais, que podem ser citados por outros tribunais e partes (N.T.).

13. As virtudes e os vícios do paradigma da disputa são analisados em vários artigos do *Special Issue on Disputes Processing and Civil Litigation*, 15 LAW & SOC'Y REV., No. 3/4 (1980-81). Ver: Robert L. Kidder, *The End of the Road? Problems in the Analysis of Disputes*, 15 LAW & SOC'Y REV. 717 (1980-81); ver também: David M. Trubek, *The Construction and Deconstruction of a Disputes-Focused Approach: An Afterword*, 15 LAW & SOC'Y REV. 727 (1980-81).

14. William L.F. Felstiner et al, *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming ...*, 15 LAW & SOC'Y REV. 631 (1980-81).

15. Trata-se do famoso trinômio *naming, blaming and claiming* (N.T.).

lesada pode deixar de perceber o dano ou pode deixar de atribuí-lo a um agente humano. Ignorância, intimidação ou barreiras de custo podem inibir uma pessoa de propor uma ação, acompanhar um procedimento ou obter assistência jurídica. Ademais, a falta de recursos e poder de permanência podem minar o uso efetivo dos Tribunais. Nesse sentido, o Acesso à Justiça era concebido como algo que abrangia todas essas conexões.

A perspectiva da disputa oferece não apenas uma taxonomia dos obstáculos ao acesso, mas também uma base para avaliação crítica dos arranjos legais. A pirâmide da disputa é útil para a análise de sistemas, como o próprio sistema norte-americano, em que se promete muito mais do que se oferece. Na verdade, os sistemas legais (da maioria?) das democracias modernas são concebidos de tal forma que, se todos que tivessem uma reivindicação legítima os invocassem, os sistemas sofreriam um colapso. A viabilidade de tais sistemas depende: (a) da eficácia dos “efeitos gerais”, ou seja, da capacidade de exercer controle através da comunicação de informações, ao invés de uma execução efetiva¹⁶; (b) da disponibilidade de arenas informais para a ação legal¹⁷ e, finalmente; (c) da apatia, ignorância, barreiras culturais e de custos que inibem a reivindicação de direitos. Tais sistemas são inerentemente simbólicos e sem importância – as normas existem para serem celebradas e acalentadas, não para serem aplicadas em cada instância a que, presumidamente, sejam aplicáveis. O verdadeiro filé mignon, ou algo próximo a ele, é servido àqueles que podem fazer os investimentos necessários para um processo judicial bem sucedido; a maioria dos demais deve se contentar com uma combinação de hambúrguer real e chiado simbólico.

Informado pela perspectiva da disputa, o Acesso à Justiça implica uma rica agenda de reformas. A mesma perspectiva da disputa, porém, nos alerta que as reformas mais visíveis e dramáticas podem fazer muito pouco ou nada para reduzir a disparidade entre usuários habituais do sistema (*repeat players*) e os que o utilizam uma única vez (*one shotters*). Felstiner, Abel e Sarat enfatizam que, em virtude das grandes disparidades nos estágios preliminares, em que as expe-

16. JACK P. GIBBS, CRIME, PUNISHMENT AND DETERRENCE 39, 219 (1975); Marc Galanter, *Adjudication, Litigation and Related Phenomena*, in LAW AND THE SOCIAL SCIENCES 151, 215-20 (Leon Lipson & Stanton Wheeler eds., 1986); Marc Galanter, *The Radiating Effects of Courts*, in EMPIRICAL THEORIES ABOUT COURTS 117, 124-27 (Keith O. Boyum & Lynn Mather eds., 1983); Jack P. Gibbs, *Punishment Deterrence: Theory, Research and Penal Policy*, in LAW AND THE SOCIAL SCIENCES 319 (Leon Lipson & Stanton Wheeler eds., 1986) (usa, em geral, a terminologia “dissuasão geral”).

17. Ver, por exemplo, Stewart Macaulay, *Non-Contractual Relations in Business: A Preliminary Study*, 28 AM. SOC. REV. 55 (1963)

riências danosas são transformadas em queixas e disputas, os programas que dão enfoque à promoção do Acesso à Justiça nas camadas superiores da pirâmide (tipicamente, facilitando a transformação das disputas em processos) “podem acentuar os efeitos da desigualdade nos estágios iniciais e menos visíveis, onde são mais difíceis de serem detectados, diagnosticados e corrigidos”¹⁸.

22. O Acesso à Justiça ganhou respeitabilidade e presença institucional muito rapidamente. Em 1978, enquanto o projeto Florença ainda estava sendo desenvolvido, o Acesso à Justiça foi o “tema oficial” da Ordem dos Advogados Americana¹⁹. Desde então, o Acesso à Justiça tornou-se um tema aceito no mundo jurídico, inscrito em publicações e programas acadêmicos e profissionais. Por exemplo, o Índice de Periódicos Legais relaciona 443 artigos de livros e artigos com a expressão no seu título, todos, à exceção de apenas dois, desde 1976²⁰. Acesso à Justiça tornou-se um programa de fundações de organizações não governamentais (ONGs), grupos de advogados, governos – tanto em sua política nacional, quanto em suas operações de ajuda externa (como a Agência Americana de Desenvolvimento Internacional e o Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido) – e organizações internacionais (como o Projeto de Desenvolvimento das Nações Unidas e o Banco Asiático de Desenvolvimento). Para muitos destes patrocinadores, Acesso à Justiça está combinado e/ou incorporado com seu primo transnacional, o movimento pelos Direitos Humanos. Questões fiscais causaram, em várias localidades, a redução de programas permanentes de oferta de serviços legais. De outra sorte, proliferaram programas para reforma dos tribunais, fóruns especiais e educação legal, além de se multiplicarem as intervenções judiciais para reivindicar e ampliar direitos.

Enquanto o Acesso à Justiça foi institucionalizado por um conjunto de programas da advocacia, de ONGs e programas governamentais, a perspectiva da disputa foi institucionalizada em programas acadêmicos e por uma comunidade de pesquisa que

18. Felstiner et al, *nota 14 acima*, em 637.

19. Jimmy Carter, William B. Spann Jr., & Warren Burger, *President Carter's Attack on Lawyers, President Spann's Response, and Chief Justice Burger's Remarks*, 64 A.B.A. J. 840, 844 (1978). Antes da revolução de direitos e *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954), tal tema teria sido inimaginável.

20. H.W. Wilson, Index to Legal Periodicals Full Text, <http://www.hwwilson.com/databases/legal.htm> (última visita em 15 de julho de 2009).

inclui o movimento vigoroso do Direito e Sociedade (*Law and Society*)²¹ e instituições como a Fundação dos Advogados Americanos e o RAND – Instituto de Justiça Civil (fundado em 1979).²² A proliferação da pesquisa acadêmica da *Law and Society* é encontrada em publicações especializadas²³ e, de maneira crescente, em revistas jurídicas comuns. Infiltrou-se de tal modo nas principais correntes jurídicas que, um artigo que incorpore a perspectiva da disputa, é aprovado, sem questionamento, como uma autêntica doutrina jurídica²⁴.

No início, o terceiro elemento do trio, a Resolução Alternativa de Disputas – ADR (*alternative dispute resolution*) – estava tão próximo do Acesso à Justiça que, algumas vezes, tornava-se difícil distingui-los. A ADR também estava próxima da perspectiva da disputa, da qual emprestou sua posição intelectual²⁵. Financiado por fundações, foi criado o Instituto Nacional de Resolução de Disputas, em 1983. A partir de meados da década de 1980, a Fundação William and Flora Hewlett prosseguiu com um programa sustentado para construir uma base de “centros de teoria” acadêmicos e criar a “resolução de conflitos” como uma área acadêmica. O grande florescimento da ADR, porém, ocorreu fora da academia, com a criação de novos grupos ocupacionais de pessoas “neutras” – mediadores, árbitros e outros processadores de

•23

21. O Comitê de Pesquisa sobre Sociologia do Direito foi fundado em 1962. A Law and Society Association foi fundada em 1964; sua primeira reunião nacional foi realizada em 1975. A Canadian Law and Society Association foi fundada em 1982; a [British] Socio-Legal Studies Association foi fundada em 1990.

22. Institute for Civil Justice, A Report on the First Four Program Years Abril de 1980- março de 1984 (1984); ver: Richard C. Reuben, *Focus on the RAND Report: Perspectives on the RAND Report: The Dialogue Continues*, 4 DISP. RESOL. MAG. 3 (1997).

23. Pode-se observar o desenvolvimento da doutrina, por exemplo, na publicação há muito estabelecida, LAW & SOCIETY REVIEW (1966-); [British] JOURNAL OF LAW AND SOCIETY (1974-); LAW AND SOCIAL INQUIRY (anteriormente denominado AMERICAN BAR FOUNDATION RESEARCH JOURNAL) (1976-); LAW AND POLICY (1979-); WINDSOR ACCESS TO JUSTICE YEARBOOK (1981-); CANADIAN JOURNAL OF LAW AND SOCIETY (1985-); recentemente, com a incorporação do JOURNAL OF EMPIRICAL LEGAL STUDIES (2003-); e o ANNUAL REVIEW OF LAW AND SOCIAL SCIENCE (2005-).

24. Ver, por exemplo: Kevin M. Clermont & Theodore Eisenberg, *Litigation Realities*, 88 CORNELL L. REV. 119 (2002-03); Samuel R. Gross & Kent D. Syverud, *Getting to No: A Study of Settlement Negotiations and the Selection of Cases for Trial*, 90 MICH. L. REV. 319 (1991); Margo Schlanger, *Inmate Litigation*, 116 HARV. L. REV. 1555 (2003); ver também Michael Heise, *The Past, Present and Future of Empirical Legal Scholarship: Judicial Decision Making and the New Empiricism*, 2002 U. ILL. L. REV. 819 (2002). É em virtude desta infiltração muito generalizada, mas não notada, que devemos ser céticos acerca do contraste triunfalista entre o sucesso glorioso do movimento de Direito e Economia (*Law and Economics*) de Richard Posner e as modestas realizações da sociologia do direito (como ele a chama). Ver Marc Galanter & Mark Alan Edwards, *Introduction: The Path of the Law Ands*, 1997 WIS. L. REV. 375 (1997); Richard A. Posner, *The Sociology of the Sociology of Law: A View from Economics*, 2 EUR. J.L. & ECON. 265 (1995).

25. O artigo mais influente do movimento pela ADR foi do Professor Frank E.A. Sander, *Varieties of Dispute Processing*, 1970 F.R.D. III (1976) (O artigo foi apresentado na Pound Conference em 1976). Prof. Sander relatou-me (no final dos anos 1970 ou no início dos anos 80) que o artigo foi inspirado pelo trabalho na *Law & Society Review*. A Pound Conference recebeu o crédito “pelo início de um esforço concertado para estimular programas de mediação ligados aos tribunais”. Ver: Dorothy J. Della Noce, *Mediation Theory and Policy: The Legacy of the Pound Conference*, 17 OHIO STJ. ON DISP.RESOL. 545 (2002).

disputas. Membros do setor corporativo acolheram a ADR para tratar de algumas disputas mais complexas com seus colegas, mas até mais avidamente para criar fóruns internos para solucionar os conflitos com empregados e clientes²⁶. As Cortes aceitaram a ADR adjunta às Cortes (“anexa”, como eles a chamaram) como uma forma de controlar e desviar o excesso de casos que eles consideravam não merecer sua atenção²⁷. Adicionalmente, os Tribunais apoiaram amplamente as tentativas de particulares encaminharem casos aos fóruns de ADR, algumas independentes, mas outras interessadas²⁸. Uma dieta rigorosa com esteróides anabolizantes de apoio corporativo e governamental fez com que a ADR não apenas se tornasse superior aos seus parceiros do trio, mas cada vez mais distante deles²⁹. Como indicado pela disputa acirrada sobre a legitimidade e os efeitos da arbitragem compulsória³⁰ e pelas preocupações sobre mediação imposta pelas Cortes³¹, a ADR não desfrutava mais da presunção de facilitar o Acesso à Justiça. Ao contrário, tornou-se objeto de suspeita e, em alguns casos, rival direta dos programas de Acesso à Justiça³².

II. AS FRONTEIRAS DO ACESSO À JUSTIÇA EM EXPANSÃO

Em sua maioria, os programas de Acesso à Justiça têm se focado na satisfação das “necessidades legais não atendidas” (*unmet legal needs*)³³. As necessidades legais são tipicamente definidas em termos dos

26. Lauren Edelman & Mark Suchman, When the ‘Haves’ Hold Court: The Internalization of Disputing in Organizational Fields, 33 LAW & SOC’Y REV. 941, 954 (1999).

27. James R. Holbrook & Laura M. Gray, Court Annexed Alternative Dispute Resolution, 21 J. CONTEMP. L. 1, 4 (1995).

28. Ver David S. Schwartz, *Enforcing Small Print to Protect Big Business: Employee and Consumer Rights Claims in the Age of Compelled Arbitration*, 1997 WISL. REV. 33

29. Para detalhes sobre a escala de atividades da ADR, ver Thomas J. Stipanowich, *The Growth and Impact of ‘Alternative Dispute Resolution’ and Conflict Management Systems*, 1 J. EMPIRICAL L. STUD. 841 (2004).

30. Ver, por exemplo, Amy J. Schmitz, Dangers of Deference to Form Arbitration Provisions, 8 NEV. L. J. 37 (2007); Schwartz, nota 28 acima; Jean Stemlight, Is the U.S. Out on a Limb? Comparing the U.S. Approach to Mandatory Consumer and Employment Arbitration to That of the Rest of the World, 56 U. MIAMI L. REV. 831 (2002).

31. Ver, por exemplo, Bobbi McAdoo & Nancy A. Welsh, *Look Before You Leap and Keep on Looking: Lessons from the Institutionalization of Court-Connected Mediation*, 5 NEV. L.J. 399 (2004-05); Holly A. Streeter-Schaefer, *A Look at Court Mandated Civil Mediation*, 49, DRAKE L. REV. 367 (2001).

32. Ver, por exemplo, Judith Resnik, *Many Doors? Closing Doors Alternative Dispute Resolution and Adjudication*, 10 OHIO ST. J. ON DISP. RESOL. 211 (1995); RICHARD M. ALDERMAN, *THE FUTURE OF CONSUMER LAW IN THE UNITED STATES-HELLO ARBITRATION, BYE-BYE COURTS, SO LONG CONSUMER PROTECTION*, IN THE YEARBOOK OF CONSUMER LAW (DEBORAH PARRY ET AL. EDS., 2009). SOBRE A CRÍTICA ANTERIOR DO IMPULSO DA ADR PARA PRIVATIZAÇÃO, VER THE POLITICS OF INFORMAL JUSTICE (RICHARD L. ABEL, ED., 1982).

33. BARBARA A. CURRAN, THE LEGAL NEEDS OF THE PUBLIC: THE FINAL REPORT OF A NATIONAL SURVEY (1977);

direitos conferidos – e prometidos – no sistema legal em vigor (possivelmente, com elaborações mais benéficas emprestadas de outros sistemas). Isto inspirou programas a promoverem “alfabetização jurídica” para tornar os Tribunais mais amigáveis e eficientes para os usuários e, acima de tudo, para oferecer representação legal aos não representados³⁴. Embora a representação seja tipicamente concebida como necessária durante o processo e julgamento, ela se dá, com mais frequência, na negociação informal e/ou na invocação truncada do processo formal; a adjudicação plena é uma forma cada vez menos frequente de se buscar justiça³⁵. Em várias instâncias, o Acesso à Justiça é conferido pela mobilização do aparato legal para ajuizar ou se defender em ações que são resolvidas por negociação ou inércia³⁶.

A Resolução Alternativa de Disputas – ADR – tomou outro rumo. Com foco na redução dos custos de transação e das externalidades (inclusive frustração e falta de satisfação) que acompanham a invocação da justiça formal, propõe-se a estabelecer fóruns ou procedimentos alternativos que ofereçam algo melhor, ou, no mínimo, menos dispendioso e prolongado. A ADR pode ser promovida em termos de um processo de qualidade ou resultados superiores – aumento da satisfação mútua, obtenção de soluções vantajosas para todas as partes (*win-win solutions*), reparação de relacionamentos rompidos e assim por diante. Esses argumentos reforçam a defesa da ADR e podem, de fato, ocorrer em alguns programas, particularmente na resolução de disputas entre grandes empresas. Porém, a maioria dos programas é adotada e justificada com base em fatores de custo e controle³⁷. Quer a justificativa resi-

•25

Edward A. Dauer, ed., *A Wider Notion of Unmet Legal Needs in American Bar Association* (artigo apresentado à Conferência sobre Acesso à Justiça nos anos 90, em New Orleans 1989); CIVIL JUSTICE: AN AGENDA FOR THE 1990s: PAPERS OF THE AMERICAN BAR ASSOCIATION NATIONAL CONFERENCE ON ACCESS TO JUSTICE IN THE 1990s (1991); CONSORTIUM ON LEGAL SERVICES AND THE PUBLIC, AM. BAR ASS'N, *LEGAL NEEDS AND CIVIL JUSTICE: A SURVEY OF AMERICANS* (1994) (apresentando as principais conclusões do Estudo Abrangente sobre as Necessidades legais conduzido pela ABA); William P. Quigley, *The Unmet Civil Legal Needs of the Poor in Louisiana*, 19 S.U. L. REV. 273 (1992); John C. Scully, *Mandatory Pro Bono: An Attack on the Institution*, 19 HOFSTRA L. REV. 1229 (1991).

34. Os beneficiários desses programas não enunciam necessariamente o processo em termos de justiça; muitos podem concebê-lo como resolução de problemas ou como um meio de se encontrar um ajuste apropriado (por exemplo, um divórcio, um acordo) e podem até mesmo recusar a noção de que estão buscando justiça. Ver Leon Mayhew, *Institutions of Representation: Civil Justice and the Public*, 9 LAW & SOC'Y REV. 401 (1974).

35. Marc Galanter, *The Vanishing Trial: An Examination of Trials and Related Matters in Federal and State Courts*, 11 OF EMPIRICAL LEGAL STUD. 459 (2004).

36. Este é um fenômeno constatado nos Estados Unidos, onde o número de sentenças proferidas, em relação às soluções das controvérsias via ADR, é ínfimo. No Brasil, embora não haja dados precisos a este respeito, a sentença ainda parece ser a principal forma de solução dos conflitos (vide, a respeito deste fenômeno nos Juizados Especiais, FERRAZ, Leslie S. *Acesso à Justiça: uma análise dos Juizados Especiais Cíveis no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010).

37. Bryant G. Garth, *Tilting the Justice System: From ADR as Idealistic Movement to a Segmented Market in Dispute Resolution*, 18 GA. ST. U. L. REV. 927, 931-32 (2002).

da na qualidade, quer na produtividade, a justiça que deve ser igualada ou superada pela ADR é mensurada pelos recursos atualmente previstos (mas raramente oferecidos) pelas instituições judiciais.

Assim como a ADR, os programas de Acesso à Justiça remetem à perspectiva da disputa ao estilo positivista: nomear é perceber um dano de determinada espécie, sanado pelas práticas existentes das instituições; acusar é identificar um agente como responsável por tais práticas; e reivindicar é pleitear os recursos proporcionados por tais práticas – ou por seus ajustes adicionais. O Acesso à Justiça tem se preocupado, em sua maior parte, com a remoção das barreiras para se buscar reivindicações que já tenham sido reconhecidas como direitos. Uma vez que todos os sistemas legais contêm regiões ou mesmo vastos continentes de descumprimento do direito, isto deixa muito território para ambições expansionistas.

26. Por mais útil que seja no curto prazo, a agenda convencional de Acesso à Justiça não é adequada para os desafios que nos aguardam. Nós vivemos em uma sociedade cada vez mais impregnada com o direito³⁸. Como observado por Gillian Hadfield, “os americanos enfrentam um mundo legal que é denso em termos de estrutura legal, mas escasso em termos recursos jurídicos”³⁹.

Ademais, vivemos em um mundo em que as pessoas brigam de forma crescente, não com outras pessoas físicas, mas com pessoas jurídicas, que desfrutam de enormes vantagens no uso dos processos legais. As pessoas jurídicas não apenas tendem a ser vencedoras na maioria das disputas legais, mas estão melhor preparadas para contingências *ex ante* da transação ou competição⁴⁰. A capacidade jurídica superior dessas pessoas artificiais deriva, em boa parte, da escala e continuidade com que recorrem aos serviços jurídicos: elas podem planejar transações antecipadamente, contratando serviços legais especializados, utilizando inteligência avançada, desenvolvendo expertise ou cultivando relações informais facilitadoras com titulares institucionais. Essas pessoas artificiais (sociedades por ações, associações e governos) consomem uma parte crescente de serviços legais, prestados, de forma desproporcional, por advogados de elite,

38. Marc Galanter, *Law Abounding: Legalization Around the North Atlantic*, 55 MOD. L. REV. 1 (1992).

39. Gillian K. Hadfield, *Higher Demand, Lower Supply? A Comparative Assessment of the Legal Resource Landscape for Ordinary Americans*, 37 FORDHAM URB. L.J. 129, 151 (2010).

40. Ver Marc Galanter, *Planet of the APs: Reflections on the Scale of Law and Its Users*, 53 BUFF. L. REV. 1369, 1385-98 (2006).

em base contínua⁴¹. Portanto, é rotina para as pessoas jurídicas navegar no espesso mundo jurídico como agentes legais capazes. Gillian Hadfield enfatiza o contraste com a situação dos cidadãos comuns, especialmente grave no caso dos pobres e necessitados:

A maioria do trabalho corporativo é executada antes do fato, em consultoria diária sobre quais contratos assinar, quais regulamentos aplicar, de que forma a conduta será provavelmente interpretada pelas autoridades ou, no caso de litígio, de que forma administrar a disputa antes que se torne um processo, e assim por diante. Mas, para os cidadãos comuns nos Estados Unidos da América, não há quase nenhum sistema legal funcionando na esfera *ex ante*⁴².

Tipicamente, as necessidades legais tendem a ser definidas em termos de representação de pessoas físicas em procedimentos contestados após as transações ou encontros críticos. Apenas raramente as necessidades legais incluem o uso de “recursos *ex ante* para decidir quais transações e relacionamentos celebrar, terminar, modificar, e assim por diante”⁴³.

A consideração da capacidade relativa de planejamento legal aponta para outra dimensão negligenciada do Acesso à Justiça. Na presente configuração, realização de “justiça” em tal frase implica reivindicação de direitos previstos na lei existente e sua melhor prática institucional não é pouca coisa! Contudo, quando acrescentamos a dimensão temporal, tornamos a noção de Acesso à Justiça mais ampla e mais difusa. A justiça não é mais, se é que algum dia foi, estável e determinada, mas sim fluida, em movimento e instável. Ultrapassamos o ajuizamento (e defesa) de ações e voltamos a nomear e acusar, modificar percepções de danos, modificar atribuições de responsabilidade pelos danos e oferecer meios de reparação. Em longo prazo, as novas formas de ver e compreender os problemas e recursos constituem a fonte e o motor ocultos de nosso senso de justiça em expansão.

A justiça à qual buscamos acesso é a negação ou correção da injustiça. Mas não há uma soma fixa de injustiça no mundo que seja reduzida por cada realização de justiça. A esfera de injustiça percebida se expande dinamicamente com o crescimento do conhecimento humano, com avanços da viabilidade técnica e com crescentes expec-

41. *Id.* em 1381-85.

42. Hadfield, nota 39 acima, em 132.

43. *Id.* em 154.

tativas de amenidade e segurança⁴⁴. O domínio da injustiça não remediada e não justificada é crescente, uma vez que está ligada, de forma indissolúvel, aos campos de conhecimento humano e viabilidade técnica e às elevadas expectativas que geram.

A busca pela justiça é orientada pela produção da injustiça. Os desconfortos e riscos da vida cotidiana diminuíram drasticamente para a maioria das pessoas no século passado e há um senso muito difundido de que ciência e tecnologia podem produzir soluções, no mínimo, para muitos dos problemas remanescentes. Ainda assim, não vamos nos aproximar de um mundo livre de problemas, uma vez que as pessoas são capazes de identificar ou inventar novos problemas tão rapidamente quanto os problemas anteriores são resolvidos. Esta não é uma observação cínica sobre um apetite insaciável por um ‘mundo livre de riscos’. Ao contrário, baseia-se na noção de que as mesmas capacidades humanas que criam soluções para os problemas existentes – satisfazendo necessidades e desejos existentes – descobrem ou criam novas necessidades, novos desejos e novos problemas.

28•

Porém, no processo, uma vez que mais coisas podem ser feitas pelas instituições humanas, a linha entre infortúnio inevitável e injustiça imposta se desloca. O reino da injustiça é ampliado. Por exemplo, ter uma doença incurável em uma determinada época era um infortúnio inalterável; atualmente, a percepção de esforços insuficientes na busca da cura ou prescrição de medicações para melhora podem dar origem a uma reivindicação de injustiça. Conforme o escopo das possíveis intervenções sociais aumenta, mais e mais coisas terríveis são definidas pela incidência da intervenção possível. Portanto, fome ou subordinação social ou aparência imperfeita não são um destino inalterável, mas sim uma ocasião para a intervenção adequada. O que *era* visto como destino pode passar a ser visto como produto de política inapropriada⁴⁵. Os avanços na capacidade humana e aumento de expectativas resultam em uma fronteira de injustiça em movimento⁴⁶. Esses avanços parecem estar acelerando. Um grupo influente de bioeticistas observa:

44. FRIEDMAN, nota 8 acima, em 70-72.

45. JUDITH N. SHKLAR, THE FACES OF INJUSTICE 51-82 (1990).

46. Este processo não pode ser unidirecional. Se o âmbito do reino da injustiça/justiça rastreia a expansão da capacidade social humana, o que se poderia esperar se a capacidade fosse encolher, por exemplo, devido à demanda massiva de mudança de clima? Poderia uma contração da capacidade social de recurso e proteção estar acompanhada de um encolhimento do reino da injustiça e justiça?

Uma vez que as possibilidades de intervenções genéticas significativas e em larga escala nos seres humanos ficam mais perto de se tornarem efetivas, poderemos ser forçados a expandir radicalmente nossa concepção do domínio da justiça, mediante a inclusão de ativos naturais e sociais dentre os bens cuja distribuição apenas as instituições deveriam regular⁴⁷.

Há outra dimensão para a fronteira em movimento. A preocupação com a justiça não apenas se move para incluir novos tipos de problemas, mas também para incluir os problemas de grupos que anteriormente não eram tão considerados – pessoas deficientes e minorias sexuais, por exemplo. A mudança da percepção entre os grupos favorecidos os favorecidos e a proliferação de recursos para mobilização dos grupos menos favorecidos, ambos intimamente ligados com as mudanças nas tecnologias de comunicação, trazem novas reivindicações de injustiça para a agenda social.

Quais são as implicações de se reconhecer a fronteira em movimento? Primeiramente, que o crescimento da justiça não implica uma correspondente redução da injustiça. Em um universo social e legal em expansão, justiça/injustiça não é um jogo de soma zero – ao contrário, ambas crescem juntas. Paradoxalmente, o volume total de injustiça não é algo que possamos ou queiramos reduzir, porque a injustiça cresce com o avanço da inventividade, conhecimento e capacidade humanos – e, muito possivelmente, mais rápido do que nós podemos institucionalizar a justiça. Portanto, o reconhecimento simbólico dos direitos é propenso a chegar antes que os arranjos sociais mudem, para tornar sua reivindicação rotineira e comum.

Em segundo lugar, em um mundo de capacidades em expansão e expectativas crescentes, em que proliferam as reivindicações de injustiça, não podemos evitar a necessidade de racionar a justiça. A justiça não é gratuita. Ela se utiliza de recursos – dinheiro, organização e, não menos importante, um limitado suprimento de atenção. Cada despesa dessas envolve custos de oportunidade correspondentes. E justiça não é a única coisa que queremos. Poucos argumentariam que uma demanda por justiça de pouca importância deveria ter prioridade sobre qualquer outro objetivo. Algumas queixas podem ser atendidas, mas não todas.

Ao decidir por quais delas vale a pena gastar os recursos de acesso a justiça, não podemos nos basear no senso comum, por se tratar de um resíduo instável dos entendimentos, afetados pelo avanço

47. ALLEN BUCHANAN ET AL., FROM CHANCE TO CHOICE: GENETICS AND JUSTICE 63 (2000).

da tecnologia e mudança de percepções. O que já configurou uma reivindicação frívola ou infundada é atualmente uma reclamação séria e legítima – por exemplo, dano moral ou assédio sexual. Uma demanda frívola é aquela que está claramente fora dos limites das reivindicações reconhecidas de acordo com a teoria existente. Mas a fronteira em movimento sugere que muitas dessas reivindicações, atualmente consideradas inconcebíveis, estarão, eventualmente, localizadas dentro dos limites das reivindicações reconhecidas. Considere essas reivindicações “estranhas”, como o direito a ter uma aparência atraente, o direito a que minha doença rara seja pesquisada, o direito a proteção contra seduções de *fast-food* e alimentos que engordam, o direito a uma manipulação genética para resistir a essas seduções, o direito a um clima agradável, o direito a projetar crianças geneticamente modificadas, o direito a reparação por desonra e privação infligidos ao ancestral de alguém⁴⁸. Qual desses direitos nós pensamos que será atingido pela fronteira em movimento? Qual nos sentimos seguros em predizer que não será? Ao contrário, haverá casos em que as atuais fronteiras de proteção e recurso irão retroceder?⁴⁹

Essas novas reivindicações de ponta, muitas altamente qualificadas pelo poder dos que podem pleiteá-las e do alto custo para ajuizá-las, não suplantarão as reivindicações básicas dos mais vulneráveis – demandas por proteção contra abuso, representação em procedimentos criminais, reparação por lesões no trabalho e indenização por fraude ao consumidor. As reivindicações básicas de acesso à justiça se multiplicarão, enquanto os novos territórios de reivindicações complexas e problemáticas são acrescentados à agenda em ritmo crescente.

Nestes novos territórios, os problemas de igualdade de armas e competência podem ser acentuados. A fronteira da justiça em movimento multiplica o número de contendas em que não estão presentes as condições de participação igualitária⁵⁰. Na sua

48. Sobre a crescente prevalência de tais reivindicações, ver Marc Galanter, *Righting Old Wrongs*, em *BREAKING THE CYCLES OF HATRED: MEMORY, LAW AND REPAIR* 107 (Martha Minow & Nancy L. Rosenbaum, eds., 2002); ver também *WHEN SORRY ISN'T ENOUGH: THE CONTROVERSY OVER APOLOGIES AND REPARATIONS FOR HUMAN INJUSTICE* (Roy L. Brooks, ed., 1999).

49. Pode haver contrações no reino da injustiça, ou, no mínimo, na zona que é considerada elegível para recurso por instituições públicas. Portanto, temos visto a eliminação de reparação por quebra da promessa de casamento, alienação de afeições e assim por diante, e um declínio de proteções contra violações do senso de honra.

50. Gillian Hadfield, *The Price of law: How the Market for Lawyers Distorts the Justice System*, 98 MICH. L. REV. 953 (2000). Gostamos de pensar sobre o sistema legal como um local de recursos e proteções para os lesados e desfavorecidos. Mas a criação das instituições de recursos especializados traz, em seu encaixo, níveis diferentes de capacidade de utilizá-los e, assim, amplia as diferenças, ao mesmo tempo em que as supera.

maioria, os avanços de capacidade e controle humanos que acionam a fronteira da justiça estão localizados ou são administrados por pessoas artificiais (“APs”, *Artificial persons*, na sigla original em inglês) – sociedades, governos, organizações – e não por pessoas físicas. Estes atores produzem novas injustiças, não por serem pessoas más, mas, em vários casos, por serem pessoas boas fazendo sua parte. Portanto, a aspiração ao Acesso à Justiça nos leva ao problema de litigar com pessoas jurídicas, que nós sabemos que, em geral, são jogadores mais proficientes no jogo do direito do que as pessoas físicas⁵¹.

De modo curioso, este vasto horizonte para o Acesso à Justiça revela-se exatamente quando a lei, os advogados e as instituições legais são objeto de suspeita e desdém por muitos grupos de elite (comerciais, políticos, acadêmicos, mídia), convencidos de que a sociedade está sofrendo de “excesso de leis”⁵². O otimismo acerca da resolução de problemas e o grande florescimento de interesse e energia em sistemas inovadores de justiça corretiva (perseguição internacional de criminosos de guerra e ditadores brutais, correção de antigos erros, compensação de vítimas de terrorismo) existe lado a lado com o pessimismo sobre uma justiça distributiva prospectiva (deterioração de uma rede universal de segurança). Embora o Acesso à Justiça tenha se iniciado como uma questão de ampliação de oportunidades para a justiça corretiva, a fronteira em movimento derruba a distinção entre justiça corretiva e distributiva. A escolha sobre quais iniciativas corretivas adotar é uma decisão distributiva “política”. O racionamento e a priorização de oportunidades de justiça distributiva desfazem a ilusão de que a justiça existe em um reino de legalidade técnica que é distinto da política. Instituições e agendas politicamente diversas e concorrentes já são uma característica familiar do mundo do direito de interesse público. Não devemos nos surpreender nem ficar tristes ao ver uma diversidade similar em programas de acesso à justiça.

•31

51. Galanter, nota 40 acima.

52. Galanter, nota 8 acima, em 303. Curiosamente, enquanto tudo o mais no mundo jurídico está crescendo e o mundo está se tornando judicializado, como Cappelletti nos ensinou – direitos e fóruns semelhantes às Cortes e audiências estão em toda parte – a atividade judicial principal e essencial, a condução da adjudicação determinativa por meio de julgamento em Corte sob a autoridade do Estado, está encolhendo e ocupando uma parte menor do mundo jurídico expandido. Marc Galanter, *A World Without Trials?*, 2006 J. DISP RESOL. 7 (2006).

REPENSANDO O ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL:
ESTUDOS INTERNACIONAIS
VOLUME 2 – INSTITUTOS INOVADORES

**ACESSO À JUSTIÇA NO CANADÁ:
UMA REVISÃO DA LITERATURA**

MARIANA MOTA PRADO
Universidade de Toronto, Canadá

RESUMO

Pesquisadores canadenses identificaram recentemente a existência de uma grande falha no sistema judicial do país: o acesso à justiça para pessoas de classe média e média-baixa. Enquanto as classes mais pobres se beneficiam do programa de auxílio judicial, através de defensorias públicas ou subsídios para contratação de advogados privados, há no Canadá um grupo de pessoas que não é pobre o suficiente para ser beneficiário desse auxílio e também não possui os recursos necessários para contratar assistência jurídica. Como consequência, esse grupo encontra-se em um limbo, praticamente privado de acesso à justiça. Este artigo apresenta uma revisão da literatura canadense sobre o tema, incluindo os diagnósticos e propostas apresentados. Ainda que a questão talvez não tenha aplicação imediata no contexto brasileiro, a redução da pobreza e ascensão das classes mais baixas a novos patamares de renda e de consumo podem, em breve, gerar um quadro similar no país. Caso isso ocorra, a literatura canadense apresentada nesse artigo é um bom ponto de partida para iniciarmos uma discussão sobre medidas que podem melhorar o acesso à justiça no Brasil.

•33

ABSTRACT

Canadian legal scholars have recently identified a significant problem in their legal system: access to justice for the middle class. While lower-income earners in Canada have access to legal assistance, through legal aid, public assistance or subsidies, there is a group of people in the country that is not poor enough to be eligible to these benefits, but also is not wealthy enough to pay private counsel. As a result, this group of people lives in limbo without actual access to justice. This paper provides a review of the Canadian literature on this topic, with an overview of the analyses and solutions proposed. Although this issue may not be particularly relevant to Brazil in the short term, with declining poverty rates and the rise of lower classes to higher income and consumption brackets, Brazil may be facing a similar situation in the future. If there is indeed a risk of the pro-

blem materializing in Brazil, the summary of the Canadian literature provided in this article may be a good starting point for the debates about measures that improve access to justices.

PALAVRAS-CHAVE

Acesso à Justiça. Classe Média. Canadá. Resumo da Literatura.

KEYWORDS

Access to Justice. Middle Class. Canada. Literature Review.

INTRODUÇÃO

34• Acesso à justiça é um princípio fundamental do Estado de Direito. Sem acesso à justiça, a igualdade perante a lei e sua imparcial aplicação ficariam comprometidos. Tendo isso em vista, pesquisadores canadenses identificaram recentemente a existência de uma grande falha no sistema judicial do país: o acesso à justiça para pessoas de classe média e média-baixa. Enquanto as classes mais pobres se beneficiam do programa de auxílio judicial, através de defensorias públicas ou subsídios para contratação de advogados particulares, há no Canadá um grupo de pessoas que não é pobre o suficiente para ser beneficiário desse auxílio. Esse grupo também não possui os recursos necessários para contratar assistência jurídica. Como consequência, esse grupo encontra-se em um limbo, praticamente privado de acesso à justiça.

O tema foi trazido à tona em um livro organizado por Michael Trebilcock, Anthony Duggan e Lorne Sossin, intitulado “O Acesso da Classe Média à Justiça” (*Middle Income Access to Justice*, 2012). O livro conta com contribuições de pesquisadores canadenses e estrangeiros, advogados e juízes. As análises indicam que há três áreas do direito onde se concentra o índice mais alto de necessidade de assistência jurídica não atendida: direito do consumidor, direito trabalhista e direito de família. Após apresentar o diagnóstico do problema, o livro discute potenciais soluções, tais como métodos de resolução alternativa de disputas, legalização da assistência por pessoas sem formação jurídica e sistemas de financiamento alternativos para cobrir os custos de litigância.

O livro foi recentemente complementado por um artigo de Edward Iacobucci e Michael Trebilcock, intitulado “Uma Análise Econômica de Estruturas Alternativas de Negócios para Prestação de Serviços de Advocacia” (*An Economic Analysis of Alternative Business Structures for the Practice of Law*, 2013). O artigo oferece uma análise sobre como o modelo de negócios dos escritórios de advocacia pode promover redução dos custos jurídicos. Os autores acreditam que tais propostas – caso comprovado que estas não gerariam preocupações relativas à ética profissional – poderiam permitir que advogados reduzissem os preços cobrados de seus clientes.

O presente artigo apresentará apenas uma revisão dessa recente e ainda incipiente discussão, oferecendo um resumo dos diagnósticos e propostas apresentados nos capítulos do livro e no artigo indicados.

DEFININDO O PROBLEMA

Para determinar se um país enfrenta um problema de acesso à justiça, é preciso identificar quais os tipos de conflitos existentes, verificar se esses conflitos exigiriam intervenção judicial e comparar esses conflitos com aqueles que estão sendo direcionados ao judiciário. Vários países têm conduzido esses levantamentos, seja para pressionar o governo a adotar medidas que reduzam os obstáculos de acesso à justiça, ou para auxiliar o governo na implementação de políticas nas áreas que precisam de maior atenção, ou para medir as políticas já implementadas foram efetivas (Pleasence e Balmer, 2012).

Diferentes métodos podem ser empregados para de medir o que está acontecendo fora das cortes, na vida do cidadão comum. Um método comumente utilizado é baseado em questionários, que podem ser estruturados de diversas formas.¹ Por exemplo, alguns dos problemas de acesso à justiça, encontrados no Canadá, foram identificados através de um questionário aberto, que pedia aos participantes para indicar que tipo de problemas legais eles teriam. Tal questionário assume que o participante saiba identificar um problema como legal, ainda que ele não tenha procurado um advogado para auxiliá-lo. Todavia, muitas pessoas não têm conhecimento suficiente para determinar se um problema poderia ou não ser levado ao judiciário. Para evitar esse problema, na Inglaterra, em 2010, pesquisadores adotaram um método distinto: ao

•35

1. Um dos estudos mais influentes sobre como estruturar esse questionário intitula-se “Caminhos para a Justiça”, *Paths to Justice* (Genn, 1999).

invés de apresentar uma questão aberta, o questionário oferecia uma lista de problemas concretos e pedia ao entrevistado para escolher dentre as opções propostas. Esse questionário mitiga o risco de algo não ser listado por falta de conhecimento legal dos entrevistados. Todavia, essa estratégia tem também uma limitação: problemas relevantes podem não ser incluídos na lista, deixando de ser identificados na pesquisa. O uso dessas duas estratégias em um mesmo país pode levar a resultados significativamente distintos (Baxter, Trebilcock e Yoon, 2012).

36• Para analisar se os problemas jurídicos enfrentados por cidadãos estão chegando à justiça, a análise não precisa ser focada necessariamente no judiciário. Analisar a prática advocatícia é uma outra forma de analisar problemas com o acesso à justiça. Nesse método, compara-se o universo de conflitos existentes com os casos que acabam sendo trazidos até os profissionais do direito. A discrepância entre os dois pode ser sinal de problemas. Um levantamento feito na Inglaterra em 2010 ilustra isso. Enquanto trabalhadores enfrentam um amplo leque de questões, como acidentes de trabalho, contratos de trabalho e seguro desemprego, a prática advocatícia está primordialmente focada em acidentes. As questões contratuais não são tão numerosas quanto os acidentes e praticamente não se trabalha com casos relacionados a seguro desemprego (Pleasence e Balmer, 2012).

Em suma, há diversas estratégias para medir o problema do acesso à justiça, cada uma com certas complexidades e limitações metodológicas. Essas complexidades são ainda maiores quando se tenta comparar diferentes países, pois o uso de diferentes estratégias para a coleta de dados em diversos países impede o desenvolvimento de análises comparativas (Pleasence e Balmer, 2012). Talvez um dos maiores desafios a serem enfrentados no futuro próximo é tratar dessas questões e desenvolver técnicas mais aprimoradas para diagnosticar o problema do acesso à justiça e permitir análises comparativas entre os países (Baxter, Trebilcock e Yoon, 2012).

POSSÍVEIS CAUSAS

O caso canadense indica que um dos obstáculos que impede o acesso à justiça e o uso de mecanismos efetivos de solução de conflito é a falta de recursos (Beg e Sossin 2012; Vayda e Ginsberg 2012). Es-

ses serão discutidos em mais detalhe na próxima seção. Há, todavia, um segundo obstáculo que reduz o acesso à justiça: a falta de informação. No caso canadense, por exemplo, um levantamento indica que um grupo significativo de pessoas tinha recursos para procurar assistência jurídica, mas não o fez por não saber que se tratava de um problema para o qual se poderia recorrer ao judiciário. Isso ocorre com frequência em questões trabalhistas e de direito do consumidor, mas com menor frequência em direito de família. O obstáculo, nesse caso, é que problemas legais são socialmente construídos (Sandefur 2012). Ou seja, o cidadão apenas tem conhecimento da natureza legal de seus problemas se conviver em um círculo social no qual tal problema é definido como tal. Como resultado da falta de conhecimento, potenciais litigantes podem acabar procurando soluções extrajudiciais para conflitos, sem saber que a via judicial seria uma possibilidade.

Um segundo problema derivado da falta de informação é a busca de profissionais não especializados. A escolha de advogados tende a ser guiada por redes sociais – consulta-se um profissional indicado por família ou amigos. Isso pode ser problemático se o profissional recomendado não for um especialista no assunto ou não for a pessoa mais recomendada para tratar daquele caso (Sadenfur 2012). Aqui, novamente, o obstáculo não seria a falta de recursos, mas, sim, a falta de informação correta.

Uma das soluções para lidar com o primeiro tipo de falta de informação seria conduzir campanhas de conscientização, divulgando amplamente os tipos de conflitos que podem ser levados ao judiciário. Para o segundo tipo de falta de informação, a solução seria disponibilizar informações sobre profissionais especializados, facilitando a busca para aqueles que precisem de assistência. Essas estratégias podem ser facilmente combinadas, dado que os veículos de conscientização e informação podem também oferecer acesso à rede de profissionais disponíveis. A província de Quebec, por exemplo, disponibiliza informações sobre questões jurídicas em linguagem acessível na internet (www.educaloi.qc.ca/en), juntamente com recomendações de onde procurar profissionais especializados. Resolvido o problema de acesso a informação, é preciso então procurar um rol de soluções para lidar com potenciais obstáculos associados à falta de recursos. Esse é o foco da próxima seção.

Além da falta de recursos e da falta de informação, um terceiro obstáculo de acesso à justiça é a falta de soluções jurídicas adequadas (Bala 2012; Czutrin 2012). Por exemplo, no caso de complexos casos de direito de família, há necessidade de uma série de medidas que não se limitam a decisões judiciais sobre os bens do casal e a guarda das crianças. Uma parte dessas medidas é extrajudicial e inclui mecanismos de proteção dos interesses das crianças, de mediação e de disponibilização de informação para os pais sobre métodos de educação dos filhos. Uma outra parte dessas medidas é judicial, como a necessidade de continuidade no processo legal, ou seja, ter apenas um juiz acompanhando o caso do início ao fim. Outra é a agilidade do processo decisório, dado que questões muito sensíveis estão em jogo, em especial nos casos em que crianças estão envolvidas.

38• Uma potencial solução nesses casos é a criação de cortes especializadas. Na província de Ontário, no Canadá, para casos de direito de família, essas cortes já existem e são conhecidas como *Family Courts* (Tribunais Especializados em Direito de Família). Há, todavia, uma necessidade de aumentar o número de *Family Courts* na província, dado que há poucas cortes e elas atendem apenas uma pequena parte da demanda por esses serviços (Bala 2012). A grande vantagem de tribunais ou varas especializadas é que elas podem agregar a oferta de serviços judiciais e extrajudiciais em um único local, permitindo um tratamento holístico de todos os casos. Ou seja, as famílias envolvidas não precisariam ficar peregrinando de uma instituição a outra em busca de soluções para a multiplicidade de serviços necessários nesses casos. Além disso, aqueles que oferecem os serviços extrajudiciais e judiciais podem mais facilmente trocar informações relevantes para a administração do caso. Por fim, esses tribunais ou varas permitem que os juízes se aprofundem no assunto com mais facilidade, se tornando especialistas, o que por sua vez pode acelerar a resolução das disputas que chegam a essas cortes (Czutrin 2012).

POTENCIAIS SOLUÇÕES

Um dos principais riscos de implementar políticas que aumentem o acesso da classe média à justiça é a redução do acesso a classes mais baixas. Por exemplo, incluir um grupo maior de pessoas na lista dos potenciais usuários de serviços legais subsidiados pelo estado pode

reduzir a quantidade de serviços disponíveis, se não for acompanhada por um aumento na quantidade de recursos alocados para tais serviços. Caso não haja recursos adicionais para injetar no sistema, uma forma de prover mais serviços para a classe média é através de assistência para-legal (Engler 2012). Ou seja, apesar de não ter acesso a um advogado licenciado, o potencial litigante teria acesso a uma pessoa que teria vasto conhecimento do sistema jurídico e poderia orientar a elaboração do pedido e a condução do caso, sem, entretanto, figurar como um representante legal perante a corte. Tais serviços poderiam ser disponibilizados através de centros de assistência, centrais telefônicas dedicados a esse tipo de assistência ou através da internet.

Um modelo que segue essa linha é o *Citizens Advice*, implementado na Inglaterra. Em 2010, o Ministério da Justiça do Reino Unido publicou um relatório propondo a expansão desse serviço. Engler (2012) sugere que uma solução similar poderia ser adotada no Canadá. As medidas poderiam até incluir a possibilidade de para-legais representarem clientes perante o judiciário em alguns casos. Tais medidas teriam que ser combinadas com uma provisão legal garantido assistência legal, caso a solução para-legal não fosse apropriada para o caso em questão. Isso demandaria, todavia, uma injeção de recursos no sistema, dada a questão levantada anteriormente.

A par dessas soluções importantes, é relevante também pensar em soluções para aqueles casos que precisam necessariamente ter assistência de um advogado, ou para os casos em que a presença de um advogado pode aumentar significativamente as chances de um resultado benéfico. Beg e Sossin (2012) identificam uma série de casos de direito de família que se encontram nessa categoria, e sugerem como potencial solução o uso de assistência jurídica compartimentalizada. Ou seja, litigantes deveriam ter acesso à assistência jurídica para serviços específicos, ao invés de terem que escolher entre contratar o advogado para conduzir todo o caso ou não. Tais serviços poderiam incluir: consulta e aconselhamento prévio, comparecimento ao tribunal apenas em dias específicos em que a assistência legal seria crucial, preparação de documentos mais elaborados. Há obviamente riscos associados a essa compartimentalização. Tais riscos, no caso canadense, exigiriam uma regulamentação cuidadosa da relação entre o advogado, cliente, judiciário e a outra parte. A experiência de outros

países, todavia, sugere que tal regulamentação, quando bem elaborada, pode reduzir os riscos e garantir os benefícios derivados da compartimentalização dos serviços de assistência jurídica.

Além da compartimentalização dos serviços de assistência jurídica, uma outra solução para o problema de custos é a criação de sistemas alternativos de financiamento. Na Austrália, por exemplo, começaram a surgir empresas de financiamento de litígios. Essas empresas financiam casos selecionados de ações coletivas, em troca de um percentual de uma eventual indenização que seja concedida pelo judiciário (Malbon 2012). O risco, nesse caso, é que a empresa consiga extrair um percentual alto da indenização, devido ao seu objetivo de obter lucro e seu poder de barganha. Tendo isso em vista, é recomendável que tal solução seja devidamente regulamentada pelo governo para evitar abusos. Um outro sistema alternativo de financiamento é o pré-pagamento por serviços de assistência jurídica e custos judiciais, que provêm a garantia de que o cliente não vai gastar mais do que planejava caso traga uma demanda perante o judiciário (Vayda e Ginsberg 2012).

40•

Uma outra solução é a criação de um mercado de seguro contra os custos de litígios. De maneira análoga aos seguros de saúde ou de vida, as pessoas pagariam mensalmente um valor pré-determinado, tendo como contrapartida a garantia de que a empresa arcaria com custos judiciais de uma ação, caso essa se materializasse. Uma das formas pela qual esse serviço poderia ser estruturado seria através de uma empresa estatal, que não busque gerar lucro com tais serviços. Além de oferecer uma solução que não imporia custos adicionais ao sistema de assistência jurídica gratuita, esse arranjo também permitiria a criação de uma instituição que poderia centralizar grande parte dos serviços hoje descentralizados, como orientação e aconselhamento, identificação de casos, indicação de profissionais da área, e acompanhamento de processos. Para que o sistema seja sustentável, todavia, é necessário que um número relativamente alto de pessoas participe do esquema. Uma forma de garantir isso seria tornar tal seguro obrigatório para todas as pessoas, salvo algumas exceções (Choudhry, Trebilcock e Wilson 2012).

Iacobucci e Trebilcock (2013) sugerem que os custos da assistência jurídica podem ser reduzidos através de mudanças na organização empresarial dos escritórios de advocacia. Usando a teoria

da firma, eles analisam as razões que levariam advogados a optar por diferentes tipos de estruturas para prestação de serviços. Em um relatório de sessenta páginas, os autores comparam os custos e benefícios de diversas opções, tais como: prestação de serviços como pessoa física ou jurídica, prestação de serviços através de uma sociedade civil de responsabilidade limitada, prestação de serviços através de uma sociedade anônima e prestação de serviços através de uma sociedade controlada por outras instituições, como bancos e seguradoras. Cada uma dessas opções oferece vantagens que podem ser apropriadas para alguns e inadequadas para outros, dependendo do tipo de prática, do perfil dos clientes, e da preferência pessoal dos advogados quanto a assumir riscos. Tendo isso em vista, os autores sugerem que a desregulamentação é provavelmente a melhor alternativa a ser adotada. Ou seja, o estado deve eliminar restrições à escolha, deixando que diferentes escritórios optem pela alternativa que for mais conveniente ao seu negócio. Obviamente, algumas dessas soluções exigiriam regulamentação, para evitar potenciais problemas éticos e de conduta profissional. •41

Além de modificar a forma através da qual os serviços de assistência jurídica são prestados, potencialmente reduzindo custos para os clientes, um outro tipo de solução seria promover mudanças no próprio sistema judiciário. Essas podem variar entre mudanças relativamente pequenas e mudanças estruturais.

Uma mudança relativamente pequena é modificar o papel desempenhado pelos operadores do sistema dentro do judiciário, para que esses tenham condições de auxiliar pessoas que estão se auto-representando. Isso pode ser combinado com uma série de reformas no sistema que facilite esse processo, como formulários simplificados, redução das exigências burocráticas e manuais com instruções sobre os passos e medidas que devem ser adotados nos diversos pontos de um processo. Essa estratégia, obviamente, pode ser facilmente combinada com a estratégia anteriormente mencionada: aumento do uso de assistência para-legal no sistema (Engler 2012).

Um outro tipo de mudança envolve os juizados de pequenas causas, ou juizados especiais. Esses juizados são instituições que aumentam o acesso à justiça, mas possuem algumas importantes limitações no Canadá. A celeridade e simplicidade processual e o

número limitado de recursos oferecem uma opção mais barata e rápida para aqueles que procuram resolução de conflitos através das cortes. Todavia, a busca por celeridade e redução de custos pode aumentar o risco de erros. Para lidar com esse risco, uma possível solução seria criar diferentes níveis de complexidade processual, dependendo da quantia em disputa e da complexidade do caso. Um segundo problema dos juizados especiais é o acesso limitado a recursos legais baratos e céleres para execução das sentenças depois que os casos são decididos. O alto índice de inadimplência no cumprimento de sentenças relacionadas a dívidas ilustra isso. A solução seria criar mecanismos para facilitar o pagamento que seguiriam os mesmos princípios dos mecanismos que guiaram o processo, celeridade e baixo custo (McGill 2012).

42. Por fim, uma forma de reduzir os custos para litigantes é a criação de “supercortes”, ou seja, tribunais que podem ser especializados ou não, mas oferecem um tipo diferenciado de serviço (mais barato e mais rápido) (Roach e Sossin 2010). Um exemplo desse tipo de solução é o *Victorian Civil and Administrative Tribunal*, na Austrália. Além de resolver casos de direito do consumidor, esse tribunal também trata de questões relacionadas com contratos de locação, pequenas causas, linhas de crédito para pessoas físicas, disputas em prédios residenciais, licenciamento de revendedoras de veículos automotores, agentes de viagem, guarda de crianças e liberdade de informação. Além da resolução de casos específicos, esse tribunal também fornece serviços de apoio a outros tribunais para os casos listados, e resolve questões em que há divergências na jurisprudência sobre questões procedimentais e substantivas na resolução desses casos (Malbon 2012).

No contexto do problema de acesso à justiça, todas as soluções anteriormente discutidas – ou seja, a tentativa de facilitar o acesso dos potenciais litigantes ao judiciário – são curativas. Anthony Duggan e Iain Ramsay (2012) argumentam que enquanto soluções curativas são necessárias para lidar com os danos causados pelo problema de acesso à justiça, é necessário pensar também em soluções preventivas. Os autores usam uma metáfora ilustrativa para sustentar essa ideia. Imagine uma zona com alta densidade demográfica localizada à beira de um precipício. Uma das formas

de lidar com os acidentes é colocar uma ambulância na parte de baixo do precipício para atender prontamente as vítimas. Todavia, usar apenas a ambulância, como solução curativa, seria um erro. O ideal seria combinar o uso da ambulância com alguma medida preventiva como, por exemplo, construir uma cerca na beira do precipício, para evitar que as quedas ocorram.

Assim como a ambulância e a assistência médica na metáfora acima, as medidas curativas anteriormente discutidas são necessárias e não podem ser descartadas. Todavia, é necessário pensar também em soluções preventivas, ou seja, soluções que reduziram a quantidade de disputas, diminuindo o número de casos que chega (ou que poderia ter chegado) ao judiciário. Por exemplo, é possível pensar em reformas do direito do consumidor no Canadá para reduzir o número de disputas que chegam ao judiciário. Tais reformas poderiam incluir: 1) campanhas de informação e educação, que ajudassem consumidores a fazerem escolhas mais conscientes; 2) obrigatoriedade de divulgação de informações sobre o sistema de financiamento, para que os consumidores entendam a estrutura das transações comerciais; 3) período de devolução da mercadoria imposto por lei, permitindo que os consumidores tenham um tempo para refletir sobre a compra e mudar de ideia caso se arrependam; 4) estratégias comportamentais que permitam que os consumidores se tornem mais conscientes de suas escolhas; 5) regulação que reduza o leque de opções disponíveis, excluindo do mercado aqueles produtos e serviços que seriam claramente prejudiciais ao bem-estar dos consumidores (Duggan e Ramsay, 2012).

Um exemplo bem-sucedido de uma reforma no sistema jurídico que reduziu o número de conflitos judiciais foi a criação em 1989 da responsabilidade objetiva para seguradoras de carros envolvidos em acidentes em Ontário. Essa mudança resultou no desenvolvimento de mecanismos mais efetivos de investigação e aplicação da lei pelas seguradoras, e de mecanismos alternativos de solução de disputas, desafogando o judiciário (Trebilcock, Duggan e Sossin 2012). Esse exemplo nos lembra por mais que as reformas na estrutura dos serviços de assistência judicial e das cortes sejam importantes, não se pode negar que evitar que as pessoas caiam do precipício talvez seja a forma mais efetiva de garantir o bem-estar da sociedade em geral.

CONCLUSÃO

Conforme indicado neste breve resumo da literatura, o Canadá está atualmente enfrentando um sério problema de acesso à justiça: pessoas das classes média e média-baixa que não têm acesso à assistência legal subsidiada pelo estado e não possuem recursos para contratar assistência privada não conseguem usar o judiciário para solução de conflitos. Há diversas soluções possíveis para o problema, conforme discutido na última seção.

Ainda que a questão não tenha aplicação imediata no contexto brasileiro, onde o maior problema de acesso à justiça ainda parece concentrado na parcela mais pobre da população, a redução da pobreza e a ascensão das classes mais baixas a novos patamares de renda e de consumo talvez possa em breve gerar um quadro similar ao quadro Canadense. Diante desse cenário, talvez deveríamos analisar o risco desse mesmo problema surgir no contexto brasileiro. Caso o risco exista, a literatura canadense aqui apresentada pode ser um bom ponto de partida para iniciarmos uma discussão sobre ações preventivas no Brasil.

44•

REFERÊNCIAS

Bala, Nicholas (2012). “Reforming Family Dispute Resolution in Ontario: Systemic Changes and Cultural Shifts”. In: Trebilcock, Michael, Anthony Duggan, and Lorne Sossin (orgs.) *Middle Income Access to Justice*, Toronto: University of Toronto Press.

Baxter, Jamie, Michael Trebilcock, e Albert Yoon (2012). “The Ontario Civil Legal Needs Project: A Comparative Analysis of the 2009 Survey Data”, in: Trebilcock, Beg, Samreen e Lorne Sossin (2012). “Should Legal Services Be Unbundled?” In: Trebilcock, Michael, Anthony Duggan, and Lorne Sossin (orgs.) *Middle Income Access to Justice*, Toronto: University of Toronto Press.

Choudhry, Sujit, Michael Trebilcock, e James Wilson (2012). “Growing Legal Aid Ontario into the Middle Class: A Proposal for Public Legal Expenses Insurance,” In: Trebilcock, Michael, Anthony Duggan, and Lorne Sossin (orgs.) *Middle Income Access to Justice*, Toronto: University of Toronto Press.

Czutin, Justice George (2012). "Some Reflections on Family Dispute Resolution in Ontario". In: Trebilcock, Michael, Anthony Duggan, and Lorne Sossin (orgs.) *Middle Income Access to Justice*, Toronto: University of Toronto Press.

Duggan Anthony e Iain Ramsay (2012). "Front-End Strategies for Improving Consumer Access to Justice". In: Trebilcock, Michael, Anthony Duggan, and Lorne Sossin (orgs.) *Middle Income Access to Justice*, Toronto: University of Toronto Press.

Iacobucci, Edward and Michael J. Trebilcock (2013). "An Economic Analysis of Alternative Business Structures for the Practice of Law", Relatório encomendado pela Ordem dos Advogados Canadenses (*The Law Society of Upper Canada*) para o Simpósio Estruturas Empresariais Alternativas, October 4, 2013.

Malbon, Justin (2012). "Access to Justice for Small Amount Claims in the Consumer Marketplace: Lessons from Australia". In: Trebilcock, Michael, Anthony Duggan, and Lorne Sossin (orgs.) *Middle Income Access to Justice*, Toronto: University of Toronto Press. •45

McGill, Shelley (2012). "Challenges in Small Claims Court Design: Does One Size Fit All?". In: Trebilcock, Michael, Anthony Duggan, and Lorne Sossin (orgs.) *Middle Income Access to Justice*, Toronto: University of Toronto Press.

Pleasence, Pascoe e Nigel J. Balmer "Caught in the Middle: Justiciable Problems and the Use of Lawyers". In: Trebilcock, Michael, Anthony Duggan, and Lorne Sossin (orgs.) *Middle Income Access to Justice*, Toronto: University of Toronto Press.

Roach, Kent e Lorne Sossin (2010). "Access to Justice and Beyond" 60 *University of Toronto Law Journal* 373.

Sandefur, Rebecca (2012). "Money Isn't Everything: Understanding Moderate Income Households' Use of Lawyers' Services" In:

Trebilcock, Michael, Anthony Duggan, and Lorne Sossin (orgs.) *Middle Income Access to Justice*, Toronto: University of Toronto Press.

Smith, Roger (2012). “Middle Income Access to Civil Justice: Implications of Proposals for the Reform of Legal Aid in England and Wales” In: Trebilcock, Michael, Anthony Duggan, and Lorne Sossin (orgs.) *Middle Income Access to Justice*, Toronto: University of Toronto Press.

Trebilcock, Michael, Anthony Duggan, e Lorne Sossin (orgs.) (2012). *Middle Income Access to Justice*, Toronto: University of Toronto Press.

Vayda, Paul e Stephen B Ginsberg (2012). “Legal Services Plans: Crucial-Time Access to Lawyers and the Case for a Public-Private Partnership”. In: Trebilcock, Michael, Anthony Duggan, and Lorne Sossin (orgs.) *Middle Income Access to Justice*, Toronto: University of Toronto Press.

REPENSANDO O ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL:
ESTUDOS INTERNACIONAIS
VOLUME 2 – INSTITUTOS INOVADORES

LEGAL REFORM WORK IN STUDENT CLINICS.
THE JUSSBUS EXPERIENCE

PROFESSOR JON T. JOHNSEN
Faculty of Law, University of Oslo

ABSTRACT

48•

JussBuss is a student run legal clinic at the law faculty of Oslo University in Norway with more than forty years of experience. Professor Jon T. Johnsen was supervisor from 1978 to 1990. In the article he describes the main principles of legal reform work developed at the clinic. He discusses its use of individual cases as an instrument to understand the clients' general problems with the legal system and how it affects their welfare. To develop a group oriented perspective is essential. He then analyses how the clinic transforms such understanding into reform proposals and the different ways the clinic forwards them into political and governing processes, relying on the unique insights achieved from the case handling. The clinic's working principles are summed up and exemplified. The educative gains for the participating students are commented upon and the conclusion sums up JussBuss' value as an example of the social justice model for legal clinics.

RESUMO

JussBuss é uma clínica legal conduzida por estudantes da faculdade de Direito da Universidade de Oslo, na Noruega, com mais de quarenta anos de experiência. O professor Jon T. Johnsen foi seu supervisor de 1978 a 1990. No artigo, ele descreve os principais princípios do trabalho de reforma legal desenvolvidos na clínica. Discute o uso de casos individuais como um instrumento para compreensão dos problemas gerais dos clientes com o sistema legal e como isso afeta seu bem-estar. Destaca que desenvolver uma perspectiva orientada de grupo é essencial. Ele então analisa como a clínica transforma tal entendimento em propostas de reforma e avalia as diversas formas pelas quais a clínica encaminha processos políticos e administrativos, baseando-se nos *insights* únicos, obtidos com o manuseio dos casos. Os princípios de trabalho da clínica são resumidos e exemplificados. Os ganhos educacionais pela participação dos estudantes são comentados e a conclusão

resume a importância do JussBuss como exemplo de modelo de justiça social para clínicas legais.

KEYWORDS

Student Clinics. legal Aid. Impact Work. Social Justice.
Law Student Socialization

PALAVRAS-CHAVE

Clínica de Estudantes. Ajuda Legal. Trabalho de Impacto.
Justiça Social. Socialização dos Estudantes de Direito.

1. INTRODUCTION

1.1 ISSUES

•49

My article¹ discusses how to develop outreach projects at student clinics. I analyse issues that are important to outreach; namely how such projects relate to legal reform work and the different ways legal clinics might cope with the challenges of legal reform. I also would like to place clinical legal education in a reform policy context.

I build on the more than forty years of experiences from JussBuss, which is a student run legal clinic at the Law Faculty at the University of Oslo. I will focus on the general aspects and present them as working principles that also other student clinics may apply. I would like to emphasize the word *may*. Clinical legal education programs might also limit themselves to handling individual cases and developing professional skills. I will discuss the challenges and advantages you might experience if you integrate law reform work with individual case handling. In addition to describing the methodology JussBuss uses, I will show how legal reform considerations might become an integrated part of outreach projects.

1. The article comes from my lecture at Zagreb Law School, Zagreb University June 6, 2012 as a contribution to the establishment of a new legal clinic under the supervision of professor Alan Uzelac. The lecture drew upon my paper "Legal reform work in JussBuss" to the UCLA – Warwick Second International Clinical Conference, Lake Arrowhead, September 1989, published in Jon T. Johnsen 1991 *JussBuss and clinical legal education* p 1-15. Publications from Institute for sociology of law University of Oslo No 49 ISSN 0800-6822. My lecture was mainly based on part 5 and 6 in my paper, updated and adapted to the Zagreb setting. It has been further adapted for an international audience in the present article, but the main ideas from the paper still are present.

1.2 TERMINOLOGY

Let me start by clarifying what I mean by the term “legal reform work”. Another term is “legal policy work” and a third word is “impact work”. I use both as synonyms. We might distinguish between three definitions:

1) *Influencing the design and formulation of legislation*. Written law can be viewed as the outcome of the political processes in society -- as the policy that is approved and shall be applied until it is substituted by new legislative decisions. Legal policy work in this sense might be divided into two types:

The first one is concerned with the substantive content of legislation and regulations – how the prioritization between the different interests involved should be made. The second one concerns how approved prioritizations might best be integrated into the existing law and regulations to make them effective. The first type legal reform work mainly is part of general policy processes in society and primarily demands political competence on the issues in question, while the second one appears as more technical and as a specialist matter that primarily demands judicial expertise.

2) A broader approach is to include also *case law and administrative regulations* in the targets for change. Then forwarding court cases with the purpose of initiating new court and administrative precedents and other initiatives to change administrative law also become examples of legal reform work.

3) The broadest approach is to view *all use of legal or socio legal knowledge* as an instrument for impacting on policy processes in society as legal reform or legal policy work.

I use the third and broadest definition unless the context tells otherwise.

2. LEGAL REFORM WORK AND THE OTHER MAIN ACTIVITIES OF JUSSBUSS

Let me first show how the legal reform work of JussBuss is integrated with its other main activities.² The clinic’s work can be divided into four main areas:

2. See Johnsen 1991, esp. p. 1-7 for more information about the clinic in the nineties. Updated basic information (in English and Norwegian) on <http://foreninger.uio.no/jussbuss/english/publikasjoner/>. (Visited 16/10/2016)

- Free legal service outside of court is rendered to vulnerable groups and to ordinary people. Such service targets groups poorly covered by public legal aid and advice schemes.

- Case work is combined with legal reform work – or legal policy work - to improve the legal system to the benefit of the client groups.

- Evaluation and research are carried out to increase the understanding of the social problems and the legal needs of the client groups.

- Education of the participants is the last main goal.

As advertised, my focus will be on legal reform work. But the four fields of activity are strongly interrelated, and reform perspectives are important for all of them. As a legal assistance project, case work is the basic activity, and the precondition for the other activities. JussBuss' legal reform work uses its case material as a main database. Also its research is usually inspired from legal reform issues and meant to support the legal policy work. I shall briefly explain the two connections before I introduce you to the working principles of legal policy. The educational aspects of legal policy work will be mentioned at the end of my lecture.

•51

2.1 INDIVIDUAL LEGAL SERVICE IN A LEGAL POLICY PERSPECTIVE

Legal services are highly priced at the commercial market probably all over the world. Not everyone can afford such services, not even when their need is pressing. Many studies from several countries show that unmet legal needs are vast and that the existing legal aid schemes are highly insufficient.

Obviously the free service of a legal clinic is a precious resource for the people who get access to it. Therefore JussBuss perceives the distribution of its service as a policy matter. A student clinic can consciously pick its clients or leave it to the potential users to pick the clinic. If the last strategy is used, the most vulnerable and alienated groups will lose out to the more self-conscious ones. Let me therefore outline the JussBuss case intake strategy:

As mentioned, JussBuss thinks it important to target its free legal service towards groups that are poorly covered by public legal aid. JussBuss' working groups – usually four – are responsible for the case

intake strategy. The goal is to reach deprived groups like third world immigrants, prisoners, tenants, debt victims, unemployed, and welfare clients and preferably the weakest and most vulnerable members, because we suppose that legal assistance can produce the highest welfare benefits among them.

Outreach is important. Research shows that such clients do not come to the JussBuss office by themselves. A part of their general impotence is lack of knowledge about the legal aspects of their problems and legal aid schemes. They also lack the self-confidence necessary to call on a lawyer and often fear both rejection and costs that are incompatible with their economy. Outreach means that the clinic consciously defines its targets and actively searches out the people it wants to help.

Client intakes have been organized inside prisons, in immigrants' neighbourhood, in the localities of tenants' association or as mobile intakes in the suburbs and in the countryside. But the weakest members of a group are also often the most difficult to reach. 52. A working group therefore may find that it ends up with other parts of the client group than their priorities direct, which may lead to new considerations about how to improve the intake.

Despite all efforts to have a strategically chosen caseload, a permanent, free legal aid project like JussBuss also receives a huge amount of clients on the door, on the phone or e-mail without any clear connection to its priority groups. If all "on the door" clients are accepted, limited capacity might remain for the priority groups, which raises the question about how to control client influx.

It is regarded as important to avoid active screening based on negative individual or group characteristics. Active screening is also often time consuming, especially if it is based on individual characteristics connected to the client and case. The capacity gains from the screening may then be partly lost. Screening may also result in criticism from the peoples turned away, and create a negative image which also may make the target groups more reluctant to ask for service. Therefore screening may be done by simply closing the door for a certain period of time.

The ideal is to organize intakes which attract only the groups JussBuss wants to reach, but this is difficult to achieve in practice. Open intakes may turn out a higher percentage of a weak group than

intakes which demands the needy to consciously identify themselves as vulnerable. Outreach is another way of screening. An intake inside a prison will hardly be called upon by others than prisoners, an intake at an immigration camp hardly by anyone else than immigrants.

2.2. DOCTRINAL ANALYSIS AND LAW AND SOCIETY RESEARCH

Research is another important activity of JussBuss. Some of it focuses on the doctrinal challenges that JussBuss' legal service meets in fields of law poorly covered by legal theory. Also research to support the reform work is important. This type of research draws more on the methods of social science and is usually perceived as more demanding by the participants since their training before they join the clinic mainly has been in legal analysis.

Research work is not an obligatory task for the collaborators, and many do not participate in writing reports. But projects are usually planned by the working groups and the collaborators frequently help in gathering materials and discuss drafts of the reports. A post as academic supervisor provided by the law school is important to the research activity.

The quality and size of the research projects varies according to the purpose of the project, the capability of the collaborators and the available resources. But significant research contributions concerning legal reform have been made in all the working areas of JussBuss.

One important field has been legal aid and assistance. As mentioned, unmet legal need among poor and ordinary people has been mapped in several JussBuss studies. The importance of low threshold delivery through public offices, specialized legal services for prisoners, immigrants and tenants has been evaluated. Developing models for alternative legal service institutions have been important. Over the years JussBuss has visited several countries and studied their delivery systems to poor and deprived groups.

JussBuss' research activity has influenced all important reforms in the legal aid system since the seventies. Like individual case handling, research is also used as an instrument for legal reform work and often constitutes an important part of broader impact strategies.

3 LEGAL REFORM WORK

3.1 OVERVIEW

A main aim of the specialized casework is to develop a group oriented perspective on legal problems – meaning that the cases received often are symptoms of widespread legal problems in the client group. All collaborators will develop first-hand knowledge of the cases of the other participants in the working group, due to their participation in the group supervision.

Examples: Together the members of the Immigrant Group will possess first-hand knowledge of at least 300-400 immigrant cases at any time, since they participate for one and a half year. Since the case-load is concentrated in a relatively small legal area, it also provides the working group with a deep and extensive experience of how the legal system responds to the actual needs. The Immigrant Group therefore has developed a thorough understanding of how the legal rules that regulate working permits, expulsion, family reunion, political asylum, etc. actually work. Similarly, the Prison and Housing Group has developed a thorough understanding of the prison rules of discipline, leave, visits, and other rules vital to the welfare of prison inmates.

54•

Such cases also represent a catalogue of problems where the legal system fails to meet the actual needs, which can be used as a knowledge base for reform proposals. This catalogue is unique, since no lawyer wants to work extensively in a specialized area of unprofitable cases. The wish to build up such a knowledge base has been important to the different strategies used for organizing case intakes among vulnerable groups.

To sum up:

A main idea of the legal reform work or impact work of JussBuss is to systematically use insights that can be gathered from individual legal services in generating legal policy knowledge and then use such knowledge in reform strategies to the advantage of its client groups. When necessary the clinic will refine and develop such insights through research.

The analytic model for JussBuss' legal policy work therefore can be divided into three main parts. The first step consists of substantive analysis of cases received with the purpose of developing a proper understanding of the legal problems of the group and its need

for reform. The second step consists of strategy analyses; trying to clarify what the chances are that the political, administrative and legal machinery will carry such reforms through and how best to further reform proposals in order to have them accepted. A third step is to act as spokesperson for the client group and forward the proposals to the authorities in question and into the public debate and collaborate with client organizations and other groups supporting the reforms.

3.2 ANALYTICAL FOUNDATION FOR REFORM PROPOSAL

Let me outline the main elements of the first step of JussBuss' impact work, namely the substantive analysis. I think that the methodology of this step has an almost universal application and easily adaptable to other settings than Norway.

The values or interests that a reform proposal is meant to serve should be established. The main idea behind the reform work in JussBuss is to act as a spokesperson or representative for the clients as a group, much in the same way as in the individual case handling. A consequence is that the *expressed interests* of the client groups must guide the impact work, not the values that the clinic thinks it *ought* to pursue. Client loyalty is basic, also in impact work. A clinic should always be certain that their clients will support the reforms it forwards on their behalf.

The interests of the client group concerned can usually be derived from the welfare problems that emerge from the case work. Viewed together, the cases of the target clients often point at common, general problems, which make it reasonable to assert that they have a common interest in legal reform.

The social factors behind the experienced problems have to be analysed, and the dynamics understood. Why do owners of old housings prefer to divide them into several owners' sections and put them up for sale instead of renting them to tenants according to the provisions contained in the housing statute? Why are asylum seekers who arrive in Norway without identification documents looked upon with scepticism by the immigration authorities and frequently expelled from the country? To what extent is the scepticism of the authorities unfounded and what will it take to change such attitudes? The answers to such questions can usually be found in the case work material.

A viable model for change should be developed. In the housing example, is it sufficient to change the profits that the landlord can gain in favour of the tenants, or must other factors like their need for capital for other investments be brought into consideration? In the asylum example: Will proper information suffice, or does negative attitudes result from a restrictive immigration policy that mainly aims at keeping the number of foreigners down? The legal system's role in generating the problems ought to receive special attention. Is a change in rules or regulations a necessity or will a change in the practice of the courts, public administration or another law enforcing agency suffice?

56• Finally *a set of alternative legal rules* must be figured out, and formulated in a way that actually will trigger the wanted social changes if they become implemented. The literature of law and society research shows numerous examples of well-meant legislation which caused other effects than intended. But the case work material usually is well suited to answer such questions. The intimate knowledge of the existing rules gained through case work is usually sufficient to figure out efficient alternatives.

Although case material is essential to all four elements, the answers that emerge may well be supplemented by research and materials from client organizations or other sources.

3.3 DEVELOPING STRATEGIES FOR REFORM

Let us then turn to the second step, namely the analysis of possible strategies for reform. Although more influenced from national peculiarities I think several of the JussBuss principles adaptable to other settings.

To argue for legal change, means to try to make political, administrative or legal institutions accept the need for change and motivate them to carry the necessary reforms through. Such strategies may imply both persuasion and pressure. But since vulnerable groups by definition lack power, they are usually unable to make political pressure bear on the governing institutions through strikes, boycotts, civil obedience etc.

Since they usually also lack financial power, their bargaining position towards private counterparts is weak as well. They can-

not buy improvements in their welfare at the market like wealthier groups do. Public interference through legislation, regulation, decision-making and resource allocation is usually a precondition for improvements, and therefore the main target for legal reform.

Persuasion and argumentation have become the main vehicles for JussBuss. The working groups must plan how to convince political parties, the public, media, administrative agencies or the courts that change is justified and necessary. Targets of persuasion may differ according to the reforms in question, and strategies must be shaped accordingly. To influence public opinion and parliamentary organs demands other strategies than influencing administrative bodies or court decisions.

The dominant understanding of the client groups' problems and the attitudes towards them among the relevant institutions must be mapped and evaluated, and confronted with the problem analyses of JussBuss. The empirical insights into the legal problems of such groups often are superficial and incomplete among the public and the governing institutions. Administrative perspectives and considerations may dominate the understanding of their problems.

•57

Participation in policy formation and decision-making processes is rare among vulnerable groups, even in issues of great importance to their welfare. Limited participation impacts negatively on the understanding of the needs of the group among politicians, the public and decision-making bodies and also on the understanding on how to influence the political and administrative system within the group itself.

Important guidelines for reform argumentation can be derived from these acknowledgements:

Emphasis ought to be on *realistic, empirical documentation* of the problems. The case work will usually provide the working group with a rich material.

The *administrative aspects* of reform should be focused upon and evaluated thoroughly. A reform proposal may face objections that it is costly, unpractical and difficult to coordinate with other administrative tasks, etc. The case work usually provides the working group with an intimate knowledge of the administrative apparatus in question and of the main considerations of the officials. Often discrepancies between the administrative or judicial behaviour in the individual cases and the general statements from the representatives of the system exist.

Special attention ought to be given to *prioritization*. A better system often needs increased funding. To argue for a change in public priorities might demand a developed understanding of the resource allocation in other comparable and competing areas. Such arguments are difficult to generate from the case work material, and may become a demanding part of an impact strategy. General political insights are often valuable. Informal contacts with officials and politicians may also provide information necessary for figuring out a realistic proposal.

Law students are trained in weighing conflicting social interests and to argue for solutions which are in the common interest of society. Policies concerning groups with more resources may often serve as model, and arguments about fair justice and equality usually become important vehicles in substantiating reforms, especially if equal treatment is part of the dominant political ideology.

58• How extensive and thorough such legal policy analyses ought to be depends to a great extent on the quality of the existing insights of the governing bodies in question. The point is to produce and forward insights that are better founded than the dominant ones. To satisfy scientific demands is no point in itself. However, arguments ought to be presented in an open and honest way. If not, the seriousness of the spokesperson role of the clinic might be questioned, and the moral message that often is important in persuasion might be lost.

3.4 COMMUNICATION STRATEGY

A variety of methods can be used to urge parliamentary organs to change problematic statutes. Mass media attention may be attracted, for example by making an illustrating case public. Meetings and demonstrations can be organized in cooperation with the client group, research reports can be published and reform proposals presented to public commissions, the responsible ministry, members of parliament, political parties and client organizations or other organizations that are willing to act as spokesmen on behalf of the client group. Similar strategies may be used to persuade ministries or other administrative bodies to change harmful regulations.

Another vehicle is to challenge the existing the existing application of relevant rules in administrative decision-making

bodies or in courts trying to trigger new precedents in favour of the client group. The courts may also find that a regulation conflicts a parliamentary statute and turn it down, which may open up for reform.

The administrative decision-making machinery and the courts may also be used to educate the public and the political institutions about the need for reform through the evidence presented. Mass media attention is important for pursuing such strategies effectively. But also a lost case may trigger reforms if the outcome is met with heavy criticism, or the case is experienced as an embarrassing experience for the law enforcing agencies, which they prefer to avoid in the future.

Client groups may also be educated in how to adjust themselves to the existing rules in a way that improves their welfare through different types of mass information.

3.5 WORKING PRINCIPLES

•59

Most impact work in JussBuss is done by the permanent working groups. Examples of main areas are immigrant law, housing law, prison law and the public legal aid and advice schemes. The main elements are:

First the working groups have to develop a general understanding of the welfare problems of the group in question in order to pursue legal policy work effectively. They ought to know the main weaknesses of the system, the dominant attitudes towards the client groups among the authorities, and how the group is regarded by politicians, the public, mass media, and other influential groups.

Since the main source of knowledge comes from the case work, all participants have to review their cases to clarify their reform aspects. Legal reform questions are frequently discussed as a part of the case evaluations, and special sessions on reform questions are also held as part of the working group routine. The working groups also elect members to a Legal Policy Group with the purpose to supervise and coordinate all legal reform work in JussBuss.

The point is always to have a broad range of ideas available for legal reform work. From this idea-bank a number of reform projects are selected for implementation according to available resources, the need of the client group and the political situation. Such projects may

vary from simple requests to administrative agencies about ending a harmful practice or complaints to superior organs to make them interfere, to time-consuming projects of presenting extensive evidence to a law drafting committee, a ministry or to the parliament.

Timing is important. The public attention given to the problems of weak groups is often short sighted and arbitrary, not seldom caused by some sensational event. The ideal is always to have battery of well-founded proposals ready, which can be forwarded at any suitable occasion. If more extensive law reforms concerning the clients are already under preparation, this means a special opportunity to forward reform proposals. Such proposals may be forwarded to the drafting committee, to the ministry that prepares the law proposal or to parliament. However, deadlines are often too short for developing convincing reform proposals if nothing is prepared on beforehand. The public reform process is therefore closely observed by the working groups, and projects to develop reform proposals are often started up long before evidence is requested by the authorities.

60•

JussBuss is not allowed to represent clients in the ordinary courts. To use the courts in reform strategies therefore means collaboration with lawyers, which hamper the use of such strategies. However, specialized courts that allow law students to appear might be approached, and administrative cases are frequently forwarded for reform purposes.

JussBuss will normally not try to implement reform proposals to which the collaborators themselves find it difficult to identify. The unique case work material may also provide JussBuss with insights that conflict with the perspectives presented by client organizations. Neither will proposals be forwarded if they are regarded as controversial within the client group itself.

4. MODELS FOR OUTREACH PROJECTS

Over the years JussBuss has developed methods of impact work that might be used in outreach projects at other clinics. Let me briefly describe some examples of how outreach can be done.

Legal aid to the underprivileged can be offered according to differing criteria. The most obvious one is perhaps to use a *group approach* and select clients that are members of groups that are known for

a high share of underprivileged, like homeless, prisoners, refugees, Roma, displaced persons, war veterans etc. Clinics usually have significant experiences with clients from such groups.

You might also choose vulnerable clients from the *type of problems* they have. If you offer help with housing problems, or immigration and asylum, social benefits, medical aid or other types of poverty law, you might receive a high share of vulnerable clients as well.

A third way is to select according to *geographic* criteria. By offering legal aid to the population in underdeveloped urban or rural areas with a high degree of poverty, and lack of services -- also legal services -- you should also expect to receive many poor clients.

As you can read from my descriptions no sharp borders exist between the three main approaches. Often combinations are preferable.

Let me also try to exemplify some of the differences between a *case oriented* and *legal policy oriented* approach to outreach. Suppose that you decide to establish a legal aid intake in a remote rural area.

In a case oriented approach, the main aim is to supply a needed service. Your clinic will become a supplement to the existing legal aid scheme. What matters to the success of the project is the number of clients and cases handled and the results achieved in each individual case. You will choose your location where you expect to receive the most cases. Any case that has legal prospects is of interest. The risk of becoming overburdened by cases is close at hand.

In a legal policy oriented approach priorities change. In addition to serving deprived clients, some reform issues also must be formulated -- for example to check the functions of the existing legal aid system.

Regard might be given to existing statistics on legal aid when the location of the intake is decided. Ministries of Justice usually have some statistics that might allow for rough estimates of the use of legal aid. The clinic's intake should be organized in a way that allows for extensive statistical comparisons with the service delivered through the legal aid act if existing.

The legal need among deprived groups in the area should be estimated or researched. The general aspects of the case intake then become essential. The case intake ought to be directed towards the neediest in the chosen district. Each case handled should be looked upon as just an example of legal problems in the targeted area. The

more universal or general a case is the better. The point is not to handle as many problems as possible, but to use the intake as an instrument for discovering systemic features of the legal service need in the target area and then use them in reform strategies.

If the results show deficits in your present scheme, which I suppose they will, you could publish your findings and argue concrete reforms from them according to the principles of legal reform work described before.

5 EDUCATIONAL ASPECTS OF LAW REFORM WORK

62. Universities and law schools have research and education as their main tasks. Delivering legal service and contributing to legal reforms might therefore seem as activities outside the responsibility of universities. However, students will experience many educational gains from participating in legal clinics. Case handling gives valuable experiences in the application of doctrinal knowledge, provides essential training for future lawyers and also produces important feedback on the student's learning process. All US law schools must run clinical programs to receive approval from the American Bar Association. Participation in legal impact work also has several valuable educational aspects. I will shortly outline some of them from the experiences of JussBuss:

Legal reform work on behalf of deprived groups provides considerable insight into the functioning of the legal and public administration systems. Students learn about strategic and interest-oriented use of legal knowledge. Many jurists, both in the public and private sector, are occupied with legal reform work of various kinds. Also law professors often involve themselves in legal reform as experts in their fields of law. Such issues are not particularly well covered in the law school curriculums. The principles and methods of legal reform work lack attention from legal theory and education and are unfamiliar to most students. We might well argue that impact work in student clinics helps filling a gap in legal theory and training.

Legal reform work generalizes the insights from the specialized case work in clinics like JussBuss and provides the students with considerable insight into how the legal system functions in relation to socially deprived groups. They learn about interest conflicts in so-

ciety and the role played by the legal system in relation to the class structure and social stratification. For society's deprived groups the dominant characteristic of the legal system is its functions as an instrument of the power hierarchy.

Obviously the legal policy and reform work carried out by JussBuss provides considerable insight into the links between law and politics. Not only will students obtain an impression of the legal system as a policy instrument. They will also see how the legal system constitutes an essential component in the implementation of public policy, and how implementation policy is influenced by the attitudes and working methods used by the legal professionals.

As already mentioned, the importance of research to legal policy and reform work will be elucidated. Many legal professionals carry out investigative functions, both in the public and private sector and training in reform work is of great value in such occupations.

Law reform work helps students in becoming more aware of the social contexts in which law operates. They learn how to generalise their own experiences, and obtain a more reflective view of their roles as legal professionals.

Emphasis is put on generalizing the JussBuss experiences and to show that the problems experienced in the case handling groups have important features common with the problems of other weak groups in society, and that the skills and techniques used to reduce them are transferrable to other vulnerable groups. Insights achieved during the JussBuss period, is meant to be part of the professional insights of the participants, both as law students and as jurists later on.

It is a main task for JussBuss to offer educational and development opportunities to students who feel scepticism towards dominant attitudes among jurists. To develop a critical professional and political consciousness among the participants is also part of a reform strategy that aims at the legal profession; trying to make it more attentive to the legal needs of ordinary and poor people in society.

6 FINAL REMARKS

Legal impact work is often viewed by clinics as an additional activity to the case work, demanding extra resources. Some mi-

ght argue that Norway is a rich country and that poorer countries should focus the few resources available on helping individuals. Let me then mentioned that impact work has been part of Juss-Buss' activities since the start forty years ago. Norway was not very affluent at that time. Still it is true that few donors are willing to pay for legal policy work.

However, research project with the aim of developing reform proposals might receive separate funding. In such projects also structured case work might become financed as part of research as a means to providing data. Student resources also are available without pay. All JussBuss students put in a considerable amount of unpaid of work. This capacity might well be used for legal reform work.

In Europe discussions about the “common law” model and the “social justice model” for legal clinics take place. The “common law model” is said to emphasize student training for court appearance as a main goal, while the “social justice” model emphasises solving poor clients' problems.

64•

Obviously JussBuss is on the social justice side of the spectrum, and I think its legal policy approach adds valuable aspects to the model. I also would like to mention the significant differences in working tasks between the legal professions in common law countries and countries within the civil law tradition. In the US, for example, almost all law school graduates work as lawyers in private practice, while in civil law jurisdictions a huge share work in public administration of different kind. For them, participation in legal policy work provides a better training for future professional tasks than presenting cases to court.

**BRAZILIAN ITINERANT JUSTICE:
AN EFFECTIVE MODEL TO IMPROVE ACCESS TO JUSTICE
TO DISADVANTAGED PEOPLE?¹**

LESLIE S. FERRAZ

**Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)
e Universidade Tiradentes (UNIT), Brasil**

1. Paper presented as a keynote speaker at the 3rd National Rural Law and Justice Conference, Orange, New South Wales, Australia, 3-4 July, 2015.

ABSTRACT

66• The paper brings a Brazilian perspective about policies to improve access to Justice to disadvantaged and isolated people, highlighting the Itinerant Justice programs. After presenting an overview of the program, I will evaluate the Itinerant Courts' potential to carry out the access to Justice by underprivileged sections of the population. The analysis will be based on their capability to overcome some of the main obstacles to access to Justice – long distances, financial restrictions, lack of lawyers or public defenders and insufficient legal education. The grounds for such analysis are based on empirical information gathered from the data in the National Research on Itinerant Justice (IPEA/ Institute for Applied Economic Research), conducted under my supervision. The article also brings some reflections about the need to understand local concepts, values and dispute resolution mechanisms and the risk of excessive interference in local cultures – especially in remote and rural areas.

RESUMO

O artigo traz uma perspectiva brasileira sobre políticas de aprimoramento do acesso à Justiça para pessoas em desvantagem e isoladas, com destaque para os programas de Justiça Itinerante (JI). Após apresentar um panorama do programa, avalio o potencial da JI para promover o acesso à Justiça aos setores desprivilegiados da população. A análise será baseada em sua potencialidade para superar os principais obstáculos ao acesso à Justiça – longas distâncias, restrições financeiras, falta de advogados ou defensores e educação legal insuficiente. A base para esta análise são os dados empíricos coletados na pesquisa nacional sobre Justiça Itinerante (IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), conduzida sob minha coordenação. O artigo também traz algumas reflexões sobre a necessidade de compreender conceitos, valores e mecanismos de solução de disputas locais e, ainda, ao risco da

excessiva interferência nas culturas locais – especialmente em áreas rurais e remotas.

KEYWORDS

Access to Justice. Itinerant Justice. Brazil. Disadvantaged Groups

PALAVRAS-CHAVE

Acesso à Justiça. Justiça Itinerante. Brasil. Grupos em Desvantagem

1. INTRODUCTION

In the beginning of years 1990, an original modality of jurisdictional provision was created in Brazil: the Itinerant Courts, movable tribunals adapted in vehicles (buses, vans and vessels) which visit remote areas or areas that are not serviced by the Judicial Power.

•67

The purpose of this article is to evaluate the Brazilian Itinerant Courts' potentiality to carry out the access to Justice by underprivileged sections of the population¹. For such purpose, two case studies will be presented: *Complexo do Alemão shantytown* (Rio de Janeiro) and *Bailique Archipelago* (Amapá).

The choice is justified due to the high degree of institutionalization of both programs; because they serve a low-income and low-education population and, last but not least, because of their contrast: the Amapá project is targeted to an isolated community, which lives on the banks of Amazonas River, whereas the Rio de Janeiro project operates in a heavily populated neighbourhood, jammed in the second largest city of the country. Notwithstanding this fact, the programs rely on a common element: a recent history of systematic absence of the State.

In the first place, I describe the main obstacles for access to Justice and draw a general scenario of itinerancy in Brazil. Then, I will present the case studies, which contemplate a description of the site and of the itinerancy program, followed by the evaluation of their potentiality to promote access to Justice. This evaluation will be oriented by their

1. This paper is based in data gathered from three different empirical research conducted under my supervision: Small Claims Courts (CEBEPE), Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, 2006); Bailique archipelago (with the funds of a prize granted to me by CNJ - National Council of Justice, 2011) and "Itinerant Justice in Brazil" (IPEA ProRedes, 2015).

capability to overcome territorial, financial, procedural, psychological and cultural obstacles. At the end, I present short conclusive thoughts.

2. OBSTACLES TO THE ACCESS TO JUSTICE IN BRAZIL

The access to Justice evidences the tension existing between the legal and formal equality and the social and economic inequalities (SOUSA SANTOS, 1997, p. 168). It also points out the importance of making effective – and not merely proclaiming – citizens' rights (CAPPELLETTI, 1998, p. 09). In this context, the detection of obstacles to the access and the review of mechanisms fit to overcome them is a quite efficient method to give grounds to the policies of inclusion and effectiveness of rights (FERRAZ, 2010, p.).

68• In Brazil, the most obvious challenges for access to Justice are the huge geographical dimensions and the deep economic disparities. It is necessary, however, to increase the spectrum of the review: besides those obstacles, we may also point out barriers of procedural and psychological-cultural nature.

Indeed, ironically enough, the *process* itself is an obstacle for access to justice by virtue of the technical language, excess of formality and incomprehensible procedural mechanisms, in particular for the lay public (JOHNSON JR., p. 878).

The Judicial Power's inability to give responses appropriate for the several kinds of conflicts (such as small claims and collective matters) also represents an important impediment. Thanks to the growth of number of demands² and of the inability to settle them, Brazilian justice, besides having an outdated procedural model and a swollen appeal system, is more and more congested³, inefficient and slow⁴.

However, the increase of the number of lawsuits does not mean that previously excluded persons are accessing the system: in Brazil, the lawsuits are concentrated among several litigators (such as banks, telephone

2. In 2011, 26,241,166 lawsuits were filed before Brazilian justice (at the State, federal and labour levels); in 2011, the number was of 28,215,812 – an increase of 7.5%. National Council of Justice. Justice in Numbers 2013: base-year 2012. Brasília: CNJ, 2013, p. 15. Available at http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relatorio_jn2013.pdf. Access: 18/December/2013 and National Council of Justice. Justice in Numbers 2012: base-year 2011. Brasília: CNJ, 2012. Available at http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/rel_completo_estadual.pdf. Access: 30/Aug/2013.

3. The rates of congestion of Brazilian Justice are extremely high: 47% (Labour Justice), 65% (Federal Justice) and 73% (State Justice). Source: Justice in Numbers 2013: base-year 2012, op. cit., p. 314-326-331.

4. CNJ do not present official numbers about the length of judicial cases, but a judicial lawsuit judged at all levels may take more than ten years to be concluded.

companies and governmental entities), which resort to Justice in a strategic manner⁵, benefitting, by the way, from its delay (GALANTER, 1974).

As regards the *psychological-cultural* aspect, the mere idea of going to the Courts scares many people (FIX-FIERRO, 2003, p. 05). The lower the economic class of a person, the higher is his/her distance from the justice system – due to insecurity, fear of reprisals until the full ignorance of the material law or of the form of claiming it (SOUSA SANTOS, 1997, p. 171).

In Brazil, this problem is even more severe, as a large portion of its population gravitates around the margin of State services. Social exclusion expresses itself in indifference, on the part of the excluded persons, towards the justice system. This separation, justified by centuries of abandonment of the “subcitizens”, jeopardizes the creation of the Nation’s identity: not only the oppressors, but the persons themselves (slaves, poor, indigenous and other ethnical minorities) had and still have a derisory view of themselves (VILLAS-BÔAS FILHO, 2006, p. 332).

Therefore, there are still many citizens excluded from the Judicial Power – due to waiver, ignorance of the right or incapacity of fighting for it. Not only does the legal system reproduce but also increments the intense social gaps: the vulnerable groups from the social standpoint are also, in Brazil, those *legally* weak and underprivileged (CAPPELLETTI, GARTH, 1981, p. 03).

Trying to reduce the seclusion of disadvantaged people and strengthen access to Justice, several policies were developed in Brazil: Public Defence Office, State and Federal Special Civil Courts, Class Actions, Mediation, Arbitration and Itinerant Justice, which is my focus on this paper.

•69

3. ITINERANT COURTS IN BRAZIL: SHORT SCENARIO

The first informal experiences of itinerancy would have been developed in 1992, on boats, upon the individual initiatives of judges from Amapá and Rondônia States, concerned with the isolation of riverside populations (IPEA, 2015, p. 07). After their institutionalisation by the Court of Justice of Amapá, in 1996, several other State Courts have created their own programs, inspired by their good results.

5. *Relatório 100 maiores litigantes [Report of the 100 principal litigators]*. Conselho Nacional de Justiça [National Council of Justice], Departamento de Pesquisas Judiciárias [Department of Judicial Researches] (DPJ), Brasília: 2012, p. 08. Available at: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf. Last access: 22/June/2013.

In terms of legislation, in 2004, Constitutional Amendment No. 45 determined all Brazilian Courts to create itinerancy projects.

In 2012, the ordinary law resolved on the creation of Itinerant Special Courts, both in the Federal and State levels. Though the federal and labour levels have not observed the constitutional principle, virtually all State Courts in Brazil have created itinerancy programs, presented in table 1, as follows:

Table 1: Modalities of Itinerant Courts / State Courts – Brazil

Modality	Features	States
Land/bus (15)	Adapted buses circulate in poor, rural areas and/or are as far from main centres	Acre, Amapá, Alagoas, Amazonas, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte and São Paulo
Land/van (4)	Adapted vans provided services exclusively to conflicts resulting from traffic accidents with no casualties	Ceará, Espírito Santo, Paraná, Sergipe e Tocantins
River/boat (4)	Adapted boats provide services to isolated populations, including Indian villages and riverside communities	Amapá, Pará, Rondônia and Roraima
Air/airplane (1)	The purpose of the plane is to transport teams to remote places of the State	Pará
Decentralization of Justice (6)	There are no vehicles: the Justice is decentralized (Citizenship Houses, Rights Counter) or there are team displacements (Neighbourhood Justice, Community Justice)	Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina and Rio Grande do Sul
No programs (5)	States that do not rely on active programs	Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pernambuco and Paraíba

Source: Leslie Ferraz (based on Ipea, 2015).

Map 1 illustrates the data presented in the table above and evidences that, with the exception of five States, all of them rely on itinerancy programs. Some Courts have more than one program, aiming at maximizing their reach (Amapá, Bahia, Espírito Santo, Pará, Paraná, Rondônia and Roraima).

Map 1: Modalities of itinerancy – State Courts of Justice (Brazil)



Source: Author (based on Ipea, 2015).

Once the legislation is very permissive, there is place for creativity: each Tribunal has developed programs accordingly to their own particularities and needs. North region, where the world's biggest river (Amazonas) is located, concentrates the boats programs. In the south, where the states are smaller and the Justice is decentralized, the itinerant programs are scarce. In São Paulo city, our greatest megalopolis, Court buses are parked at big Malls in peripheral areas to solve consumer matters. Rio de Janeiro city has introduced Court buses in slums ("favelas"), to strengthen their pacification process and integrate them to the rest of the city. More recently, itinerant buses specialized in domestic violence against women were created in several states, such as Espírito Santo e Pará.

•71

4. CASE STUDY 1: THE LAND ITINERANT JUSTICE PROGRAM OF COMPLEXO DO ALEMÃO SHANTYTOWN/RIO DE JANEIRO

4.1. THE COMPLEXO DO ALEMÃO SHANTYTOWN: A BRIEF OVERVIEW

The Complexo do Alemão shantytown is located in the Northern Area of Rio de Janeiro (the second largest metropolis in the country), with a population of 60,555 inhabitants. Comprised by a set of hills

with precarious urbanisation, the district became one of the most violent areas in town, as of 1990.

Drug trafficking and organised crime remained in command of the district for two decades and local population was not able to receive any assistance from the State, such as water, gas and electricity supply, garbage collection, security and judicial services.

In 2010, it was triggered the process of installation of Pacifying Police Units (UPP)⁶, with the repossession of the territory by the government with the help of the National Army.



Photo 1: Cable car and panoramic view of Complexo do Alemão⁷.

Quite ironically, the Complexo do Alemão shantytown, with its uncontrolled and problematic urbanisation, is one of the first views tourists may see when they arrive at Galeão international airport. Under the pretext of functioning as an acoustic barrier for the dwellers and/or protect passers from burglary, a large portion of the community is surrounded by acrylic walls with drawings that hinder the visibility of the site⁸.

As mentioned, the ruling of organised crime prevented the State from establishing its presence in the place during decades. Services

6. UPP is a small force unit of Military Police that works with principles of neighbourhood police and has its strategy based on the partnership between the population and the public safety institutions. Available at: http://www.upprj.com/index.php/o_que_e_upp. Accessed on: 22/May/2014.

7. <http://www.cliqueseguro.com/passeio-complexo-do-alemao-p190>. Accessed on: 22/May/2014.

8. <http://apatrulhadalama.blogspot.com.br/2010/03/rio-de-janeiro-barreiras-acusticas-sao.html> Accessed on: 22/May/2014.

such as garbage collection and electricity supply have always been limited and, even today, are still more restricted than in the City of Rio de Janeiro, as shown in table 2.

Table 2 – Social indicators: Complexo do Alemão x Rio de Janeiro city

Indicator			Complexo do Alemão	Rio de Janeiro city
Population			60,555	6,320,446
Population density			341.9	110.7
Proper garbage collection			91.8%	99.3%
Power distributed with meter by an electricity supply company			54.3%	92.6%
Electricity supply from other sources			8.6%	1.4%
Illiteracy among adults over 15 years old			7.7%	2.9%
INCOME	1/8 minimum wage ¹	Up to AUD 40	1.4%	0.5%
	1/8 to ¼ minimum wage	AUD 41-80	7.1%	2.8%
	¼ to ½ minimum wage	AUD 81-162	23.8%	10.8%
	½ to 1 minimum wage	AUD 163-323	39.1%	23.6%
	1 to 2 minimum wages	AUD 324-648	19.3%	23.7%
	Over 2 minimum wages	More than AUD 648	2.6%	34.1%

Source: Instituto Pereira Passos⁹

The numbers point that Complexo do Alemão shantytown is a poor – almost 70% of its inhabitants live with an income lower than one minimum wage or AUD 323.85/per month – and populous neighbourhood (341.9 inhabitants/m², exceeding three times the indexes of the city of Rio de Janeiro). Besides, it has high illiteracy levels within the adult population (7.7% among adults over 15 years old) and presents the worst HDI (Human Development Index) of the city of Rio de Janeiro. 0.711 (126th position)¹⁰.

9. <http://www.uppsocial.org/wp-content/uploads/2014/01/1-Panorama-dos-Territórios-UPPs-Complexo-do-Alemão1.pdf>, Accessed on: 20/May/2014

10. Instituto Pereira Passos, Prefeitura do Rio de Janeiro. Available at: Armazemdedados.rio.rj.gov.br – 1172_indicadedesenvolvimentohumanomunicipal2010. Accessed on: 10/March/2014.

4.2. ITINERANT JUSTICE IN COMPLEXO DO ALEMÃO SHANTYTOWN

In general terms, the Itinerant Justice program of Rio de Janeiro State Court is very well structured: it has existed for more than ten years and has been consolidating and expanding itself; it has a coordination and budget of its own; it offers weekly assistance, with fixed days for such assistance.

It covers 19 locations: 15 in the capital and in the metropolitan area of Rio de Janeiro (including 6 “pacified” communities) and 4 in other cities of the State. It relies, also, on a solid partnership with the Public Defence Office, responsible for the initial guidance and follow-up of the whole judicial proceeding.



Photo 2: side view of the bus of Itinerant Justice of Rio de Janeiro/Photo 3: Initial assistance¹¹

In observance of the policy of penetration of the State in areas taken by the traffic, the UPPs¹² of Complexo do Alemão shantytown were installed in 2010. Giving continuity to this policy, Rio de Janeiro State Court has introduced itinerant courts there in order to strength its pacification process and help to integrate it to the rest of the city.

The Itinerant Justice program started operating in Complexo do Alemão shantytown in July 2011 – functioning every Fridays, from 9:00 a.m. to 3:00 p.m., always in the same place uninterruptedly. The yearly calendar is previously and widely broadcasted, by means of billboards and on the institution website.

On the right outer side of the vehicle, plastic tables and chairs are placed under a retractable awning. The hearings, chaired by the judged, are held inside the vehicle. On its own bus, the

11. <http://www.tjrj.jus.br/web/guest/home/-/noticias/visualizar/97204> . Accessed on: 10/April/2014.

12. Please refer to footnote n. 6.

Public Defence Office of Rio de Janeiro offers pre-litigation guidance and legal assistance. The buses park at Tim Lopes School, a quite central area, accessible by bus regular lines. Despite the offer of services in the vicinity (markets, cafeterias), there is not a structure of its own which offers a minimum level of comfort for the reception of the users, who remain standing during hours around the bus, exposed to weather.

Staff and coordinator judge

With the exception of two clerks, which act exclusively in Complexo do Alemão, the Itinerant Justice team (including the judge) is shared with the closest Court – which reduces the costs of the project¹³, but may compromise its productivity.

The judges, who dedicate one day of the week to itinerancy, are selected by the coordination according to their appropriate profile and interest in taking part in the program, which ensures their commitment. The processing of the lawsuit is made separately from the other ones, in the so-called “base-court”.

•75

Services provided and fees

The Public Defence Office of Rio de Janeiro makes available information, guidance and legal assistance services during the whole judicial progress, conducted by Judicial Power. Judicial services, as well as legal assistance, are fully free of charge.

Material competence

The Itinerant Justice of Rio de Janeiro provides services in the following cases:

- Family law;
- Civil records (birth, marriage, death etc.)
- Consumers’ rights;
- Civil case in general;
- Civil Special Courts¹⁴.

13. R\$ 4,280,280.36 (equivalent to AUD 175,902,000.00) one of the highest in Brazil, but which represents an insignificant part of the general budget of the TJRJ (R\$ 3,348,899,356.00, equivalent to AUD 1,376,260,000.00): 0.13% only.

14. It encompasses cases with lower complexity or value, limited to 40 minimum wages (approximately US\$ 10,000.00 or AUD 13,000.00). The amounts converted in this article were based on the exchange rate of 23/May/2014.

The Itinerant Justice carry out, moreover, marriages (both individual and collective) and supplies, on a free-of-charge basis, duplicate copies of documents¹⁵.

Profile of cases

Since its creation, the Itinerant Justice program of Complexo do Alemão shantytown had its number of services considerably increased: from 2012 to 2013, the number of services virtually doubled, reaching the number of 6,421 – equivalent to more than 10% of the local population.

Table 3: Productivity of the itinerancy program of Complexo do Alemão

Nature of the proceeding	2011	2012	2013
Duplicate copies of documents	894	1287	1753
Family	182	378	916
JEC (Civil Special Court)	38	199	825
Civil Records	16	91	741
Conversion of steady unions into marriages	-	200	496
Childhood	0	0	117
Civil	8	5	04
JECrim (Criminal Special Court)	0	0	0
Domestic violence	-	0	0
Information/guidance	484	1.200	1569
Servicing (total)	1.622	3.360	6.421

Source: lpea, 201416

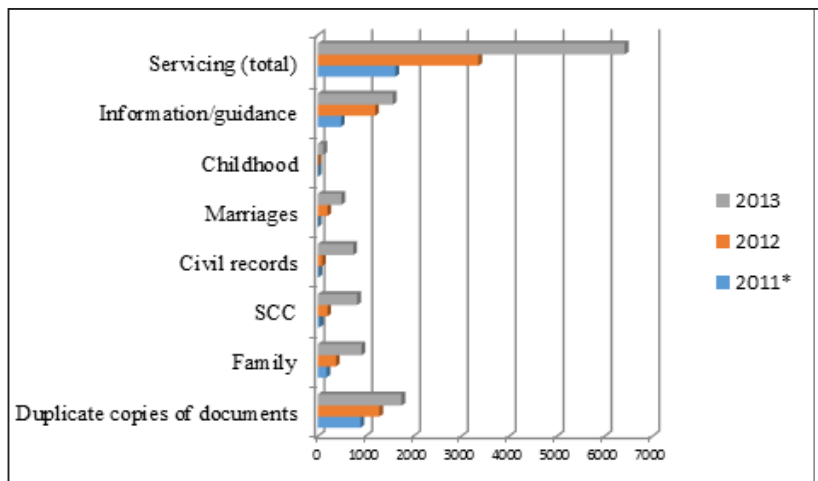
Besides information/guidance, the most sought services concern the issue of duplicate copies of documents (27.3%), family cases (14.3%) and Civil Special Courts (12.8%). The volume of civil records is also relevant¹⁷, especially in 2013.

15. There are also records of cases under the jurisdiction of the Criminal Special Court and domestic violence, but these cases are not precisely prosecuted by the Itinerant Justice, which merely provides information/guidance and refers the party to the appropriate body.

16. 2011: since July. <https://portaltj.tjrj.jus.br/web/guest/institucional/dir-gerais/dgiur/deinp/deinp/div-jus-itinerante-aces-just>. Accessed on: 10/May/2014.

17. In 2013, it is worth pointing out the high number of childhood & youth cases, which did not appear in previous years. Despite the fact that these cases are not prosecuted by the Itinerant Justice, the Defence Office made the due referral of the cases to the competent bodies.

Graph 1 – Evolution of demands – Complexo do Alemão (2011 to 2013)



Source: Author, based on internal reports - Ipea, 2015.

•77

Structure and accessibility

The Itinerant Programs are quite frail and improvised. There is no minimum structure made available: the persons are not offered shelter, chairs to seat on while they wait, toilettes or water. Also, there is no guarantee of privacy in the first assistance: users may be heard by anyone who is also in the site. This problem is even more serious when we take into account that, in general, the persons benefited by the program reside in a same community and know each other.

Regarding the accessibility for people with disabilities, the vehicles do not offer any kind of adaptation. The access to the bus is made through a staircase with large steps and the strict dimensions render unfeasible the free circulation through the site. When asked how they would provide assistance to a wheelchair user, the clerks reported that, in extreme cases, the judges or clerks are those who displace themselves to the bus outer area in order to provide assistance.

4.3.OVERCOMING BARRIERS FOR ACCESS TO JUSTICE

Territorial obstacles

In Complexo do Alemão shantytown, the seclusion resulting from large distances is not a problem, since the community is lo-

cated in the City of Rio de Janeiro. The isolation, on the contrary, results from the difficulty of penetration of the State services during two decades, by virtue of the control of the area by organised crime. In this regard, the installation of Itinerant Justice program since 2011, allied to a policy of penetration of the State in the site (UPP) is, without any doubt, a quite efficient tool in order to overcome the area seclusion.

Financial obstacles

As seen above (table 02), the population residing in Complexo do Alemão shantytown has a very low income: approximately 70% of its dwellers lives with a maximum of one minimum salary per month (equivalent to US\$ 251.52 or AUD 323.85), out of which 8.5% do not earn more than $\frac{1}{4}$ of this amount.

78. Concentrating its scarce earnings in necessity goods (food and lodging), the population does not avail of resources to bear pre-litigation guidance, hiring of lawyers or procedural costs. Even expenses to follow up the lawsuit (transportation, food, loss of workdays) represent an impediment for the access to Justice.

Therefore, by providing such services on a free-of-charge basis, with the displacement to the community, the Itinerant Justice program of Rio de Janeiro has been proving able to overcome the economic obstacles for the access to it.

Procedural obstacles

All criteria employed in the selection of the locations benefited by the Itinerant Justice of Rio de Janeiro tend to reduce the blanks in the jurisdictional provision: (i) new cities that do not have courts; (ii) districts with large territory; (iii) districts heavily populated and with a low HDI; pacified communities (as a reinforcement of the UPP program of pacification and penetration of the State in the former “favelas”).

On the other hand, lawsuits prosecuted in the Itinerant Justice comply with the same rules of the Brazilian traditional procedure, characterised by its excessive formality and numberless appeals. Demands involving lower complexity and amounts follow the more simplified procedure (but still formalist in many cases) of Civil Special Courts.

Despite the fact that settlements sometimes may take place between the parties, there is not a specialised nucleus in this kind of solution of controversies. Therefore, it may be stated that the solution offered by the Itinerant Justice is basically procedural, as shown in table 4:

Table 4: Method of dispute resolution – itinerancy program of Complexo do Alemão

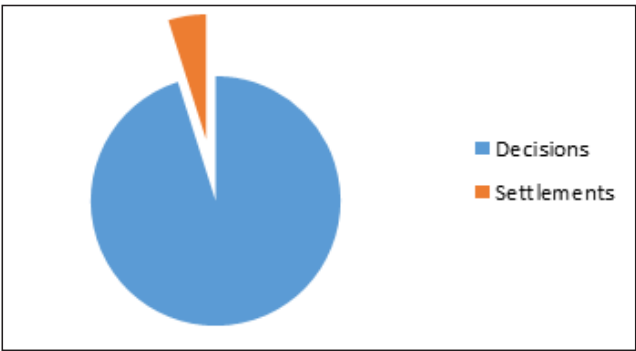
Year	New lawsuits	Decisions	Settlements
2011	408	389	20
2012	659	507	39

Source: TJRJ/internal reports, Ipea, 2014.

The Itinerant Justice of Rio de Janeiro does not concentrate efforts in “alternative” manners to resolve the conflict, in particular conciliation. The scarce data collected indicate that settlements are an exceptional measure: in 2011, out of the 408 new suits filed, only 20 (4.9%) were resolved by means of settlements; in 2012, the index was a bit higher: 39 settlements (5.9%), as evidenced by graph 2 below:

•79

Graph 2: Dispute resolution – Itinerant program of Complexo do Alemão



Source: Author, based on internal reports, Ipea, 2014.

On the whole, the procedure, as well as the hearings, do not have many substantial differences in relation to the ordinary lawsuit existing in the Courts. On the other hand, it is worth pointing out that, in field visits, one may observe the concern, on the part of the attendants and judges, with the procedural flexibility, so patent

in the attempts of adapting legal rituals and practices to the conditions of each site.

Although they have declared to develop a communication appropriate for the profile of the public serviced, we observed that the vast majority of users were not able to explain what was going on with their cases.

Psychological/cultural obstacles

As seen, the Complexo do Alemão shantytown has the worst human development index of the city of Rio de Janeiro. The population, illiterate and uninformed in their majority, is unaware of their civil rights: an empirical research made in the metropolitan area of Rio de Janeiro evidenced that the interviewees were not able to quote at least three of them. Besides this finding, it was assessed that the marginalized population missed Justice, but did not make use of it due to ignorance or to the absence of a participative political culture (PANDOLFI, 1999, p. 61).

80•

In the case of Complexo do Alemão, there was an additional factor: due to fear of violence, court officials refused to enforce judicial orders in that place and the traffic leaders prohibited the population from invoking Justice, meaning that a true parallel power was in force.

Therefore, the presence of Justice in the site, allied to the availability of clarification and legal guidance services prior to the filing of the lawsuit is an efficient measure to help the process of empowerment and awareness of the local population regarding their rights, as well as the manner how to fight for them.

As regards the difficulty seeking the Judicial Power to resolve their legal problems, the Itinerant Justice seems to be fit, step by step, to revert this scenario. The growing number of services provided and filings of lawsuits in general suggests the success of the program. The wide search for the issue of duplicate copies of documents and civil records indicates a wish of regularising their papers, the first step for the individuals to become citizens and be entitled to receive social benefits from the government.

Interviews with the users indicate that the program has an excellent acceptance: most of them sought the Justice due to positive

recommendations from friends and relatives and the current news in the community is that the services are more effective and speedy than those of the ordinary Justice.

It is curious that one of the most sensitive aspects of the program – its precarious structure – does not bother users, and it seems, up to a certain extent, that it makes them closer to Justice, stripped of sumptuous palaces, which ultimately inhibit the public.

5. CASE STUDY 2: THE FLUVIAL ITINERANT JUSTICE PROGRAM OF THE ARCHIPELAGO OF BAILIQUE, STATE OF AMAPÁ

5.1. THE ARCHIPELAGO OF BAILIQUE: BRIEF OVERVIEW



Photos 4 and 5: Archipelago of Bailique (Leslie Ferraz)

The archipelago of Bailique is composed of eight islands and approximately 40 communities. Located in the far north of Brazil, it is 180 km away from Macapá, the capital of Amapá State, with exclusive access through the Amazonas River¹⁸.

The riverside population lives, basically, from honey production, fishing, cultivation of açaí and heart of palm. There are no data assessed on the population's profile; one does not even know for sure the number of inhabitants of the archipelago, estimated between 7,000 and 15,000 persons. During a long time, Bailique remained completely forgotten, without an effective presence of the State, due to its physical isolation and lack of political interest.

18. http://pt.wikipedia.org/wiki/Arquip%C3%A9lago_do_Bailique. Accessed on: 13/May/2014.

5.2. THE ITINERANT JUSTICE IN THE ARCHIPELAGO OF BAILIQUE

The scenario of abandonment started changing in 1992, when the first informal experiences of Fluvial Justice took place. When the judges arrived there, the vast majority of the riverine did not even have birth records.

There was, in this case, a curious process: the presence of the State did not occur upon the initiative of the Executive Power, but, rather, from the Judicial Power, which signed partnerships in order to make available, besides the jurisdictional provision, other services to the population, such as medical and dental assistance.

The Itinerant Justice program of Amapá, the first in Brazil, was officialised by the Court in 1996, with the great efforts of a singular judge: Mrs. Sueli Pini, who was in charge of it until 2005.

82. She tells she was contacted in her office by a tired, starving man, who had been travelling for two days from Bailique in order to seek Justice. Impressed with the fact, she committed itself personally in the institutionalisation of the program, under the allegation that the judge cannot remain locked in his/her office.

With the boat “Tribuna: a Justiça vem a bordo” [*Tribune: Justice comes on board*], donated by a Brazilian foundation, Justice reaches the riverside population of the archipelago of Bailique, practically isolated from the capital Macapá, to which it belongs.

The boat “Tribuna” – a typical construction of the Amazonian region – has two floors and capacity for 70 persons. The crew sleeps on hammocks which, during the day, give place to tables, chairs, printers and portable computers, transforming the boat into a floating Court. The boat sparks at predetermined locations, being accessed by the population on foot or with small vessels.



Photo 06: Tribuna: a Justiça vem a bordo (Leslie Ferraz)

In Amapá, the political obstacles do not concern merely the lack of presence of the State in the Bailique area: they also refer to battles between the Executive Power (responsible for the Justice budget allocation) and the Judicial Power, besides internal disputes for power within the Court itself.

Until 2005, when Mrs. Pini coordinated the program, Tribuna boat visited Bailique quarterly, without any interruption. After she left it, the periodicity was compromised and the program was pendent for several times. In 2011, for example, when six itinerancies were scheduled, the program was suspended by the Court of Justice under the allegation of lack of funds.

The news broadcasted on the press indicate a political motivation in the decision: the Court would have used itinerancy (which relies on the strong support of local population) as a factor of pressure so that the government would allocate more funds to Justice¹⁹.

Services such as health & dental services, issue of documents, culture, education and water treatment, which have always followed Justice, were likewise suppressed from the project – also under the argument of budget scarcity.

As regards the internal disputes of power, it is worth pointing out the attempt to neutralise the person of the judge who conceived and coordinated the project for almost one decade.

Staff and coordinator judge

The Itinerant Justice staff (including the judge) also works on a non-exclusive basis: servers are shared with Amapá State Court.

About the supervision, two different policies were adopted: from 1996-2005, the program had the same coordinator judge, Mrs. Pini. Her role in the consolidation of the project was crucial. During the period she was in charge of it, she was extremely proactive: she spent hours talking to the riverside population in their houses, schools, residents association and, mainly, on the streets of the villages. She knew practically all inhabitants, not only by their names, but also by their personal history as, in most cases, she was responsible for the registrations, marriages, separations, alimonies, problems with neighbours, retirements and probate proceedings of those human beings who, little by little, started becoming citizens.

19. Available at: <http://www.youtube.com/watch?v=ZVmbthDmM7k>. Accessed on: 30/Aug/2011.

However, by virtue of the mentioned political persecutions, the judge was withdrawn from the function without any reason in 2005, and the project was undertaken by a Court's servant.

Since then, there is not anymore an exclusive judge for the program; at each journey, a different judge is called, selected among the freshmen in the career.

The mandatory call and rotation of judges jeopardizes the proper functioning of the Itinerant Justice, as it disregards the need of making their profile compatible with this so peculiar modality of jurisdictional provision. Furthermore, the judges are beginners and do not have sufficient life experience in the career. In order to face the peculiarities of Bailique, it is necessary to undress the formalities, clothing and comfort of their offices.

84. In the program visited in 2013, the replacement judge (which took part in the Itinerant Justice for the first time) demonstrated not to have interest in the case. Some clerks complained of her behaviour as, instead of rendering decisions in the hearings, she opted for scheduling them at the Macapá offices. The judge often raised her voice with users as a manner of imposing respect. She informally declared that, by her own will, she would not take part in this kind of project. She complained from the installations and work conditions, expressing her despondency and physical fatigue in the last days, which naturally reflected on the Journey's productivity.

Services provided and fees

The Public Defence Office of Amapá makes available free services of pre-proceeding guidance, as well as full assistance in the filing and follow-up of judicial lawsuits. The processing of the lawsuit is also free of charge; the party is exempted from the payment of any costs or procedural burdens.

Furthermore, since its creation, the Itinerant Justice has always attempted to sign agreements with partner institutions, in order to ensure additional services to the population, such as:

- Issue of identity documents, regularisation of general and election documents;
- Medical and dental services;
- Distribution of medications;

- Supply of kits for purification of water collected from Amazonas River;
- Lectures on cares with health and guidance for treatment of consumed water;
- Magic case project, aiming at encouraging the reading of children's books;
- Exhibition of films (exhibited on bed sheets);
- Collective marriages.

With the weakening of the program, after the exit of judge Sueli Pini, the additional services were suspended, under the groundless allegation of lack of funds²⁰.

Material competence

The itinerancy program of Amapá has a wide and unrestricted jurisdiction. With the exception of international adoption cases, it may conciliate, prosecute and judge all demands of civil, criminal, childhood & youth, and family nature, as well as public records incumbent upon the State Justice.

•85

Profile of cases

There are no precise data on the program's productivity, there being merely occasional reports regarding a few journeys, which prevents the review of its historic behaviour. In 2012, the five journeys carried out produced the following results:

Table 5: Productivity of the itinerancy program of Bailique (main cases) in 2012

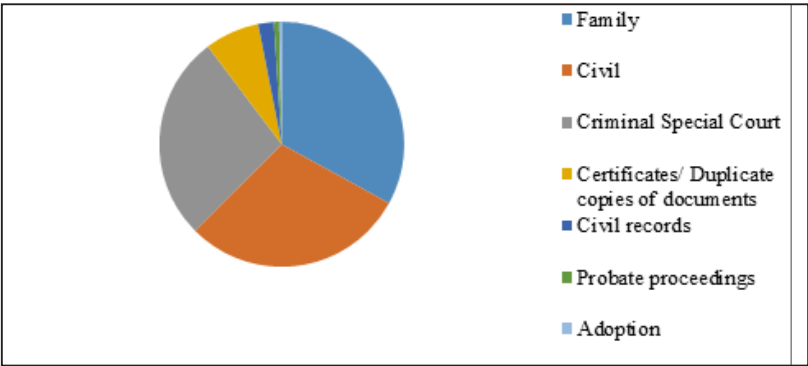
Nature of the case	2012
Family	96
Civil	86
Criminal Special Court	79
Certificates/ Duplicate copies of documents	21
Civil records	06
Probate proceedings	02
Adoption	01

Source: TJAP/Ipea, 2014

20. I have found out that the annual cost of fluvial Itinerant Justice program is R\$ 276.500,00 (2011) [approximately US\$ 87,000 or AUD 115,000.00], equivalent to less than two annual salaries of a server who acts in the State Court of Appeals. Once the Amapá State Court has 96 servers on this category and 1,903 in total (CNJ, 2014), the impact of the Itinerant Justice budget is derisive.

The greatest demand consists, similar to what occurs in Rio de Janeiro, of family law cases (alimony, custody of children, separation etc.) and civil demands.

Graph 3: Productivity of the itinerancy program of Bailique (main cases) in 2012



Source: Leslie Ferraz, based on internal reports, Ipea, 2014.

As verified in interviews with system operators, in the first years of functioning of the program, the main demand was for services of records and issue of documents, as there were many inhabitants who did not even have a birth certificate – which would make unfeasible any other rights and the receipt of social benefits. With the regularisation of the riverside population’s documents, the demand profile has changed and is now focused on family and civil matters.

On the other hand, the number of conflicts of criminal nature, which are processed under the simplified ritual of the Special Courts, is worrying.

Structure and accessibility

Today, the fluvial itinerancy project – which came to be suspended in a few periods – is currently working, however on a precarious basis. *Tribuna* boat is scrapped and the Court leases a commercial vessel, which does not rely on the adaptations required.

As regards the processing of the lawsuits, the cases derived from the journeys, when they are returned to the district of Macapá, are treated jointly with all other proceedings of the Court, which impairs the progress of the cases.

The access to the Justice vehicle is difficult, as it is necessary to jump its side or walk on a narrow and unstable board. It is interesting pointing out that the users of the area, including the elderly and children, seem to be used to this kind of access, since vessels of this kind make part of their everyday. As a matter of fact, there is no registration of complaints on this matter. The space used inside the boat to provide services to users is small, causing a circulation difficulty. Again, though the accessibility is a critical point of the project, users declare not to bother with this fact.

5.3.OVERCOMING BARRIERS FOR ACCESS TO JUSTICE

Territorial obstacles

The archipelago of Bailique is one of the greatest examples of isolation resulting from large territorial distances: the riverside population can only have access to the capital of the State, Macapá, to which it belongs, by river. Local vessels take, in average, 13 hours to make the 180 km route through the Amazonas River. Until 2011, the location did not even rely on a regular boat line from and to Macapá.

•87

Therefore, the presence of Justice at the site since 1994, by means of itinerancy, is, without any doubt, an extremely efficient tool to overcome the riverside population's isolation.

Financial obstacles

Though there are no data on the social and economic profile of Bailique population, it is feasible to state that it is an extremely low-income population, which lives, basically, from primary activities (fishing, cultivation of açaí and heart of palm), and income transfer programs of the State and federal governments.

Therefore, expenses with the hiring of lawyers and displacement until Macapá or the payment of judicial fees would make unfeasible any possibility of judicial solution for their conflicts.

Thus, by making Justice services available free of charge, displacing them to the community, the Itinerant Justice program of Amapá is an important instrument to reduce the economic hindrances for access to justice.

It is worth pointing out that the community strongly felt the impact of the suspension of the itinerancy program in 2011. Dona Maria do Carmo waited for months for the arrival of Tribuna boat. Because

the Justice did not come, she gathered her savings and went to Macapá to apply for her retirement – she spent R\$ 70.00 in the return ticket of the regular boat and R\$ 50.00 with food. But it was all in vain. The INSS (National Institute of Social Security) required her to return with two witnesses to grant her the benefit – which would imply an expense of, at least, R\$ 360.00. Dona Maria do Carmo eventually waived her right due to her impossibility of bearing displacement expenses.

Procedural obstacles

Curiously (and because of the absence of a specific legislation), the procedural model applied by the Itinerant Justice in the archipelago of Bailique is exactly the same as the one in force in all Brazilian Courts.

88• It may be noticed, however, a striking procedural flexibility with the purpose of maximizing the service provided, especially by the former judge. For instance, services of process and subpoenas are given on the same day of the hearings. Such acts are performed by an *ad hoc* court official, which accesses the location with a small motorised vessel. If the party is found, he/she is taken to the hearing and brought back home. The purpose, whenever possible, is to resolve the disputes on the same day they were filed.

There are also records of flexibility in the review of evidences: in 2005, Seu Manoel, aged almost 70, who had worked during his whole life in fishing and farming, did not have any document. He sought Justice in order to earn his retirement. Based on the testimony and on the expert examination (made by the physician who made part of the team), besides the examination of the worker's hands, judge Sueli Pini immediately rendered the decision of late settlement, determining the issue of the necessary documents.

Currently, however, one may perceive a radical change in the functioning of the program: in the last two itinerancies visited (2011 and 2013), conducted by recently appointed judges, there was a strict observance of the traditional procedural model, without room for flexibility or reduction of unnecessary formalities – probably due to their immaturity.

Despite the profile of the population of Bailique – we cannot forget that the riparian people are classified as a traditional community – and the nature of the cases (basically family and civil matters), there is no specific focus on conciliation or any other local conflict resolution method.

Psychological/cultural obstacles

Bailique has undergone an intense process of transformation. In my first visit, in 2005, the community was extremely needy, with small villages precariously structured: little stores, very modest dwellings, some of them without furniture or even walls, large families and absence of essential services, such as electricity, basic sanitation, health care and police. The transportation to the capital was not rarely made in canoes – as the regular boat line still did not exist.

In this context of abandonment, the arrival of boat Tribuna was much expected by the inhabitants – who wished to exercise their right to have “one day at the Justice”. The most common cases involved regularisation of documents, neighbour disputes, custody of children, collection and possession lawsuits. By virtue of financial difficulties, most of the collection lawsuits were extinguished due to the absence of debtors’ goods. I remember having accompanied a procedural step in a house inhabited by a family with six children. There were only saucepans and hammocks. The children stood in line and gazed us with scared and hungry eyes. There was nothing to be seized.

•89



Photo 07: Family house inhabited by parents and six children (2005, Leslie Ferraz); Photo 08: small store (2005, Leslie Ferraz)

Six years later, in August 2011, I returned to the project of Fluvial Justice on Amazonas River. At first sight, the transformation of Bailique was striking, in particular in the main community, Vila Progresso, which became entitled to have such a name: bridges and cemented piers, health centres, public telephones, a post office, many clothing stores, drugstores, butcher shops, furniture shops, a great food and household market and even a bank branch (Nossa Caixa). A daily boat line to Macapá was created – though the ticket fee, R\$ 35.00, is still prohibitive for most of the dwellers of the archipelago.



Photos 09 and 10: Vila Progresso (2011, Leslie Ferraz)

90.

The evident financial improvement of Vila Progresso is certainly connected with the governmental income transference programs. But we must not forget that, prior to the Itinerant Justice, the large majority of the population of Bailique did not have even birth records. The work of over one decade of effective promotion of access to Justice, with the regularisation of the inhabitants' documents – now entitled to earn benefits – and, above all, of awareness of their rights, has a crucial importance in the village development.

It was noticed also the strengthening of community leaderships and a change in the profile of the cases: if, in the beginning, claims of document regularisation prevailed, now civil claims have considerably grown.

On the other hand, it is worrying the high number of criminal lawsuits (please refer to table 5 above). As assessed, the regular boat line did not bring exclusively improvements to Bailique: drug traffic would have been established in the area, and fights of gangs have become regular. The settlement of new dwellers in the villages would also be creating unease on the part of the older inhabitants, resulting into body fights.

6. SHORT REFLECTIONS

The case studies of the Itinerant Justice of Complexo do Alemão shantytown and Bailique demonstrate that isolation and lack of the presence of the State is not only a matter of territorial distances. They also evidence the potentiality of the program in promoting access to Justice by socially and economically unprivileged populations.

As a matter of fact, the review pointed out that, by displacing itself to marginalised populations, the Itinerant Justice is capable of overcoming

territorial, financial and even psychological and cultural (which are harder to surpass) obstacles to the access. It also demonstrated, in the case of Bai-lique, its potential to leverage the economic development itself of the area, when combined with other social programs.

The most sensitive aspect of the program, however, seems to reside in its incapability of supplying an appropriate institutional answer for the profile of both population and demands. As a matter of fact, the only solution made available is the traditional proceeding – excessively formal and inappropriate for the assisted locations.

In this regard, the Itinerant Justice should provide a different jurisdictional service, simpler, more informal and quicker, based preferably on conciliation. One could think, furthermore, about other less combative forms of settlement, based on the local experience itself, with the involvement of community leaders.

This would not mean the creation of a *second class* justice, as some people say, but, rather, of a *specialized justice*, appropriate to the profile of the population serviced and their actual needs.

•91

BIBLIOGRAPHY

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Access to justice and the welfare state: an introduction. In: CAPPELLETTI, Mauro (ed.). *Access to justice and the welfare state*. Alphen aan den Rijn: Sijthoff; Bruxelles: Bruylant; Firenze: Le Monnier; Stuttgart: Klett-Cotta, 1981.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça, tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, reimp. 2002.

FERRAZ, Leslie S. *Acesso à Justiça: uma análise dos Juizados Especiais Cíveis no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

FIX-FIERRO, Héctor. *Courts, Justice and Efficiency: a socio-legal study of economic rationality in adjudication*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2003.

GALANTER, Marc. Why the 'haves' come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law and society review*, v. 9, n. 1, p. 95-160, 1974

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA: *Democratização do acesso à Justiça e efetivação de direitos: a Justiça Itinerante no Brasil*. Relatório de pesquisa. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150928_relatorio_democratizacao_do_acesso.pdf

JOHNSON JR., Earl. Promising institutions: a synthesis essay. In: Mauro Cappelletti; J. Wesner (ed.), *Access to justice*, v. 2: Promising institutions, t. 2., 1978.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria de Reforma do Judiciário. *Juizados especiais cíveis: estudo*. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.univali.br/ensino/pos-graduacao/mestrado/ppsscj/mestrado-em-ciencia-juridica/cnj-academico/relatorios/Documents/ministerio-da-justica-diagnostico-juizados-especiais-civeis.pdf>

92•

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 3 ed., São Paulo: Cortez, 1997.

PANDOLFI, Dulce Chaves. Percepção dos direitos e participação social. In: Dulce Chaves Pandolfi [et al]. (orgs). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999, p. 61-76. Available at: <www.cpdpc.fgv.br>.

VILLAS-BÔAS FILHO, Orlando. *Uma abordagem sistêmica do direito no contexto da modernidade brasileira*, 2006. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.

REPENSANDO O ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL:
ESTUDOS INTERNACIONAIS
VOLUME 2 – INSTITUTOS INOVADORES

JUSTIÇA ITINERANTE – UM NOVO PARADIGMA DE
PRESTAÇÃO JURISDICIONAL
UMA POLÍTICA PÚBLICA DO PODER JUDICIÁRIO

CRISTINA TEREZA GÁULIA
Desembargadora do TJRJ

RESUMO

O propósito do artigo é revelar uma nova proposta, de berço constitucional, de ampliação do acesso ao Judiciário, e à Justiça por consequência. A partir da exposição da base legal trazida à lume a partir do § 7º do art. 125, CRFB/88, faz-se uma exposição da prática implementada durante os 12 últimos anos, nos diversos postos da Justiça Itinerante mantidos pelo Tribunal da Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Com apoio na legislação e nos regulamentos administrativos expendidos pela Administração Judiciária, esclarece-se o funcionamento e a proposta da Justiça Itinerante.

ABSTRACT

94• The purpose of this article is to reveal a new proposition, which was Born with the Brazilian Constitution of 1988, in order to enlarge access to the Judiciary, and hence to justice. Parting from the legal base established on § 7º. article 125 of the Federal Constitution, an exposition of the history and practical implementation of this public judicial policy is made, describing the work that has been going on for the last 12 years, on the different places where the Justice on wheels has been installed by the Superior Court of the State of Rio de Janeiro. It is emphasized how the policy works and how based on the proper legislation, it is administrated, in order to make the new system very clear to the reader.

PALAVRAS – CHAVE

Justiça Itinerante. História. Funcionamento. Política de Acesso à Justiça.

KEYWORDS

Itinerante justice. History. Functioning. Access to justice policy

[...] Deus arrependeu-se dos males que havia feito e permitido, a um ponto tal que, num arrebatado de contrição, quis mudar o seu nome para um outro mais humano. Falando à multidão, anunciou: “A partir de hoje chamar-me-eis Justiça.” E a multidão respondeu-lhe: “Justiça, já nós a temos, e não nos atende.” Disse Deus: “Sendo assim, tomarei o nome de Direito.” E a multidão tornou a responder-lhe:

“Direito, já nós o temos, e não nos conhece.” E Deus: “Nesse caso, ficarei com o nome de Caridade, que é um nome bonito.” Disse a multidão: “Não necessitamos caridade, o que queremos é uma Justiça que se cumpra e um Direito que nos respeite.”¹

I. INTRODUÇÃO

O modelo de organização judiciária almejado pela Constituição Federal de 1988, que teve suas bases aperfeiçoadas pela Emenda Constitucional nº 45, em 08/12/2004, esta que introduziu na Lei Maior a chamada “Reforma do Judiciário”, tem como norteador principal o fortalecimento da cidadania no Brasil.

Não à toa a Constituição de 1988 é denominada “Constituição Cidadã”.

Uma Carta de princípios reitores e com propostas objetivas de organização e gerenciamento voltado para a efetividade das instituições públicas e dos mecanismos de poder, que tem fulcro nos valores liberdade, igualdade, justiça e solidariedade² para asseguramento da dignidade da pessoa humana em um Estado Democrático de Direito³, fazendo prevalecer a igualdade com respeito às diferenças⁴, é o projeto preconizado pelos constituintes, e que o Poder Judiciário tem tentado incorporar, de forma plena e consciente, em definitivo.

Construir um novo Poder Judiciário, no qual a cidadania encontre um “Direito que a respeite” e uma “Justiça que se cumpra”, em todas as suas diversas singularidades plurais, passa, inexoravelmente, pela ampliação do acesso ao Judiciário, primeiro degrau de uma longa caminhada até o alcançamento real da verdadeira Justiça.

Nas palavras do Ministro Luís Roberto Barroso “uma constituição não é só técnica. Tem de haver, por trás dela, a capacidade de simbolizar conquistas e de mobilizar o imaginário das pessoas para novos avanços. O surgimento de um *sentimento constitucional* no país é algo que merece ser lembrado”.⁵ (g.o.)

1. SALGADO, Sebastião. Terra, In Prefácio de José Saramago, disponível em <http://www.mst.org.br/nde/10125>, acesso em 07/12/2013.

2. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm, acesso em 25/10/2013, art. 3º: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. I – construir uma sociedade livre, justa e solidária”.

3. Ibidem. art. 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III – a dignidade da pessoa humana.”

4. Ibidem. art. 5º: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza[...].”

5. BARROSO, Luís Roberto. In *Curso de direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, 4ª Ed., São Paulo, Saraiva, 2013, p. 268/269.

Para tanto a efetividade⁶ das políticas de asseguramento do pleno respeito aos direitos fundamentais deve ser priorizada, ocasião em que determinados mitos precisam ser desfeitos.

Assim, por exemplo, o mito de que a grande quantidade de ações judiciais propostas a cada ano ou o universo cada vez maior das que tramitam nas diversas esferas judiciárias, significaria aquela ampliação do acesso à Justiça que se pretende, deve ser visto como é: mero mito.

O lançamento pelo Ministério da Justiça, em 16/12/2013, do Portal do Atlas do Acesso à Justiça⁷ apresenta estudo elaborado em parceria com organizações públicas e privadas que demonstra, nas conclusões da Secretaria da Reforma do Judiciário e do Ministério da Justiça, que “ainda temos muita dificuldade de que direitos sejam garantidos pela Justiça. O sistema está congestionado, com mais de 90 milhões de processos. E, por incrível que pareça ainda falta acesso à Justiça”, sendo portanto necessário, um amplo instrumental para que “a Constituição de 1998, o Estado de Direito, saia do mundo das normas e entre no mundo dos fatos”.⁸

96. Nessa mesma linha, a estimativa do CNJ- Conselho Nacional de Justiça, é de que “o número de ações judiciais à espera de julgamento pode chegar a 114,5 milhões até 2020” devendo ser propostas”36,37 milhões de novas ações (...) nos próximos (...) anos”.⁹

Outro dado a ser desmitificado é que, com a criação da Defensoria Pública a população brasileira teria todos os meios necessários para acessar o Judiciário.

Como bem referido pelo jornalista José Casado:

É um país com 770 mil advogados, mas apenas 5500 defensores públicos. São 311 advogados para cada 100 mil habitantes e apenas 3,9 defensores no mesmo universo. Os poucos defensores existentes atendem 90% da população. [...] Orfãos ficam oito em cada dez brasileiros que sobrevivem

6. Para melhor compreensão dos conceitos de eficiência e efetividade, necessário visitar-se a teoria dos conceitos de Reinhart Koselleck, que em sua obra “Futuro Passado: contribuição à semântica dos tempos históricos”, nas palavras do professor Julio Benthovoglio, revela: “O mundo é sempre interpretado a partir da linguagem, mas Koselleck fará uma definição radical entre História das Ideias e História Conceitual. Na primeira, história e ideias possuem apenas um vínculo externo tendendo a uma existência estática. São eternas, sua aparição ou desaparecimento marcam somente uma circunstância externa. Uma História das Ideias não nos diz nada do significado destas ou sobre as alterações semânticas ocorridas. Mas quando uma ideia se converte em conceito, a totalidade dos contextos de experiência e significados sociopolíticos aparece. Na medida em que concentra experiência históricas e articula redes de sentido, o conceito assume um caráter essencialmente plural.” BENTHOVGLIO, Julio. In A história conceitual de Reinhart Koselleck. Março de 2010. Disponível em <http://www.periodicos.ufes.br/dimensoes/article/view/2526/2022>. Acesso em 20/06/2013.

7. Disponível em <http://www.acessoajustica.gov.br>, acesso em 22/03/2014.

8. Disponível em <http://www.g1.globo.com/brasil/noticia/2013/12/maranhao>, acesso em 22/03/2014.

9. Disponível em <http://www.m.oglobo.com>, “Número de ações judiciais à espera de julgamento pode chegar a 114,5 milhões até 2020”. Acesso em 06/03/16.

com até três salários mínimos mensais. Não têm quem os defenda, principalmente contra o Estado. Quando encontram um defensor público, geralmente sobrecarregado, precisam entrar na fila e contar os dias no calendário da burocracia. [...]»¹⁰

Diante de tais contornos, pode-se concluir sem medo de errar, que ainda há um verdadeiro abandono de inúmeros brasileiros diante do direito e da Justiça, que não os garante.

A respeito refira-se José Ricardo Cunha:

O abandono diante da lei é, por assim dizer, o abandono diante do poder de uma lei que não prescreve nada além de si mesma, além se sua própria vigência vazia e sem sentido. O abandono remete, portanto, ao poder da soberania acima da lei, isto é, ao poder político que atua por meio da lei aplicando e desaplicando a lei conforme a conveniência. É uma espécie de lei sem lei – ou sem jurisdição – [...] que submete aqueles que a ela foram abandonados, ou seja, aqueles que não têm mais a quem ou a que recorrer.¹¹

Mecanismos de efetivação do direito fundamental de acesso ao Judiciário e à Justiça são portanto essenciais, para a construção do Estado Democrático de Direito, proposto pela Constituição.

A norma constitucional que apresenta um desses mecanismos¹² é o § 7º do art. 125 da CRFB/88, *verbis*:

Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

O Tribunal de Justiça instalará a justiça itinerante¹³, com a realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários.(g.n.)

II. LEGISLAÇÃO

A inserção pela EC45/04 do mecanismo de ampliação de acesso à Justiça, na forma de uma Justiça Itinerante, foi essencial para pautar a agenda dos Tribunais, indicando que não basta julgar mais rápido,

10.CASADO, José. In “Órfãos do Judiciário”, publicado em “O GLOBO”, ed. 24/12/2013, p.15.

11. CUNHA, José Ricardo; BORGES, Naoline. Direitos humanos, (não) realização do estado de direito e o problema da exclusão, texto constante em Direitos Humanos, Poder Judiciário e sociedade/org. José Ricardo Cunha, RJ: Ed. FGV, 2011, p.224.

12. Existem outros mecanismos constitucionais que ampliam o acesso à Justiça, como a descentralização da 2ª Instância (art. 125, § 6º, CRFB/88), as varas especializadas em conflitos fundiários (art. 126, CRFB/88), a ação civil pública movida pelo Ministério Público (art.129, III CRFB/88), os juizados especiais (art. 97, I, CRFB/88).

13. A Justiça Itinerante foi incluída na Constituição Federal pela EC45-2004, denominada de emenda de Reforma do Judiciário.

mas é preciso, na mesma medida, aperfeiçoar as formas de chegada das ações ao Judiciário, melhorando a escuta do operador judiciário (servidores e magistrados) quanto às necessidades de uma população ainda excluída social e economicamente.

A legislação ordinária já trazia vários aportes legislativos que, agora visam solidificar a política pública judiciária denominada Justiça Itinerante.

Em primeiro lugar, a Lei Federal 9.099, de 26/09/1995, a Lei dos Juizados Especiais, traz implícita a ideia da itinerância, quando refere no art 94:

Os serviços de cartório poderão ser prestados, e as audiências realizadas fora da sede da Comarca, em bairros ou cidades a ela pertencentes, ocupando instalações de prédios públicos, de acordo com audiências previamente anunciadas.

O trabalho do Judiciário nacional, no âmbito dos Juizados Especiais, é indubitavelmente, um marco na democratização do acesso à Justiça.

98. E é deste sucesso que advem o estrangulamento dos Juizados.

É a própria lei criadora, como se vê, que estabelece alternativas para o desafogamento da prestação jurisdicional nessa senda.

Nunca é demais lembrar que novos tempos, pedem novas soluções, sem o que o tempo presente fica preso no passado, sem chance de evoluir para o futuro.

Quando vem à lume a Lei Federal 10.259, em 12/07/2001, a Lei dos Juizados Federais, a Justiça Itinerante passa a integrar a legislação de maneira expressa, *verbis*:

Art. 22. Os Juizados Especiais serão coordenados por Juiz do respectivo Tribunal Regional, escolhido por seus pares, com mandato de dois anos. Parágrafo único. O Juiz Federal, quando o exigirem as circunstâncias, **poderá determinar o funcionamento do Juizado Especial em caráter itinerante**, mediante autorização prévia do Tribunal Regional Federal, com antecedência de dez dias. (g.n.)

Nesse sentido também a Lei Federal nº 12.153, de 22/12/2009, a Lei dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, ao determinar em seu art. 27¹⁴, a aplicação subsidiária da Lei 10.259/2001, mais uma vez ratifica a validade das fórmulas diferenciadas de acesso à Justiça, apontando para a

14. Lei 12.153/2009, art. 27: "Aplica-se subsidiariamente o disposto nas Leis no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, 9.099, de 26 de setembro de 1995, e 10.259, de 12 de julho de 2001".

Justiça Itinerante como mecanismo de suporte coadjuvante da ampliação da chegada ao Judiciário das causas cíveis em face da Fazenda Pública.

Não se olvide tampouco, a modificação inserida na Lei de Juizados Especiais através da recente Lei Federal 12.726, de 16/10/2012, que acrescentou ao art. 95 daquela, um parágrafo único com a seguinte redação:

No prazo de 6 (seis) meses, contado da publicação desta Lei, **serão criados e instalados os Juizados Especiais Itinerantes**, que deverão dirimir, prioritariamente, os conflitos existentes nas áreas rurais ou nos locais de menor concentração populacional.(g.n.)

Importa ainda pontuar, que o Programa Justiça Itinerante segue dois outros parâmetros constitucionais: o acesso gratuito dos cidadãos à Justiça¹⁵ e a celeridade e informalidade na tramitação dos processos judiciais.¹⁶

Esclareça-se ainda que, o novo Código de Divisão e Organização Judiciária do Estado do Rio de Janeiro, Lei Estadual nº 6956, de 13/01/2015, passou recentemente a dispor no § 2º de seu art. 5º:

Os Juízes, Turmas Recursais e Tribunais de primeira instância têm jurisdição nas áreas territoriais definidas por este Código ou por ato normativo editado pelo Tribunal de Justiça. § 2º **O Tribunal de Justiça manterá a Justiça Itinerante**, incumbida de prestações jurisdicionais a serem definidas por ato normativo do Tribunal de Justiça. (g.n)

•99

III. HISTÓRICO DA JUSTIÇA ITINERANTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A Resolução nº 10/2004 do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, instituiu o “Projeto Justiça Itinerante” no Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro.

Em seus *consideranda*, a Resolução 10/04¹⁷, apontou para a necessidade de garantir-se o acesso à Justiça, reconhecido como direito

15. A respeito confirmam-se os incisos LXXIV e LXXVI do art. 5º, CRFB/88, a saber: “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”, e “são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei: a) o registro civil de nascimento; b) a certidão de óbito.”

16. No inciso LXXVIII do art. 5º, CRFB/88: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

17. No biênio 2003/2004 era Presidente do Tribunal de Justiça do ERJ, o Des. Miguel Pachá, de quem foi a iniciativa de determinar à então Juíza Auxiliar da Presidência, hoje Desembargadora, Cristina Tereza Gaulia, a elaboração do “Projeto Justiça Itinerante”. A Desembargadora é atualmente Coordenadora do Programa Justiça Itinerante junto ao TJRJ.

fundamental já na Declaração Universal dos Direitos do Homem, direito essencial para o fortalecimento da cidadania. Sublinhou ainda a importância de se estabelecer um novo paradigma de realização da prestação jurisdicional, em que os Magistrados vão de encontro às pessoas para, de forma proativa, promover a paz social, e consignou, que a verdadeira democratização da Justiça, demanda que os segmentos menos favorecidos da sociedade devam ser beneficiados com Justiça gratuita e atendimento com ênfase na conciliação.

Dispôs a Resolução que institucionalizou a Justiça Itinerante no Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, em seu art. 1º, que:

Fica instituído o “Projeto Justiça Itinerante” com a finalidade de assegurar a entrega da prestação jurisdicional nos segmentos de direito civil, de família, de infância e juventude, dos juizados especiais cíveis e criminais e matéria relativa ao registro civil das pessoas naturais no horário das 09:00 às 15:00 horas, nos dias e locais previamente agendados pela Presidência do Tribunal de Justiça, podendo excepcionalmente, funcionar em dias não úteis.^{18 19}

O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro recebera a doação de dois ônibus e a formulação de um programa de prestação jurisdicional de vanguarda, com fulcro na norma constitucional, foi a partir disso mera consequência.

Os ônibus foram estruturados para funcionar como um microuniverso judiciário, com salas de audiência e de atendimento, equipamento de ar condicionado e de informática, funcionando *on line* da mesma forma como qualquer serventia/Juízo no Estado, telefonia celular e mobiliário adaptado. Um pequeno banheiro e uma copa atendem às necessidades da reduzida equipe.

O exterior das unidades volantes foi customizado com a logomarca “Justiça Itinerante” e com o brasão do Estado do Rio de Janeiro. A ideia central foi de criar-se um “fórum sobre rodas”.²⁰

A ideia norteadora do Programa, no nascedouro, esteve ligada ao fato de que na recente história do Estado, vários novos Municípios haviam surgido a partir de plebiscitos emancipatórios.

No entanto, essas novas unidades federativas não trouxeram

18. Tramita na Administração do TJRJ, projeto de acréscimo à Res. 10/04, para que a Justiça Itinerante tenha sua Jurisdição ampliada para atender também as demandas de Juizados Especiais da Fazenda Pública.

19. O modelo de calendário anual da Justiça Itinerante pode ser conferido no Anexo A.

20. Lay-out externo e interno do ônibus da Justiça Itinerante podem ser conferidos nos Anexos B e C, bem assim a logomarca do programa.

em suas leis emancipadoras a Comarca, como célula judiciária própria, o que geraria a ausência do Poder Judiciário nessas municipalidades, e como consequência, uma espécie de *capitis diminutio* em relação aos Municípios de origem.

Ademais, metas estratégicas e de planejamento orçamentário eram essenciais, como em toda política pública de médio e longo prazo, sendo então tais metas estabelecidas, em um primeiro momento, na própria Resolução 10/2004, e posteriormente, através do Ato Executivo Conjunto 03/2011/JRJ – CGJ.²¹

Quatro foram os critérios de instalação e expansão do Programa Justiça Itinerante.

Os critérios buscaram então, e ainda buscam hoje, estabelecer as localidades de maior exclusão social, nas quais a população tem menor acesso ao Judiciário e menor garantia de seus direitos.

Assim, uma 1ª fase de instalação do Programa levou a Justiça Itinerante aos novos municípios emancipados de: Areal e Comendador Levy Gasparian (emancipados do Município de Três Rios); Município de Tanguá (emancipado de Itaboraí); Município de Macuco (emancipado de Cordeiro); Município de Mesquita (emancipado de Nova Iguaçu)²², Municípios de Porto Real/Quatis (emancipados de Resende e Barra Mansa) e Município de Carapebus (emancipado de Macaé).

Uma 2ª fase, estabeleceu que a Justiça Itinerante deveria atender às populações de distritos que, pela distância ou dificuldade de transporte, obstaculizavam o acesso dos cidadãos aos fóruns das sedes das comarcas, à exemplo dos Distritos de Tocos e Santo Eduardo, no Município de Campos dos Goytacazes.²³

O 3º critério, privilegiou as populações dos municípios no entorno do Rio de Janeiro, na Baixada Fluminense por exemplo, de grande densidade demográfica e igualmente baixo IDH.

21. O Ato Executivo Conjunto 03/2011/JRJ – CGJ, estabeleceu no art. 1º: “Fica instituído o “Projeto Justiça Itinerante nos Novos Bairros do Rio de Janeiro”, assim compreendidos os locais abrangidos pelas Unidades de Polícia Pacificadoras – UPPs, com a finalidade de assegurar a entrega da prestação jurisdicional nos segmentos de direito civil, de família, de infância e juventude, dos juizados especiais cíveis e criminais, violência doméstica e familiar contra a mulher e matéria relativa ao registro civil das pessoas naturais, em horários, dias e locais previamente fixados pela Administração do Tribunal de Justiça, podendo excepcionalmente, funcionar em dias não úteis.” No Município do Rio de Janeiro, e em todas as demais comunidades em que se instalarem UPP’s, a competência jurisdicional do Magistrado da Justiça Itinerante, também é possível no âmbito dos Juizados Especiais Criminais e dos Juizados da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Igualmente nas Justiças Itinerantes que estão sendo inauguradas nos Municípios de São José de Ubá, Aperibé, Varre-e-Sai e Cardoso Moreira.

22. Em 19/08/2015 a Justiça Itinerante de Mesquita foi extinta em função da inauguração do Fórum de Mesquita.

23. Em 17/07/2014 e 12/01/2016 alterou-se a localização das JI’s em Campos dos Goytacazes, passando o atendimento a ser feito em Morro do Côco e Goytacazes, respectivamente.

A partir da implementação da primeira Unidade de Polícia Pacificadora - UPP, pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, em 19/12/2008, um 4º critério de expansão do Programa Justiça Itinerante foi concebido, este que se pautou no fato de que, para a pacificação dos territórios abandonados durante anos pelo Estado, não bastaria a ocupação policial, sendo necessária, e mesmo essencial, a participação de toda a sociedade e por certo dos demais órgãos e Poderes do Estado, inclusive, portanto, do Poder Judiciário. Instalaram-se, segundo essa linha, as Justiças Itinerantes na Vila Cruzeiro, Complexo do Alemão, Rocinha e Batan.

O Programa Justiça Itinerante, planejado a partir de múltiplas estratégias predeterminadas pela Administração do Tribunal de Justiça, possibilitou igualmente um planejamento orçamentário, que passou a ser viabilizado pelos recursos do Fundo Especial do Tribunal de Justiça do (FETJ), este que possui rubrica orçamentária específica para projetos e programas.²⁴

102. Os critérios firmados visaram, ainda na mesma linha, a economia de recursos do FETJ, uma vez que a alocação de uma unidade da Justiça Itinerante, embora com o custo que lhe é inerente, é muito menos dispendiosa que a construção e a manutenção de fóruns ou postos de atendimento nos locais indicados nas metas estratégicas.

Ademais, um único ônibus pode atender cinco localidades, ou mais, pois os atendimentos são realizados um dia por semana (quatro vezes ao mês), ou, em algumas localidades, apenas quinzenalmente.

24. O FETJ/ERJ – Fundo Especial do Tribunal de Justiça foi criado pela Lei Estadual 2.524, de 22 de janeiro de 1996, e “tem por objetivo a dotação de recursos financeiros ao processo de modernização e reaparelhamento do Poder Judiciário, por meio de: I. elaboração e execução de programas e projetos; II. construção, ampliação e reforma de prédios próprios do Poder Judiciário e de imóveis objeto de comodato, bem como despesas de capital ou de custeio, exceto as pertencentes à folha de pagamento de pessoal dos quadros permanentes, e respectivos encargos; III. ampliação e modernização dos serviços informatizados; IV. aquisição de material permanente.” (g.n.). As receitas do FETJ/ERJ, na forma do art. 3º, são constituídas por: “I - dotações orçamentárias próprias; II. custas e emolumentos indiciais; III. auxílios, subvenções, contribuições e doações de entidades públicas e privadas, nacionais ou estrangeiras, destinadas a atender quaisquer das finalidades previstas no artigo 2º; IV - transferências de recursos de entidades de caráter extra-orçamentário, que lhe venham a ser atribuídos, destinadas a atender às finalidades do artigo 2º; V. as provenientes da prestação de serviços a terceiros, inclusive as impostas pela aplicação do selo holográfico de autenticidade e controles afetos à Corregedoria Geral da Justiça; VI. as provenientes da inscrição em concursos públicos de ingresso no quadro de pessoal e em provas seletivas de estagiários junto aos Juízes de Direito de 1º grau ou aos órgãos auxiliares do Tribunal de Justiça, excetuadas as previstas na Lei Estadual nº 1.624/90; VII. as provenientes de inscrições para realização de cursos, simpósios, seminários e congressos promovidos pelo Tribunal de Justiça, excetuadas as previstas na Lei Estadual nº 1.624/90, e aquelas provenientes das atividades da Escola da Magistratura, bem como o mais que constitui o Fundo Especial da EMERJ; VIII - as provenientes da venda de assinaturas os volumes avulsos de revistas, boletins ou outras publicações editadas pelo Tribunal de Justiça; IX. as provenientes de aluguéis ou permissões de uso de espaços livres para terceiros onde funcionem as atividades do Poder Judiciário; X. as provenientes do produto resultante da alienação de equipamentos, veículos ou outros materiais permanentes; XI - as provenientes do produto resultante da alienação de material inservível ou dispensável; XII - a remuneração oriunda de depósitos bancários ou aplicação financeira realizada em contas do próprio Fundo; XIII - as provenientes das multas impostas aos delegatários na forma do art. 32, II, da Lei Federal nº 8.935, de 18 de novembro de 1994; XIV. as provenientes de quaisquer outros ingressos extra-orçamentários.” (g.n.)

Cumprindo portanto os critérios de planejamento estabelecidos, todas as Administrações do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro mantiveram o Programa Justiça Itinerante, alternando as inaugurações dos novos postos de acordo com os critérios fixados pelo Órgão Especial.

Desse modo foram implantados os seguintes postos de atendimento da Justiça Itinerante, ao longo dos últimos 12 anos:

Nº	LOCALIDADES/POSTOS	INAUGURAÇÃO	
01	Tanguá	27/04/2004	
02	Areal	11/05/2004	
03	Levy Gasparian	03/08/2004	
04	Macuco	10/08/2004	
05	Mesquita	30/11/2004	1
06	Carapebus	22/07/2005	
07	Jardim Primavera – Duque de Caxias	25/08/2007	
08	Tocos – Campos dos Goytacazes	26/11/2008	2
09	Santo Eduardo – Campos dos Goytacazes	26/11/2008	3
10	Jardim Catarina – S. Gonçalo	12/08/2009	
11	Manilha – Itaboraí	27/08/2010	
12	Cidade de Deus – Rio de Janeiro	15/06/2011	
13	Complexo do Alemão - Rio de Janeiro	22/07/2011	
14	Vila Cruzeiro - Rio de Janeiro	06/03/2011	
15	Batan - Rio de Janeiro	14/09/2011	
16	Rocinha - Rio de Janeiro	06/03/2012	
17	Porto Real - Quatis	19/10/2012	
18	Jardim Gramacho – Duque de Caxias	29/10/2012	4
19	Nova Sepetiba - Rio de Janeiro	17/02/2013	5
20	Jl Especializada de Sub-registro	29/08/2014	6
21	Maré - Rio de Janeiro	04/11/2015	
22	São Francisco do Itabapoana	25/01/2016	
23	Japeri	26/01/2016	7

A democratização da Justiça requer, por outro lado, que os segmentos sociais menos favorecidos, e aqueles que durante décadas foram esquecidos pelo Estado, sejam beneficiados com a gratuidade no acesso ao Judiciário.

Desse modo, a tônica da Justiça itinerante tem sido a gratuidade do acesso, seja das perícias (psiquiátrica, nas interdições; DNA nos reconhecimentos de paternidade, dentre outras), seja dos atos processuais e de concretização das ordens judiciais emanadas dos processos (certidões de nascimento, abertura de contas bancárias para recebimento de pensão de alimentos, documentação/identificação civil do cidadão).

Não obstante, aqueles que podem pagar as custas judiciais, taxa judiciária e emolumentos, são instados a fazê-lo, da mesma forma como fariam se acessassem o Judiciário pelas instâncias tradicionais. Tal é particularmente verdade, no plano dos cidadãos dos municípios emancipados, estes que, como soe acontecer, pertencem a diferentes classes socioeconômicas.

IV. FUNCIONAMENTO DA JUSTIÇA ITINERANTE

104• A Justiça Itinerante incorporou a simplicidade e a informalidade do processo civil de resultados que hoje baliza o ordenamento processual em vigor, adotando a celeridade e a economia processual preconizada pelo inciso LXXVIII do art. 5º da CRFB/88, introduzido pela EC45/04.

Voltada para a conciliação, mas também privilegiando a instrução probatória e o julgamento com prolação de sentença, bem como a execução de suas decisões judiciais, a Justiça Itinerante atua nos segmentos, do direito das famílias (ações de divórcio, alimentos, regulamentação de visitas de filhos, transformação de uniões estáveis, de casais hetero e homoafetivos, em casamento); do direito civil (ações de vizinhança, direito de construir, todas as questões relativas às relações de consumo envolvendo concessionárias, instituições financeiras, planos de saúde, dentre outras); na área da infância, juventude e idoso (com autorizações de viagem, guarda, reconhecimentos de paternidade²⁵, interdições de idosos e doentes), e na regulamentação de documentação, a partir da erradicação do sub-registro de nascimento e expedição de certidões de nascimento (1ª e 2ª vias), com facilitação da obtenção de carteira de identidade, título de eleitor, CPF e carteira de trabalho.

25. O Projeto Pai Presente foi idealizado pelo CNJ e regulamentado através do Provimento nº 12, de 06/08/10, tendo como objetivo a erradicação do sub-registro de paternidade, possibilitando a inclusão do nome do pai no registro de nascimento do filho, garantindo a este o direito fundamental a seu pleno desenvolvimento como cidadão e pessoa, sem exclusões ou rejeições.

No ônibus são realizadas entrevistas por assistentes sociais e psicólogos, quando necessário, e são feitas perícias de interdição, por psiquiatras designados pelo serviço de perícias do TJRJ.

A equipe que atua a cada dia, nos diversos postos da Justiça Itinerante, é composta por: Juiz de Direito, Promotor de Justiça, Defensor Público, Estagiários, Servidores da Justiça, Oficial de Justiça Avaliador, Motorista, Técnico de Informática, Policial Militar e Profissional de Limpeza.

Cada localidade trabalha com uma equipe diferente, de acordo com as necessidades locais, sendo que o número de servidores e estagiários varia de acordo com o volume das demandas.

Do lado de fora da unidade volante, a equipe recebe os cidadãos e faz o primeiro atendimento em mesas e cadeiras plásticas sob toldos protetores.²⁶

Todo esse material é transportado, após o encerramento do horário do expediente, dentro do próprio ônibus, e de um veículo de apoio, para a garagem do Tribunal, identificada como a mais adequada e mais próxima para a guarda dos veículos e materiais.

Neste jaez sublinhe-se que a demanda, em sede de Justiça Itinerante, não é somente aquela proveniente das ações ajuizadas. Inúmeros outros atendimentos são feitos pela equipe funcional, envolvendo: consultas, orientação, encaminhamentos, informações e esclarecimentos sobre matérias atinentes à outras Justiças (Federal, Trabalhista, Eleitoral), à repartições administrativas (INSS, DETRAN, Cartórios extrajudiciais), serviços, benefícios diversos e documentação.²⁷

O trabalho burocrático-procedimental dos processos, que se iniciam nas diversas Justiças Itinerantes, é desempenhado por poucos servidores que atuam em serventia jurisdicional denominada “cartório-base”.

A disciplina dessas estruturas cartorárias simplificadas foi estabelecida no art. 7º da Resolução 10/04, *verbis*:

26. Fotos dos atendimentos junto a diversas Justiças Itinerantes podem ser conferidas no Anexo D.
27. Todas as demandas atendidas pelas diversas Justiças Itinerantes são registradas pela estatística do TJRJ. Para que se tenha uma noção da demanda apresentamos um quadro resumo dos processos ajuizados e atendimentos diversos realizados de 2004 a 2015.

ATENDIMENTOS – PROCESSOS													
Atendimentos/ Exercício	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Pessoas Atendidas	3.455	15.881	37.575	23.276	23.886	26.918	25.028	47.869	77.079	103.142	77.124	123.042	584.275
Processos Distribu- ídos	807	3.640	5.374	2.938	2.817	3.501	3.425	6.393	8.251	9.440	5.184	9.222	61.001

Atualizado até dezembro/2015

O Juiz de Direito em exercício na Justiça Itinerante em cada Comarca-sede, terá responsabilidade na instalação e manutenção de uma estrutura cartorária simplificada para o registro e lançamento estatístico, guarda e arquivamento dos documentos gerados pela Justiça Itinerante, e realização das demais tarefas necessárias ao bom andamento dos trabalhos.

Nessa linha, a Justiça Itinerante constitui-se numa unidade autônoma de prestação jurisdicional, cujo Magistrado, com jurisdição plena e competência concorrente, assim designado pela Presidência do Tribunal, tem competência para questões cíveis, de família, de juizados especiais cíveis, órfãos e sucessões, registro civil dentre outras, e atua contando com equipe cartorária própria e serventia judicial em separado daquelas ligadas aos Juízos dos fóruns locais ou próximos, inclusive com códigos próprios, acessos à informática individualizados e *login* específico.

V. CONCLUSÃO

106•

A Magistrada Renata Vivas, responsável pela Justiça Itinerante no distrito Jardim Catarina, em São Gonçalo, sintetiza o espírito da Justiça Itinerante ao referir:

Muitas pessoas aqui não possuem comprovante de residência, o que obsta o acesso à Justiça e a busca dos direitos e cidadania. As habitações irregulares também dificultam muito o trabalho dos Oficiais de Justiça. [...] Não é fácil, requer uma doação maior e muita paciência, pois são, na maioria das vezes, pessoas pouco esclarecidas, sem estudo. É preciso explicar e repetir até que a pessoa consiga compreender. Tanto a linguagem como a postura corporal precisam ser diferentes. Aqui não há cadeiras altas, nem tablados, é de igual para igual. Também brinco dizendo que, entrou no ônibus vamos resolver! E poder ver a satisfação, o alívio e a alegria no rosto das pessoas não tem preço. Esse contato é muito enriquecedor. Como, por exemplo, um casal de idosos já separados há 30 anos e que nunca conseguiram fazer o divórcio ou uma mãe que inicia processo de registro dos seus cinco filhos.²⁸

Compete portanto ao Poder Judiciário, por meio da Justiça Itinerante, fortalecer o sistema de prestação jurisdicional, garantindo o acesso ao Judiciário e à Justiça, e assumindo seu papel essencial no

28. Revista Jus Correge, In Boas práticas – Uma Juíza que faz a diferença, publicação da CGJ TJRJ, dez. 2013, n.11, p.23.

processo de pacificação social, compartilhando tal múnus com os demais Poderes da República.

Ao traçarem-se, a partir de tais considerações, as linhas mestras da administração judiciária na contemporaneidade, é inolvidável que, ao lado da modernização estrutural, com a construção e recuperação de prédios judiciais, a informatização, o importante processo eletrônico, e, mais recentemente, com as inúmeras medidas relativas a uma política administrativa voltada para a segurança de pessoas e equipamentos, está o cidadão, este para o qual o acesso deve ser facilitado, não só no plano formal, mas principalmente no plano de uma Justiça mais efetiva do ponto de vista material.

O Programa Justiça Itinerante vem realizando, ao longo dos seus já agora doze anos de existência, no Estado do Rio de Janeiro, uma proposta diferenciada de acesso à Justiça, voltada para populações diferenciadas.

Não se contesta que tal diferenciação seja transitória, mas ainda há muito a realizar, com a necessária expansão do Programa.

A forma é outrossim diferenciada, pois as necessidades são diferentes.

Assim como a arbitragem vem sendo incentivada e regulamentada para as empresas que não podem ser prejudicadas com o tempo necessário ao justo processo legal; como a mediação, que visa expandir o processo de solução do conflito, buscando-o em sua essência mais profunda, e não somente em suas consequências superficiais; ou como os Juizados Especiais que permitiram a consciência de que todo conflito, mesmo o de menor complexidade, deve ser resolvido em prol da pacificação social como meta maior, também a Justiça Itinerante tem um objetivo específico no plano mais amplo da Jurisdição.

Nessa senda o Programa Justiça Itinerante do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro firma um estratégia de transformação positiva e de integração da sociedade, na medida em que, um melhor conhecimento dos fatos sociais e do povo brasileiro pela Magistratura nacional propicia uma aplicação mais justa do direito.

Sublinha-se ainda que duas novas estratégias de Justiças Itinerantes foram lançadas recentemente.

A primeira, denominada Justiça Itinerante Rio 450 Anos, em homenagem aos 450 anos de aniversário da cidade do Rio de Janeiro, atendeu no período entre 26/04/15 e, o encerramento, em 20/03/16, os moradores do Município do Rio de Janeiro, em locais públicos (Arenas Culturais e Praças), quinzenalmente aos domingos, com ênfase na transformação de uniões estáveis em casamento.

Já a segunda, inicia-se em 2016, e visa a interdição de pessoas idosas e/ou doentes, abandonadas e sem famílias, em abrigos públicos e privados, sendo mais uma Justiça Itinerante Especializada, chamada Justiça Itinerante Perícias.

Finalizamos com a afirmação do Prof. Plauto Faraco de Azevedo para quem:

Para que o direito evolua em direção a uma ordenação congruente com o bem-comum, não entendido como abstração filosófica, mas sensível socialmente, encaminhando a satisfação das necessidades e anseios do povo, seu conhecimento não se pode limitar às normas ou à técnica jurídica. Só pode conhecer e aplicar apropriadamente o direito quem conhece os fatos sociais, sendo capaz de discriminar-lhes os traços característicos, perceber-lhes o encadeamento, as causas e consequências na estrutura social global. É indispensável não só conhecer os fatos, como ser capaz de compreendê-los em conexão com as forças sociais em presença.²⁹

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Plauto Faraco de. *In Aplicação do direito e contexto social*, São Paulo: Revista dos Tribunais.

BARROSO, Luís Roberto. *In Curso de direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, 4ª Ed., São Paulo, Saraiva, 2013.

BENTIVOGLIO, Julio. *In A história conceitual de Reinhart Koselleck*. Março de 2010. Disponível em < <http://www.periodicos.ufes.br/dimensoes/article/view/2526/2022> >. Acesso em 20/06/2013.

CASADO, José. *In “Órfãos do Judiciário”, publicado em “O GLOBO”, Ed. 24/12/2013.*

Revista Jus Correge, *In Boas práticas – Uma Juíza que faz a diferença*, publicação da CGJ/TJRJ, dez. 2013, n.11.

SALGADO, Sebastião. *Terra*, *In Prefácio de José Saramago*, disponível em < <http://www.mst.org.br/nde/1012> >, acesso em 07/12/2013.

29. AZEVEDO, Plauto Faraco de. *In “Aplicação do direito e contexto social”, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 71.*

ANEXOS

ANEXO A - Modelos de calendário anual da Justiça Itinerante

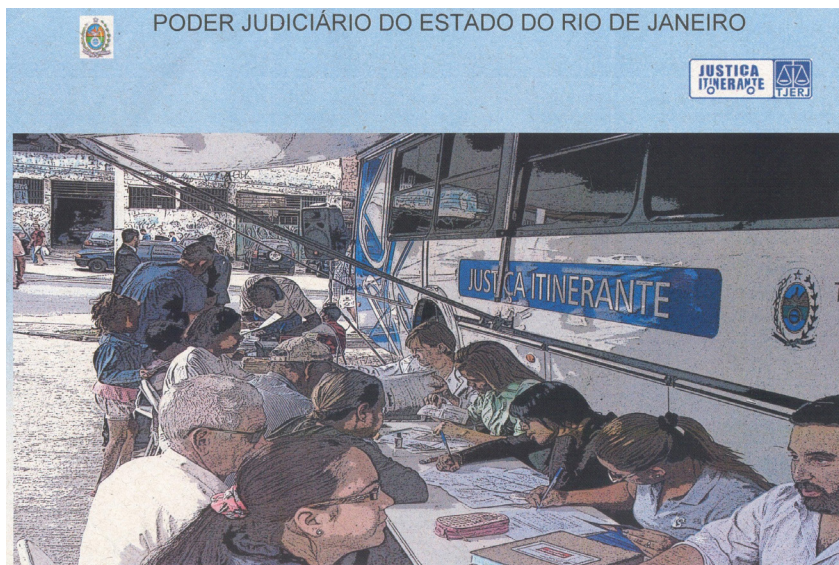


PODER JUDICIÁRIO DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Calendários



110.



ANEXO D - Fotos dos atendimentos junto a diversas Justiças Itinerantes

Fotos da JI TANGUÁ - RJ



Fotos da JI MESQUITA - RJ



Fotos da JI JARDIM PRIMAVERA - DUQUE DE CAXIAS RJ



Fotos da JI de JARDIM CATARINA - SÃO GONÇALO



Fotos JI da CIDADE DE DEUS - RJ



Foto JI da VILA CRUZEIRO - RJ



Foto da JI BATAN - RJ



Fotos da JI ROCINHA - RJ



REPENSANDO O ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL:
ESTUDOS INTERNACIONAIS
VOLUME 2 – INSTITUTOS INOVADORES

**CARTOGRAFIA DAS EXPERIÊNCIAS DE JUSTIÇA
ITINERANTE NO NORDESTE DO BRASIL**

**GABRIELA MAIA REBOUÇAS
VERÔNICA TEIXEIRA MARQUES,
VIVIAN MARIA NUNES PIONÓRIO ARAÚJO
ANA RAÍRA VALVERDE MOURA**
Universidade Tiradentes (Unit), Brasil

RESUMO

Este artigo problematiza as experiências e dados colhidos na região Nordeste do Brasil, entre 2011 e 2013, por um amplo estudo financiado pelo IPEA acerca dos projetos de Justiça Itinerante (JI). Foram cruzados os dados oficiais das agências e institutos de pesquisa (IPEA, IBGE), os dados da Justiça (CNJ), os dados enviados por cada tribunal, além de tantos outros colhidos em sites, notícias, e ainda, as percepções aproximadas a uma etnografia que foram levantadas em campo pelos autores/pesquisadores. O resultado é aqui apresentado na forma de uma cartografia: os dados indicam uma grande variedade de experiências nomeadas como justiça itinerante, sem que nenhum dos programas pesquisados pudesse servir de modelo para o desenho teórico do conceito de JI discutido no decorrer da pesquisa nacional. Espera-se, com este estudo, contribuir para um incremento qualitativo do sistema de justiça brasileiro, cujas projeções possam ser internacionalmente compartilhadas.

•113

ABSTRACT

This paper discusses the experiences and data collected in northeastern Brazil, between 2011 and 2013, by a large study funded by the IPEA about the projects of Itinerant Justice (JI). The official data from agencies and research institutes (IPEA, IBGE), the data of Justice (CNJ), the data sent by each court, plus many others picked on websites, news, and also the approximate perceptions were crossed to a ethnography were light on the field by the authors / researchers . The result is presented here as a mapping: the data indicate a wide range of experiences as an itinerant justice appointed, without any of the programs surveyed could serve as a model for the theoretical design of the concept of JI elaborated during the national survey. This study is a contribute to a qualitative increase in the Brazilian justice system, which projections can be shared internationally.

PALAVRAS-CHAVE

Acesso à Justiça. Justiça Itinerante. Nordeste Brasileiro

KEYWORDS

Access to Justice. Itinerant Justice. Northeastern Brazil

1 INTRODUÇÃO, MAPAS E ITINERÂNCIAS.

Entre os anos de 2011 e 2013, um amplo estudo¹ financiado pelo IPEA foi realizado no Brasil acerca das experiências de Justiça Itinerante que pudessem refletir sobre a democratização do acesso à justiça no âmbito local, regional e nacional. Este artigo problematiza as experiências e dados colhidos na região Nordeste, em perspectiva analítica com uma revisão de literatura que sustenta o estado da arte em matéria de acesso à justiça.

114• As proporções continentais do Brasil e da própria Região, a maior em número absoluto de estados (9), contemplando um terço das unidades federativas do Brasil, exigiu que se cruzassem os dados oficiais das agências e institutos de pesquisa (IPEA, IBGE), os dados da Justiça (CNJ), os dados enviados por cada tribunal, além de outros colhidos em sites, notícias, e ainda, com as percepções das experiências e vivências que foram levantadas em campo pelos autores/pesquisadores.

O resultado é aqui apresentado na forma de uma cartografia², compreendendo-a como uma modalidade de pesquisa-intervenção que, para além dos espaços geográficos, coloca-se como método no momento em que pretende compreender um campo de forças e os processos que o atravessam, movendo-se junto com os sujeitos e instituições investigadas. Ela implica em um olhar atento aos espaços, às

1. Coordenado pela PUC/RJ através da Prof. Leslie Shérica Ferraz, o projeto de pesquisa intitulado "Democratização do acesso à Justiça e efetivação de direitos: a Justiça Itinerante no Brasil", contemplado no edital IPEA/Pro-redes 01/2011, contou com as seguintes instituições parceiras: AJURIS/RS, responsável pela região sul; UNIFAP/AP, responsável pela região norte e ITP/SE, responsável pelas regiões nordeste e centro-oeste. Relatório final disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150928_relatorio_democratizacao_do_acesso.pdf. Acesso em 15/02/2016.

2. "Assim, a cartografia social aqui descrita liga-se aos campos de conhecimento das ciências sociais e humanas e, mais que mapeamento físico, trata de movimentos, relações, jogos de poder, enfrentamentos entre forças, lutas, jogos de verdade, enunciações, modos de objetivação, de subjetivação, de estetização de si mesmo, práticas de resistência e de liberdade. Não se refere a método como proposição de regras, procedimentos ou protocolos de pesquisa, mas, sim, como estratégia de análise crítica e ação política, olhar crítico que acompanha e descreve relações, trajetórias, formações rizomáticas, a composição de dispositivos, apontando linhas de fuga, ruptura e resistência. Tal estratégia desenha não exatamente mapas no sentido tradicional do termo e sim diagramas, que não se referem à topografia, mas a uma topologia dinâmica, a lugares e movimentos de poder, traça diagramas de poder, expõe as linhas de força, diagrama enfrentamentos, densidades, intensidades" (PRADO FILHO; TETI, 2013, p.47)

distribuições de poder, aos discursos de enunciação e demais narrativas sem que nenhum destes elementos se transforme em regimes de verdade ou objetivem a pura descrição.

Os dados indicam uma grande variedade de experiências que poderiam configurar um modelo de justiça itinerante, mas o certo é que nenhum dos programas pesquisados pode por si só servir de modelo para o desenho teórico do conceito de JI discutido no decorrer da pesquisa nacional.

Experiências de Justiças de Trânsito, como no Ceará ou Sergipe, de Juizado do torcedor, como em Pernambuco ou Ceará, Balcão de cidadania na Bahia ou itinerância por unidade móvel, como no Rio Grande do Norte ou Piauí, são trabalhadas neste artigo, que aponta – para além do mapeamento das práticas – também uma percepção da importância e impacto que tais experiências têm na prestação jurisdicional de cada Estado. Espera-se, com este estudo, contribuir para um incremento qualitativo do sistema de justiça brasileiro, cujas projeções possam ser internacionalmente compartilhadas.

•115

2 CONTORNOS METODOLÓGICOS DE UMA CARTOGRAFIA ACERCA DA JUSTIÇA ITINERANTE

Pesquisar sobre Justiça Itinerante nos coloca um desafio de partida: afinal, o que é Justiça Itinerante? Esta pergunta precisa estar colocada no debate acerca do acesso à justiça, e da distribuição de oportunidades, direitos e poderes que um estado democrático exige. Os movimentos por um incremento no acesso à justiça precisam ser compreendidos partindo das perspectivas que Garth e Capelletti lançaram, mas para além delas.

O acesso à justiça tornou-se uma questão jurídica delineada quando a estabilização dos espaços políticos e sociais foi necessária ao desenvolvimento da economia, na consolidação dos Estados de bem estar do séc.XX. “O conceito teórico de acesso à justiça evoluiu de uma perspectiva privatista para uma outra publicista no decurso de desenvolvimento do Estado de direito, sobretudo com o incremento dos direitos sociais no *welfare state*” (REBOUÇAS, 2012, p.146).

Mauro Capelletti e Bryant Garth (1988) nos fornecem, de partida, um apanhado significativo de iniciativas que contribuíram para que se pudesse identificar o acesso à justiça como caminhos para fazer do Judiciário um protagonista na construção de uma sociedade menos desi-

gual. Estava em xeque a questão flagrantemente lançada de que a justiça, aquém de direitos, constituía-se em privilégios das elites. Os autores relatam experiências colhidas na cultura americana, francesa, alemã, sueca, italiana, inglesa, australiana, entre outras. Como se vê, a questão não diz respeito apenas aos países considerados economicamente em desenvolvimento, mas a todo o mundo ocidental, que se colocou, a partir do liberalismo e da construção de uma ordem constitucional democrática, no desafio de levar prestação jurisdicional a toda a sua população.

Os esforços de enfrentar a questão do acesso à justiça refletiram em 3 ondas renovatórias (CAPPELLETTI; GARTH, 1988): (i) a primeira delas, concentrou-se em enfrentar as barreiras colocadas pela desigualdade econômica das partes envolvidas, redundando, no Brasil, na concessão de assistência judiciária gratuita aos necessitados (Lei 1.060/1950); (ii) a segunda onda, garantiu um tratamento diferenciado aos direitos difusos, e no Brasil, por exemplo, criou-se regulamentação legal para a ação civil pública permitindo pleitear coletivamente a titularidade de direitos como a saúde ou o meio ambiente; e (iii) a terceira onda renovatória buscou dar efetividade ao processo, preocupando-se com seu modo de ser e conectando-o com os imperativos de uma ordem justa, livre, solidária e democrática.

Para além das 3 ondas lançadas, Kim Economides (1998, p.72) propõe pensarmos em uma quarta onda, que “expõe as dimensões ética e política da administração da justiça e, assim, indica importantes e novos desafios tanto para a responsabilidade profissional como para o ensino jurídico”. É a partir, portanto, deste universo de compreensão do acesso à justiça, que, observando a Justiça Itinerante, devemos nos perguntar: (i) se estas experiências ampliam o acesso à justiça; (ii) se, para além de ampliar, democratizam este processo, e (iii) se possuem requisitos mínimos de identificação com uma atividade jurisdicional legalmente constituída.

Retomando a pergunta de partida, as dificuldades metodológicas logo se impuseram: não tínhamos um conceito, uma construção essencial que determinasse um modelo para a justiça itinerante. A definição legal, muito próxima daquela mesma de acesso à justiça, e as colaborações espaciais da doutrina, redundaram ao longo da pesquisa numa construção mais descritiva do que conceitual. Enfrentando toda a vagueza e ambiguidade próprias a um universo em construção, ajustamos consensualmente considerar a Justiça Itinerante como: *forma*

*de prestação de serviços judiciais realizada em local diverso do foro, mediante orientação, atenuação, audiência de conciliação/mediação e, eventualmente, audiência de instrução e julgamento, objetivando dirimir conflitos individuais, prioritariamente, das populações hipossuficientes, e/ou de áreas rurais, e/ou locais de menor concentração populacional*³.

Diante deste cenário, a escolha por um olhar cartográfico para este artigo revelou-se adequada e necessária, tendo em vista as fronteiras não muito bem definidas entre as práticas e experiências pesquisadas e um certo modelo que perseguíamos, mas que não era, para nós, um dado. Pesquisar práticas e experiências de Justiça Itinerante ao mesmo tempo em que pensamos conceitualmente, transitando pelos caminhos da justiça, pelas fronteiras do estado democrático de direito, pelas cartografias do nordeste: eis o nosso desafio.

Mas, embora a cartografia recuse o lugar de um método duro, permitindo um desenvolvimento dinâmico entre pesquisador/atores, entre dados e perguntas, entre percepções e verificações, ela não deixa de exigir dos pesquisadores uma enunciação (ainda que sempre transitória) de seus pontos de apoio. Neste sentido, este olhar cartográfico buscou: (i) refletir **que** movimento, deslocamento e ação deveriam ser incluídos na definição de itinerância, para efeito de uma Justiça Itinerante; (ii) **qual** prestação jurisdicional, por seu turno, durante esta itinerância, configuraria uma Justiça Itinerante; (iii) para **quem** um programa de Justiça Itinerante se destina; e (iv) **onde** um programa de Justiça Itinerante alcança.

Assim, o desenvolvimento da pesquisa permitiu verificar que dentre as experiências com itinerância, nem todas poderiam ser tomadas como Justiça Itinerante típica, tendo em vista a não observância de muitas características básicas. As questões podem ser assim enunciadas: (i) respondendo ao **que**, uma Justiça Itinerante precisa se deslocar da sede do tribunal/Vara/Juizado para atender em estrutura móvel ou fixa adaptada, desde que neste último caso, não configure nova sede do TJ; (ii), respondendo ao **qual**, um conjunto mínimo de prestação jurisdicional deve incluir orientação jurídica, atenuação, resolução por meios autocompositivos e outros encaminhamentos privativos da justiça, como citações, declarações; (iii) para **quem**,

3. O conceito aqui identificado como o de Justiça Itinerante foi elaborado durante a 3ª reunião em que a equipe completa do projeto esteve presente, realizada em dezembro de 2013. Assim, esse conceito foi construído coletivamente no processo de análise dos dados regionais e a partir da verificação dos aspectos comuns identificados nas experiências de Justiça que os pesquisadores tiveram contato, formal e in locu. Está inserido no relatório final (IPEA, 2015, p.8).

deve estar dirigido à população com dificuldade de acesso à justiça, com baixa intensidade de cidadania, cujos obstáculos geográficos, econômicos e culturais para ter acesso a direitos impedem o acesso básico; e (iv) o **onde** deve buscar as áreas de acesso remoto, rurais ou de difícil oferta de serviços de justiça. O que apresentamos a seguir é uma breve descrição do levantamento feito no nordeste brasileiro, entre os anos de 2012 e início de 2014, dos programas mais próximos ao delineamento conceitual de uma Justiça Itinerante típica.

3. LEVANTANDO AS EXPERIÊNCIAS COM ITINERÂNCIA NA JUSTIÇA ESTADUAL DO NORDESTE BRASILEIRO

118. Um levantamento preliminar feito via internet nos sites dos Tribunais Estaduais identificou que, dos 9 estados que compõem a região nordeste, apenas 4 disponibilizavam informações relativas a Programas denominados “Justiça Itinerante”- Piauí⁴, Rio Grande do Norte⁵, Pernambuco⁶ e Alagoas⁷. Mas os 5 outros estados também tinham projetos que, por traços de aproximação preliminar, deveriam ser investigados: Bahia⁸, com o “Balcão de Justiça e Cidadania”; Maranhão⁹, com a “Unidade da Cidadania”; Ceará¹⁰ com “Juizado Móvel”, Paraíba¹¹ e Sergipe¹² com “Justiça Volante”.

Um olhar mais minucioso identificou que os programas do Ceará, Paraíba, Sergipe e Maranhão, não obstante suas diferentes denominações, eram experiências de Justiça de Trânsito, com unidades

4. TRIBUNAL de Justiça do Piauí. Justiça Itinerante. Disponível em: <<http://www.tjpi.jus.br/site/modules/htmlcontent/Page.mtw?id=370>>. Acesso em: 26 de nov. 2013.

5. TRIBUNAL de Justiça do Rio Grande do Norte. Disponível em: <<http://www.tjrn.jus.br/judicial/juizados-especiais/justica-itinerante>>. Acesso em: 03 jun. 2013.

6. TRIBUNAL de Justiça de Pernambuco. Juizados itinerantes. Disponível em: <<http://www.tjpe.jus.br/web/juizados-especiais/juizados-itinerantes>>. Acesso em: 31 de jan. 2014.

7. TRIBUNAL de Justiça de Alagoas. Justiça Itinerante. Disponível em: <<http://www.tjal.jus.br/itinerante/>>. Acesso em: 15 de jan. 2014.

8. TRIBUNAL de Justiça da Bahia. Balcão de justiça e cidadania. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/conciliacao/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=7>. Acesso em: 02 de jan. 2014.

9. TRIBUNAL de Justiça do Maranhão. Juizado móvel resolve conflito no trânsito. Disponível em: <<http://www.tjma.jus.br/tj/visualiza/sessao/19/publicacao/24585>>. Acesso em: 03 de jul. 2013.

10. TRIBUNAL de Justiça do Ceará. Juizado Móvel. Disponível em: <http://www.tjce.jus.br/servicos/juizado_movel.asp>. Acesso em: 26 de dez. 2013.

11. TRIBUNAL de Justiça da Paraíba. Sobre o SAI. Disponível em: <<http://www.tjpb.jus.br/servicos/sai/sobre-o-sai/>>. Acesso em: 19 de mar. 2013.

12. TRIBUNAL de Justiça de Sergipe. Justiça Volante. Disponível em: <http://www.tjse.jus.br/paginas/jus_volante/index.html>. Acesso em: 22 de jan. 2014.

móveis (Vans) para se deslocar ao local do acidente, sob chamado das partes envolvidas, para realizar conciliações *in locu*.

Pernambuco, por outro lado, nomeava de Justiça Itinerante projetos de unidades do Juizado Especial que se dirigia a grandes aglomerações de pessoas, pontuais e localizados: jogos de futebol, festas populares eram motivos para a instalação *in locu* de uma unidade dos Juizados Especiais, no atendimento das ocorrências e conflitos de competência destes Juizados. As dificuldades de se categorizar as experiências eram evidentes. Quando o deslocamento de serviços de justiça configuraria itinerância? Em que medida a temporalidade do serviço era suficiente para reconhecê-lo como um programa?

Além do mapeamento geral, 3 estados foram selecionados para compor a amostra dos estudos de caso: (i) Sergipe, por ser o menor estado da federação, o que permite refletir sobre a adequação e necessidade de uma Justiça Itinerante em estados com menores proporções e, também, por ser um Tribunal reconhecidamente eficiente e pioneiro em gestão da informação e produtividade, conforme registros do Conselho Nacional de Justiça – CNJ; (ii) Ceará, pela possibilidade de aprofundar o olhar para uma realidade já estudada em outras pesquisas, a exemplo daquela realizada pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais – CEBEPEJ sobre os Juizados Especiais em 2005, além da pesquisa do IPEA sobre Juizados Especiais, atrelada ao estudo da Justiça Itinerante, que também contemplou esta unidade federativa; e (iii) Rio Grande do Norte, inicialmente escolhido pelo alto grau de institucionalização apresentado pelo projeto, com dados consistentes e detalhados em seu site mas que, suspendendo sem previsão de retorno as atividades exatamente no período do campo (2013), foi substituído pelo Piauí, que apresentava programa de itinerância tanto na capital quanto no interior e que possibilitaria verificar a relação com a nova legislação (Lei nº 12.726, de 16 de outubro de 2012), que determinou a instalação de Juizados Especiais Itinerantes em áreas rurais e de baixa densidade populacional.

Do campo realizado, Sergipe e Ceará permitiram perceber que, ao contemplar programas de Justiça de Trânsito, estes estados não ofereciam propriamente serviços de Justiça Itinerante¹³. Se uma jus-

13. Nos dois tribunais, preliminarmente, a resposta institucional não identificou os programas de Justiça de Trânsito como Justiça Itinerante. Cf. REBOUÇAS, G. M.; MARQUES, V.T. et al. A Justiça Itinerante na região nordeste. Relatório técnico regional IPEA/ITP Pro-redes 01/2011- Democratização do acesso à Justiça e efetivação de direitos: a Justiça Itinerante no Brasil, 2014.

tiça de trânsito responde ao **que**, deslocando uma pequena equipe de funcionários do TJ para realizar sessões de conciliação de acidentes de trânsito de competência dos Juizados especiais, nenhuma das outras questões norteadoras estava satisfatoriamente contemplada: a oferta apenas de conciliação, para pessoas economicamente incluídas¹⁴ (condutores de veículos) dentro da circunscrição da capital (área com mais acesso aos equipamentos de justiça) afastavam qualquer aproximação a um desenho de Justiça Itinerante. Neste sentido, no nordeste brasileiro, esta mesma realidade de uma Justiça de Trânsito¹⁵ havia sido encontrada no estado da Paraíba e do Maranhão.

No entanto, não se pode negar que do ponto de vista de uma melhor operacionalização da justiça, para uma questão de eficiência e gestão, além de satisfação da população atendida, os programas de juizados móveis de trânsito têm uma grande relevância, cumprindo uma função importante de facilitar o acesso e evitar que os processos tenham um longo percurso (tradicional) nos tribunais¹⁶.

120• A seguir, relatamos as experiências investigadas que mais contribuem para a compreensão de uma justiça itinerante no nordeste brasileiro.

3.1 PIAUÍ

O Tribunal de Justiça do Piauí instituiu em novembro de 2003 o projeto de itinerância intitulado Justiça Itinerante, para atendimento de ações de competência de Juizado Especial, das Varas de Registros Públicos e ações de natureza consensual afetas às Varas de Família. Em dezembro de 2007, foi sancionada a Lei Estadual nº 15.711 que, efetivamente, transformou a Justiça Itinerante em segmento de atendimento judicial e de inclusão social, deixando assim, de ser Projeto e passando a ser uma Secretaria, hoje vinculada à Presidência do Tribunal de Justiça.

14. No caso dos juizados móveis de trânsito, os condutores, como tais, podem ser considerados dentre a população incluída exercendo sua cidadania, já que para conduzir um carro é preciso preencher requisitos como possuir documentos oficiais válidos, grau de instrução satisfatório, condições econômicas mínimas para frequentar autoescolas, pagar os procedimentos habilitatórios no DETRAN, sem falar no acesso a um veículo particular.

15. É interessante observar que, desde 1996, 13 tribunais estaduais do Brasil criaram programas de justiça de trânsito. O precursor foi o Tribunal do Espírito Santo que, em 1996, inaugurou a justiça de trânsito com a nomenclatura "Justiça Volante". O detalhamento desta questão compõe o Relatório Técnico entregue pela equipe o ITP/SE ao IPEA. Cf. REBOUÇAS; MARQUES, 2014 e está contemplado no Relatório final (IPEA, 2015)

16. Os debates acerca da pertinência da Justiça de Trânsito como justiça itinerante impulsionaram a criação de uma categoria que, sem descaracterizar o foco da itinerância, pudesse tematiza-los. Neste sentido, o Relatório final optou por trabalhar com as seguintes categorias: (i) Projetos de Justiça Itinerante típicos, (ii) Projetos de Justiça Itinerante de Trânsito e (iii) Projetos de descentralização ou fixos e de atendimento pontual (IPEA, 2015).

No Piauí a modalidade de itinerância é terrestre, atuando através de ônibus. O Programa de Justiça Itinerante no Piauí funciona em forma de jornadas (entre 3 e 4 dias) em bairros da capital Teresina e em cidades do interior do Piauí. As jornadas são divulgadas mensalmente e se constituem em função de parcerias e articulações realizadas entre a Coordenação do Programa e as instituições, órgãos e comunidades interessadas.

Com o objetivo de dar celeridade aos processos, o julgamento ocorre no mesmo dia do ajuizamento da ação, ou no máximo ao final da jornada, e diversas parcerias¹⁷ garantem assistência jurídica gratuita, expedição de documentos e retificação documental (de nascimento, de óbito, de casamento), suprimimento de registro de nascimento/óbito, reconhecimento de paternidade, homologação judicial de acordos de reconhecimento voluntário de paternidade (sem a necessidade de agendamento prévio), acordo de alimentos, guarda e visitas, sendo que todas as ações precisam ser consensuais. Além disso, presta informações e encaminhamento de benefícios e aposentadorias; parcerias com atendimento médico e odontológico; palestras sobre noções básicas de saúde, recreação para jovens e idosos; exame de DNA gratuitos.

•121

É importante frisar que, apesar de desenvolver jornadas de itinerância no interior do estado, o Piauí não necessariamente atendeu à nova legislação sobre a criação de Juizados Especiais Itinerantes, apesar de na prática, os serviços previstos na Lei nº 12.726 (16/10/2012) serem cumpridos: “(...) dirimir, prioritariamente, os conflitos existentes nas áreas rurais ou nos locais de menor concentração populacional”.

Assim, a característica mais significativa do programa de JI do Piauí, muito mais indicativa do que oportunizar o acesso à justiça na capital ou no interior e, mesmo que apenas em causas consensuais, refere-se ao atendimento de usuários, que de outra ordem não se teriam condições financeiras e/ou não se disporia a lidar com a burocratização da justiça “comum”.

17. Os parceiros são acionados para participação nas atividades, ocasião em que confirmam a presença e os serviços a serem prestados. São parceiros a Defensoria Pública; o Ministério Público; a Secretaria de Segurança Pública - emissão da 1ª Via da cédula de identidade; INSS - orientações e concessões de alguns benefícios; Secretaria de Assistência Social (SEMTCAS/SASC); 26ª CSM - Alistamento Militar; Ouvidoria do Estado; Ouvidoria do Ministério Público; TER - alistamento eleitoral, 2ª via, revisão e transferência; Laboratórios para exames de DNA; Instituições de ensino superior - fornecem espaço físico, logística e os mais variados serviços à comunidade; SEBRAE - ofertam cursos profissionalizantes e trabalham na formalização do empresário que esteja na informalidade; Secretaria de Saúde (Estado/Município) - serviços de saúde dos mais variados segmentos; ELETROBRÁS; SINE - Emissão de carteiras de trabalho.

Dos programas visitados, sem dúvida que a experiência do Piauí é a mais rica em elementos que possam contribuir para um desenho institucional de uma Justiça itinerante no nordeste do Brasil.

3.2 BAHIA

O TJBA possui um programa de cidadania e atendimento à população já bem consolidado e capilarizado, que é o Balcão de Justiça e Cidadania¹⁸. Focando mediações de conflitos e acordos sobre questões processuais referentes competência da Vara de Família, além da competência em matéria dos Juizados Especiais, os Balcões de Justiça e Cidadania funcionam com a participação de estagiários dos cursos de Direito das faculdades parceiras, sob a supervisão de um advogado.

122• Dentro do projeto do Balcão de Justiça e Cidadania, há duas unidades móveis¹⁹ que atendem às áreas onde não há instalação de um balcão, chamadas de Balcão Itinerante. Criada em 2004 para atuar na Região Metropolitana do Salvador - RMS, inicialmente funcionou em bairros da capital, em seguida foi direcionado ao atendimento das cidades da Região Metropolitana de Salvador (RMS). Atualmente há parcerias que permitem ao ônibus atuar na região de Simões Filho (grande Salvador) e de Vitória da Conquista, uma das maiores cidades de interior do Nordeste. Na Bahia o Órgão responsável e coordenador da Justiça Itinerante no Tribunal é o Núcleo Integrado da Conciliação – NIC.

Se em relação ao Balcão de Justiça e Cidadania há muita informação sistematizada no site, com dados detalhados de parcerias e atendimentos, pouco se pode informar sobre o Balcão Itinerante com especificidade. Aqui, fica evidente que ele tem uma função acessória e complementar do programa citado.

O desenho cartográfico sugere que, embora o TJBA tenha indicado apenas as unidades do Balcão Itinerante como Justiça Itinerante, seria possível olhar para o Balcão de Justiça e Cidadania como um todo

18. Conforme dados do TJBA, "O Projeto Balcão de Justiça e Cidadania (BJC) foi criado no ano de 2003, pela Resolução nº 01/2003 e reestruturado pela Resolução nº 05/2006, do Tribunal Pleno, tornando-se um mecanismo de democratização do acesso à Justiça. Oferece serviços inteiramente gratuitos à população menos favorecida economicamente nas unidades de mediação e orientação jurídica, instaladas em diversos bairros das comarcas da capital e do interior do Estado; o que permite a descentralização das ações do Poder Judiciário". Cf. Tribunal de Justiça da Bahia. **Balcão de justiça e cidadania**. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/conciliacao/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=7>. Acesso em: 02 de jan. 2014.

19. Além das unidades terrestres, há notícias de que o Grupo de Apoio à Prevenção à Aids da Bahia - GAPA e Comunidade Econômica Europeia - CEE, auxiliam na construção de um Barco para atender a área de Camamu. Cf. REBOUÇAS; MARQUES, 2014.

para enquadrá-lo no conceito de Justiça Itinerante, já que as questões delineadas por este trabalhos (**que** deslocamento, **qual** prestação jurisdicional, a **quem** e **onde**) encontrariam as seguintes reflexões: há o deslocamento de aparelhos da justiça para espaços outros (ainda que fixos), promovendo o acesso à justiça de uma parte volumosa de pessoas cujas vias tradicionais seriam de certa forma um obstáculo, em matérias semelhantes a outros projetos. No entanto, por restarem sem atendimento direcionado às populações de áreas pouco adensadas e rurais, conforme critérios da lei nº 12.726 (16/10/2012) e por ter atuação apenas na fase pré-processual, por via de acordo obtido por mediações conduzidas por estagiários de direito, fazem-nos questionar os limites delineadores deste mapa ou o sucesso desta ampliação. No entanto, as observações que se possam direcionar para o Balcão de Justiça e Cidadania são reproduzidas em todos os termos para o Balcão Itinerante, de forma que também não há justificativa, por uma questão de nomenclatura, para olhar para um programa em detrimento do outro.

•123

3.3 ALAGOAS

A Justiça Itinerante do Tribunal de Justiça de Alagoas foi criada através da Resolução nº 03/1997. Ao longo dos anos sofreu inúmeras mudanças em sua composição, tanto no comando, como também em seu corpo de servidores²⁰. Há mudança também dos serviços prestados²¹, com sensível aumento e diversificação, já que atualmente oferta mutirões de audiências, de júris, carcerários, fiscais, emissão de documentos, casamentos coletivos. Se por um lado essas mudanças têm sempre por objetivo ampliar o número de pessoas atendidas e assim levar cidadania a um número cada vez maior de jurisdicionados, diminuindo a distância entre a população, sobretudo a menos assistida, e o Judiciário, por outro, faz do programa um aglomerado de diversas iniciativas, nem sempre muito organizadas e sistematizadas periodicamente.

20. O programa é denominado Coordenação de Justiça Itinerante. Sua modalidade de itinerância é terrestre e as prestações dos serviços da justiça acontecem através de ônibus, mas, também, espaços em Escolas, cartórios, ginásios esportivos e centrais de conciliação. A Justiça Itinerante desse Estado está subordinada diretamente à Presidência do Tribunal de Justiça e tem como Coordenador um Juiz de Direito.

21. No site do TJAL constam os serviços oferecidos aos usuários como: registro civil; identidade; título de eleitor; CPF; casamento; fotografia; carteira de trabalho; alistamento militar; serviços de saúde; serviços odontológicos; orientação sobre INSS e xérox, além das ações cíveis de menor complexidade, a exemplo do: registro de nascimento até 12 anos; alvará até 04 salários mínimos; separação consensual; divórcio consensual; conversão de separação em divórcio; retificação de registro; suprimimento de óbito; oferta de alimentos; e, reconhecimento de paternidade. Cf. Tribunal de Justiça de Alagoas. Justiça itinerante serviços oferecidos. Disponível em: <<http://www.tjal.jus.br/itinerante/?pag=servicos>>. Acesso em: 26 de jun. 2013.

mente. O fato é que todas as iniciativas incidentais de acesso à justiça por mutirões, convênios, parcerias, sobretudo para a população mais carente, têm sido somadas no bojo da Justiça Itinerante neste estado.

Neste sentido, o programa parece não se articular em torno de um planejamento de ações, com calendário antecipado, que permita à população se organizar e buscar os serviços da Justiça Itinerante. É fato que quando da concretização de alguma ação, há divulgação no site e por outros meios, sobretudo com o auxílio dos parceiros envolvidos, por exemplo, os Núcleos de Práticas Jurídicas das faculdades de direito. Não há uma vara especializada, mas as ações envolvem a competência dos Juizados especiais e das Varas de família. Mas nem mesmo o TJ divulga dados sobre as ações futuras ou sobre planejamento anual para a Justiça itinerante.

124• Não se identificaram convênios firmados, mas o programa conta com parcerias diversas que variam conforme o tipo de evento realizado, podendo ser com o Ministério Público, Defensoria Pública, Procuradoria do estado, Tribunal Regional Eleitoral, Governo do estado, Prefeituras municipais, Instituições religiosas, Faculdades e Universidades, Cartórios, Banco do Brasil, Escola Superior da Magistratura - ESMAL, Organismos não governamentais.

As poucas informações sobre o programa disponibilizado – quer no site do TJAL, quer levantadas na pesquisa de campo – dão conta de ações não só (mas concentradamente) na capital Maceió, mas também Santana do Ipanema, Rio Novo, Palmeira dos Índios, que precisam de uma maior organicidade para que sejam articuladas como um programa de Justiça itinerante.

3.4 RIO GRANDE DO NORTE

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte contou com projeto de itinerância intitulado Justiça Itinerante desde 2004. O Órgão responsável e coordenador da Justiça Itinerante neste Tribunal é o Juizado Especial Cível. De acordo com dados oficiais fornecidos pelo TJRN, o programa foi suspenso no segundo semestre de 2013 e está em fase de reestruturação²².

A iniciativa que funcionou de 2004 a 2013 tinha a finalidade de oferecer soluções céleres aos conflitos de interesses apresentados pe-

22. Cf. TRIBUNAL de Justiça do Rio Grande do Norte. Disponível em: < <http://www.tjrn.jus.br/index.php/judicial/juizados-especiais/justica-itinerante> >. Acesso em: 03 mar. 2016.

los cidadãos no âmbito das diversas comunidades locais. A estrutura da Justiça Itinerante do TJRN estava instalada em um ônibus adequadamente equipado para os serviços forenses, permitindo, assim, a realização dos atos processuais nos diversos bairros e localidades da Comarca de Natal. Registre-se que nenhum dado apontou para que a atuação da Justiça Itinerante no Rio grande do Norte pudesse abarcar localidades do interior do Estado, ou áreas rurais ou pouco adensadas conforme indicativo legal. O projeto, que funcionava com um calendário preliminar divulgado em seu site, dirigia-se a bairros periféricos da capital, com populações que, por obstáculos econômicos ou culturais, teriam dificuldades de chegar aos espaços formais de justiça. Os conflitos devem envolver matéria de competência dos Juizados Especiais.

De acordo com informações fornecidas pelo TJRN²³ não há parcerias ou convênios no desenvolvimento do programa de Justiça Itinerante, apesar da indicação sobre a aquisição do Ônibus da JI ter contado com a parceria do Banco do Brasil e também não há dados de produtividade ou atendimentos que possam avaliar o grau de implementação que o programa tinha. A sua suspensão, no entanto, de forma abrupta para os próprios funcionários participantes, não deixa dúvida de que o desenho de uma Justiça Itinerante no RN soma ao mapa mais geral de uma precarização de seu funcionamento, extremamente dependente de decisões políticas da presidência dos tribunais estaduais, o que só amplia a dificuldade de se definir uma Justiça Itinerante para o Nordeste.

•125

4. MAPAS EM CONSTRUÇÃO DE UMA JUSTIÇA ITINERANTE NO NORDESTE DO BRASIL: CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas andanças pelo nordeste, algumas questões despontam na região em relação à justiça Itinerante. De todas elas que aqui serão destacadas, a pouca consolidação da grande maioria dos programas ainda é a tônica. Por motivos diversos e peculiares a cada Estado, os Tribunais Estaduais não sistematizaram programas que pudessem dar conta das necessidades de acesso à justiça que a região exige. Neste aspecto, os dados do relatório Justiça em Números do CNJ (2013) indicam a ne-

23. Cf. REBOUÇAS, G. M.; MARQUES, V.T. et al. A Justiça Itinerante no região nordeste. Relatório técnico regional IPEA/ITP. Pro-redes 01/2011- Democratização do acesso à Justiça e efetivação de direitos: a Justiça Itinerante no Brasil, 2014.

cessidade de aprimoramento dos aparelhos de justiça na região, que precisa ampliar e capilarizar seus serviços. Dos nove estados, apenas os estados de Sergipe e Rio Grande do Norte têm índices de congestionamento abaixo da média nacional²⁴, assim como magistrados abaixo da média nacional²⁵, sugerindo que há um espaço manifesto para que a justiça amplie a sua atuação de maneira a promover acesso efetivo.

Dos nove estados, pode-se considerar como mais completo o programa de itinerância do Piauí, pelas seguintes características: a) atendimento fora do Foro; b) oferta de orientação jurídica e mediação; c) atendimento de hipossuficientes; d) atendimento (também) à populações de área rural e/ou áreas de menor concentração populacional; e) crescimento e continuidade nas ações observadas por sua produtividade em uma série histórica; f) desenvolvimento de jornadas durante todo o ano.

126• O Balcão de Cidadania e Justiça da Bahia é um programa com grande capilarização e expressivo número de atendimentos, embora o TJBA não o reconheça como um programa de Itinerância, mas apenas uma parte de sua atuação que efetivamente se desloca com dois ônibus. Aqui, a itinerância é um complemento do Balcão de Justiça e Cidadania, que por sua vez é um programa com ampla ligação com as atividades dos Juizados Especiais.

Neste mesmo sentido, foi possível identificar a posição também singular do programa de Alagoas. A percepção de que diversas atividades como mutirões, orientações, parcerias com universidades e etc, são agrupadas e chamadas como programas de itinerância dificulta sobremaneira a compreensão do funcionamento da JI naquele estado, tendo em vista inclusive que o site do TJAL tem pouquíssimas informações a respeito.

Em Pernambuco, o formato das atividades dos projetos nomeados como Juizados Itinerantes, além do fato de que são realizados fora de sede e têm o nome de Itinerante, não podem ser caracterizados como JI típico, já que não atendem “às populações hipossuficientes, ou de áreas rurais, ou locais de menor concentração populacional”. O formato apresentado sugere

24. Enquanto que os índices de congestionamento nacionais são: 1º grau de 78,6% e JEC 32%, Alagoas no 1º grau 71,8% e no JEC 55,1%; a Bahia no 1º grau 80% e no JEC 44%; Ceará no 1º grau 70% e no JEC 62%; Maranhão - 1º grau 70,4% e JEC 14,2%; Paraíba 1º grau de 77,4% e JEC 63,2%, Pernambuco 1º grau de 85,8% e JEC 63%, Piauí 1º grau de 80,6% e JEC 65,3%, apenas Rio Grande do Norte e Sergipe com taxas menores que a média nacional, tanto no 1º grau (68,2% e 70% respectivamente) assim como no JEC (48,8% e 31%).

25. A média nacional de magistrados por 100 mil habitantes é de 6,2 magistrados, enquanto que nos estados nordestinos, 7 dos 9 estados têm uma média menor de magistrados por 100 mil habitantes: Alagoas, 4,8; Bahia, 4,5; Pernambuco, 4,8; Paraíba, 5,1; Piauí, 5; Maranhão, 4,1 e Ceará, 5,7.

re que o objetivo do tribunal não é suprir uma lacuna de acesso à justiça, mas tornar mais célere a atuação do Estado na contenção de demandas de menor potencial ofensivo que ocorram nestes grandes eventos.

O caso do Rio Grande do Norte é paradigmático de mostrar a fragilidade dos programas de JI, tendo em vista que uma mudança na direção política da gestão do TJ pode afetar definitivamente o programa. Apesar de constantes atualizações realizadas no site do TJRN sobre as atividades da JI, entre agosto de 2012 e julho de 2013, desde agosto de 2013 até janeiro de 2014, nenhuma informação mais sobre o programa foi encontrada, sugerindo a sua não continuidade.

Sergipe, como menor estado da federação, conta com uma capilarização da justiça estadual que cobre todos os municípios, incluindo uma distribuição dos Juizados especiais pelas zonas mais populosas da capital e do interior. Estes dois fatores favorecem sobremaneira o acesso à justiça, explicando provavelmente porque o TJSE, pioneiro em gestão e informatização, com especial atenção à conciliação, não tenha desenvolvido um programa propriamente de JI.

•127

Por outro lado, especial atenção foi dada à questão de refletir sobre a Justiça Móvel de Trânsito (JT), como uma modalidade ou não de JI. Os programas de Justiça Móvel de Trânsito – também chamados de Justiça Volante, Justiça de Trânsito, ou apenas Justiça Móvel – foram implantados desde a década de 90 do século passado, em mais da metade dos estados brasileiros. Visam atender os casos de acidentes que não envolvam vítimas ou automóveis de pessoas jurídicas, caracterizando-se pela realização de audiências de conciliação no local do acidente. Foram pensados como alternativa para facilitar a resolução dos conflitos, assim como coletar provas que podem ser necessárias em futura audiência de instrução e julgamento, caso não ocorra o acordo entre as partes que acionem o programa.

Ainda sobre esta questão, paralelo ao desenvolvimento desta pesquisa, através de um termo de cooperação entre o IPEA e o CNJ, foi realizado em 2012/2013 um Diagnóstico sobre os Juizados Especiais Cíveis, cuja primeira hipótese conclusiva é que “diferentemente do Amapá e do Rio de Janeiro, não existe no Ceará uma estratégia de juizados itinerantes ou atendimento avançado ao público”. Neste diagnóstico, cuja amostra contemplou o Amapá, O Rio de Janeiro e o Ceará, verificou-se que a falta de um programa específico de itinerância no Ceará era um elemento que explicava

a baixa acessibilidade daquele tribunal comparando com os outros dois estados que possuem programas de itinerância consolidados.

Estas questões são importantes para que se compreenda a dificuldade que a JT ocupa quando enquadrada na modalidade mais geral de JI, sugerindo-se, após o campo, que de fato não é uma modalidade enquadrável como JI típica, mas que merece atenção destacada, tendo sido contemplada no Relatório final (IPEA, 2015).

A abrangência do conceito proposto de JI, muito semelhante daquele mesmo de acesso à justiça, permite aproximar diversas iniciativas dos tribunais como se pudessem ser variações de uma Justiça Itinerante. No entanto, é crucial que se possa delimitar com mais clareza o que seria uma JI, porque a diversidade das experiências e programas, a fragilidade de estruturação dos programas existentes e os dados levantados sugerem que o nordeste, como um todo, ainda pode e precisa avançar em seus programas de JI e garantir maior acesso à justiça, incluindo-os com firmeza dentro de um campo mais geral de gestão judiciária.

128•

5. REFERÊNCIAS

Brasil. Lei nº 12.726, de 16 de outubro de 2012. Acrescenta parágrafo único ao art. 95 da Lei no 9.099, de 26 de setembro de 1995, para dispor sobre o Juizado Especial Itinerante. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 16 de out. de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12726.htm>. Acesso em: 28 de jun. 2013.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

Conselho Nacional de Justiça - CNJ. **Justiça em números 2012**: ano-base 2011. Brasília: CNJ, 2013. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/rel_completo_estadual.pdf>. Acesso em: 30 de ago. 2013.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. **Justiça em números 2013**: ano-base 2012. Brasília: CNJ, 2013. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relatorio_jn2013.pdf>. Acesso em: 16 de dez. 2013.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia? In: PANDOLFI, Dulce [ET AL] (orgs). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999.

IPEA. **Democratização do acesso à justiça e efetivação de direitos. Justiça itinerante no Brasil**. Relatório final. 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150928_relatorio_democratizacao_do_acesso.pdf. Acesso em 15/01/2016.

IPEA/CNJ. **Síntese de dados do diagnóstico sobre os juizados especiais cíveis: relatório descritivo**, 2013. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/relatorio-juizado-especial-civel.pdf> >. Acesso em: 13 de jan. 2014.

PRADO FILHO, Kleber; TETI, Marcela Montalvão. A cartografia como método para as ciências humanas e sociais. **Barbarói**, Santa Cruz do Sul, n.38, p.<45-59>, jan./jun. 2013 •129

REBOUÇAS, G. M.; MARQUES, V.T. et al. **A Justiça Itinerante no região nordeste**. Relatório técnico regional IPEA/ITP. Pro-redes 01/2011- Democratização do acesso à Justiça e efetivação de direitos: a Justiça Itinerante no Brasil, 2014.

REBOUÇAS, Gabriela Maia. **Tramas entre subjetividades e direito**: a constituição do sujeito em Michel Foucault e os sistemas de resolução de conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

TRIBUNAL de Justiça da Bahia. Balcão de justiça e cidadania. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/conciliacao/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=7>. Acesso em: 02 de jan. 2014.

TRIBUNAL de Justiça da Paraíba. Sobre o SAI. Disponível em: <<http://www.tjpb.jus.br/servicos/sai/sobre-o-sai/>>. Acesso em: 19 de mar. 2013.

TRIBUNAL de Justiça de Alagoas. **Justiça itinerante serviços oferecidos**. Disponível em: <<http://www.tjal.jus.br/itinerante/?pag=servicos>>. Acesso em: 26 de jun. 2013.

TRIBUNAL de Justiça de Alagoas. Justiça Itinerante. Disponível em: <<http://www.tjal.jus.br/itinerante/>>. Acesso em: 15 de jan. 2014.

TRIBUNAL de Justiça de Pernambuco. Juizados itinerantes. Disponível em: <<http://www.tjpe.jus.br/web/juizados-especiais/juizados-itinerantes>>. Acesso em: 31 de jan. 2014.

TRIBUNAL de Justiça de Sergipe. Justiça Volante. Disponível em: <http://www.tjse.jus.br/paginas/jus_volante/index.html>. Acesso em: 22 de jan. 2014.

TRIBUNAL de Justiça do Ceará. Juizado Móvel. Disponível em: <http://www.tjce.jus.br/servicos/juizado_movel.asp>. Acesso em: 26 de dez. 2013.

130• TRIBUNAL de Justiça do Maranhão. Juizado móvel resolve conflito no trânsito. Disponível em: <<http://www.tjma.jus.br/tj/visualiza/sessao/19/publicacao/24585>>. Acesso em: 03 de jul. 2013.

TRIBUNAL de Justiça do Piauí. Justiça Itinerante. Disponível em: <<http://www.tjpi.jus.br/site/modules/htmlcontent/Page.mtw?id=370>>. Acesso em: 26 de nov. 2013.

TRIBUNAL de Justiça do Rio Grande do Norte. Disponível em: <<http://www.tjrn.jus.br/index.php/judicial/juizados-especiais/justica-itinerante>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

WATANABE, K; SADEK, M. T. et al. **Juizados Especiais Cíveis**: estudo. Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário. Brasília, 2006.

REPENSANDO O ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL:
ESTUDOS INTERNACIONAIS
VOLUME 2 – INSTITUTOS INOVADORES

JUSTIÇA COMUNITÁRIA E AS ALTERNATIVAS À JUSTIÇA NO BRASIL

GLÁUCIA FALSARELLA FOLEY

Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TRDFT)

RESUMO

O presente artigo sustenta que o principal objetivo da mediação comunitária é promover uma justiça participativa e emancipadora. Para tanto, a mediação não pode se limitar à aplicação de suas técnicas de resolução de conflitos, devendo ser adotada como prática social transformadora, em articulação com a educação para os direitos e com a animação de redes sociais. Para que a comunidade seja protagonista de seu futuro e participe de forma autônoma e solidária da gestão de seus conflitos, é preciso que a mediação comunitária traduza uma ação comunicativa voltada para o empoderamento e para a cooperação social. A abordagem transformadora da mediação comunitária adotada neste trabalho pretende colaborar na pavimentação de novos caminhos para uma justiça mais democrática. Uma justiça que pulsa na prática social do cotidiano e que reconhece o protagonismo da comunidade e a sua vocação para construir os seus próprios canais de inclusão e de transformação social.

132•

ABSTRACT

This article argues that the primary goal of community mediation is to promote a participatory and emancipatory justice. However, the mediation can not be limited to the application of its techniques of conflict resolution. It should be adopted as a transformative social practice, in conjunction with education for the rights and animation of social networks. For the community to be protagonists of its future and participate in solidarity and autonomous management of their conflicts, the community mediation has to reflect a communicative action towards empowerment and social cooperation. The transformative approach to community mediation adopted in this work intends to collaborate in paving new paths to a more democratic justice. This justice pulsates in everyday social practice and recognizes the role of the community and its vocation to build their own channels of inclusion and social transformation.

PALAVRAS-CHAVE

Mediação. Comunidade. Justiça e Emancipação Social

KEYWORDS

Mediation. Community. Justice and Social Emancipation

Nossa sociedade precisa de homens e mulheres que escutem e se consagrem a estabelecer ligações e dissolver as incomunicabilidades. Isso será um apelo a todos, na vida quotidiana (...) um apelo a todos para aprenderem a realizar a mediação onde cada um se encontre, no seu escritório ou na rua, na sua casa ou com sua família (Jean-François Six, 2001)

INTRODUÇÃO

A mediação comunitária é comumente associada à técnica de resolução de conflitos coletivos ou comunitários. No entanto, neste trabalho, o conceito de mediação comunitária será atrelado ao de Justiça Comunitária, cujo objetivo principal é o de promover a emancipação social, devolvendo ao cidadão e à comunidade a capacidade de gestão de seus próprios conflitos, de maneira participativa e autônoma.

•133

Para tanto, a mediação não pode se limitar à aplicação de suas técnicas de resolução de conflitos, devendo ser adotada como prática social transformadora, em articulação com a educação para os direitos e com a animação de redes sociais, para que haja efetiva democratização da justiça.

A educação para os direitos desempenha papel fundamental na democratização do acesso à informação sobre os direitos dos cidadãos. Por meio dessa ação, o vocabulário jurídico é decodificado e a comunidade passa a se apropriar da linguagem dos direitos, o que permite uma reflexão crítica sobre a criação do direito a partir das necessidades da comunidade.

A articulação de redes sociais democratiza a própria gestão da comunidade na medida em que transforma o conflito em oportunidade de mobilização popular, estabelecendo novas conexões solidárias, a partir do mapeamento e do reconhecimento das dificuldades e dos recursos de que a comunidade dispõe.

A mediação comunitária tem por fundamento o protagonismo social, pelo qual os mediadores comunitários atuam como sujeitos de transformação social, sob um modelo participativo, horizontal e democrático. Nesse sentido, não basta que a mediação seja feita *para* ou *na* comunidade. Para merecer o *status* de comunitária, a mediação

deve ser realizada *pela* própria comunidade.

A justiça do futuro só será radicalmente democrática se os seus mecanismos de resolução de conflitos estiverem comprometidos com a emancipação social. Uma justiça mais participativa deve conferir legitimidade ao direito, por meio de uma ação comunicativa praticada nos espaços públicos voltados para o exercício da autonomia, da cooperação e do empoderamento individual e coletivo.

Conforme se verá a seguir, é a partir da articulação dessas três atividades – a educação para os direitos, a mediação como técnica de resolução de conflitos e a articulação de redes – que a Justiça Comunitária estará apta a colaborar para a construção de uma comunidade mais participativa e de uma justiça mais emancipadora.

Antes de apresentar os seus fundamentos, porém, é preciso contextualizar a Justiça Comunitária na reflexão sobre os caminhos possíveis para a democratização do acesso à justiça. Em seguida, a Justiça Comunitária é apresentada como uma alternativa que revela alta densidade emancipatória, na medida em que adota o espaço social como *locus* preferencial de sua prática transformadora, sem deixar de promover acesso ao sistema oficial, quando necessário. Trata-se de uma proposta para que todos os segmentos sociais se apropriem dos recursos para a realização de uma justiça efetivamente democrática e transformadora.

134

1. JUSTIÇA COMUNITÁRIA E AS ALTERNATIVAS À JUSTIÇA NO BRASIL

A crise de legitimidade pela qual passa o Estado como órgão regulatório da vida social, aliada à complexidade da sociedade contemporânea e à emergência de novos direitos, conferem ao tema da justiça um papel estratégico na construção da democracia brasileira. Daí ser notória a expansão da presença do Sistema Judiciário na atual agenda política.

Nesse contexto, o debate sobre as alternativas à Justiça no Brasil deve estar atrelado à democratização do seu acesso. Mas o que se significa democratizar a justiça? Se, de um lado, esse processo implica incluir os segmentos sociais excluídos pelo sistema oficial, de outro, a ampliação do acesso à justiça demanda o reconhecimento de outras esferas – para além da prestação jurisdicional – nas quais seja pos-

sível a promoção de uma justiça mais participativa e, portanto, mais próxima do cidadão. Adota-se, aqui, pois, a premissa de que acesso à justiça não se traduz em acesso ao Sistema Judiciário.

Para iniciar o debate proposto sobre alternativas à justiça no Brasil, é preciso analisar o fenômeno da desjudicialização dos conflitos no contexto da polarização entre a explosão de litigiosidade de um lado e o deficit de acesso à justiça de outro.

1.1. INFLAÇÃO DE LITIGIOSIDADE E DEFICIT DE ACESSO À JUSTIÇA

Há um movimento paradoxal que se verifica ao longo das duas últimas décadas: de um lado, o acelerado desenvolvimento da sociedade de consumo, a afirmação de novos direitos e o incremento dos canais de exercício da cidadania ensejaram uma explosão de litigiosidade, “judicializando” a política e o social. De outro, a exclusão das camadas mais pobres da população brasileira significativa, em razão dos inúmeros obstáculos que impedem a universalização do seu acesso. Em 1988, dados do IBGE indicavam que somente 33% das pessoas envolvidas em algum conflito recorriam ao Poder Judiciário (SADEK, 2002, p. 418). Recente pesquisa realizada pelo IPEA em 2010 revelou uma realidade muito semelhante ao retrato de vinte anos atrás: 63% dos brasileiros que já se envolveram em algum tipo de conflito – familiar, criminal, de vizinhança, de trânsito, trabalhista e outros – não acionaram o Sistema de Justiça.

Os obstáculos de acesso à justiça não se limitam a embaraços de natureza econômica, sendo também sociais e culturais. Quanto mais pobre o cidadão, menor o seu acesso ao Sistema porque tendem a conhecer pior os seus direitos e, portanto, a ter mais dificuldades em reconhecer um problema que os afeta como sendo um problema jurídico. (SANTOS, 1996, p. 486-487).

Como imperativo ético, a busca pela universalização do acesso à justiça deve contemplar, de um lado, o incremento de canais que assegurem o acesso a todos ao Sistema, sempre que necessário e, de outro, mecanismos que limitem as demandas que colonizam e inflacionam o Judiciário por iniciativa dos próprios entes públicos, bancos e prestadoras de serviço público.

Mas não é só. Embora indispensáveis, a inclusão dos exclu-

ídos e a busca por eficiência do Sistema não são suficientes para a universalização do acesso à justiça. A sua democratização demanda desjudicializar a vida, por meio do alargamento do *locus* e dos meios de realização da justiça. A sociedade deve ser capaz de manejar recursos que assegurem a efetivação dos direitos e o atendimento às suas necessidades, por meio de processos que, livres de qualquer coerção, sejam capazes de colaborar com a reconstrução do tecido social, o empoderamento individual e a emancipação social.

1.2. O PAPEL DA DESJUDICIALIZAÇÃO NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

136•

O fenômeno da desjudicialização será adotado aqui como “transferência de competência da resolução de conflitos por instâncias não judiciais” (PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2013, p. 32-33). Como processo que projeta a realização da justiça para além dos tribunais e da prestação jurisdicional, a desjudicialização expressa uma dose de ambiguidade: de um lado, é interpretada como mero mecanismo para desafogar o Judiciário; de outro, o manejo de recursos mais participativos e transformadores é essencial para a promoção da ansiada “justiça democrática de proximidade”(SANTOS, 2007, p. 57).

Como exemplo, o resgate do uso dos meios autocompositivos - em especial a mediação de conflitos - nos anos 60/70, nos EUA, representou, de um lado, uma solução para a insatisfação e descrédito na justiça pelo aumento de demandas não absorvidas pelo Sistema e, de outro, uma reação à centralidade do monopólio estatal, valorizando o espaço comunitário e estimulando a participação ativa da sociedade na solução dos seus conflitos (AUERBACH, 1983).

Como alternativa democrática à justiça, a desjudicialização pode restituir à sociedade e aos indivíduos a capacidade, o poder e a corresponsabilidade pela gestão de seus conflitos, a partir do amplo diálogo e da reflexão crítica sobre seus direitos e suas necessidades. A restrição desse movimento à adoção de meios autocompositivos de resolução de conflitos, operando nos estreitos limites da liturgia fo-

rense, revela baixa intensidade emancipatória.

Há muita vida fora do âmbito jurisdicional e, com ela, muitos conflitos que emergem nas mais variadas esferas de relações sociais. A democratização da justiça é potencializada quando se amplia os canais de participação da sociedade na gestão de seus conflitos e na construção de seu futuro. É esse o objetivo primordial da Justiça Comunitária conforme se expõe a seguir.

2. JUSTIÇA COMUNITÁRIA. POR UMA COMUNIDADE PARTICIPATIVA E UMA JUSTIÇA EMANCIPADORA

O Programa Justiça Comunitária¹ foi criado com o objetivo de promover a democratização do acesso à justiça, restituindo ao cidadão e à comunidade a capacidade de gerir seus próprios conflitos de maneira participativa e emancipadora.

Os atores da Justiça Comunitária - denominados Agentes Comunitários de Justiça - são referências comprometidas com as suas comunidades e são capacitados para desempenhar as seguintes atividades: 1) educação para os direitos; 2) mediação comunitária e; 3) animação de redes sociais.

•137

2.1. A EDUCAÇÃO PARA OS DIREITOS

Embora a mediação seja um valioso recurso para a promoção do diálogo, em alguns contextos, a desigualdade de poder impede que os envolvidos no conflito participem do diálogo livres de qualquer tipo de coerção. Somente um processo que coloque os sujeitos de direitos em condições de igualdade possibilita um diálogo no qual todos os participantes possam fazer soar as suas vozes com liberdade.

Para assegurar a proteção dos direitos fundamentais é essencial que a mediação não seja adotada como um recurso isolado de resolução de conflitos, devendo ser articulada - e complementada quando necessário - com as potencialidades da justiça oficial. Para Nicácio (2012, p. 27, v. 1),

1. O Programa Justiça Comunitária do Distrito Federal foi criado no ano 2000, por iniciativa do TJDF e com o apoio do Ministério da Justiça. Laureado com o Prêmio Innovare em 2005, o Programa foi adotado pela Secretaria de Reforma do Judiciário, como referência para a consolidação e expansão da política pública em todo o território nacional. Para maiores informações sobre o Programa Justiça Comunitária do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, consulte o site <http://www.tjdft.jus.br/institucional/2a-vice-presidencia/nupecon/justica-comunitaria>

Se a maleabilidade dos meios consensuais faz temer a alguns defensores dos direitos fundamentais um tratamento desigual, a rigidez da justiça oficial se arriscaria, por outro lado, a abrir fendas sociais dolorosas, difíceis de serem transpostas. Assim, poderíamos vislumbrar um contexto em que diferentes abordagens para o tratamento de conflitos, sem se desnaturar, inspirem-se umas das outras, em nome de um direito que encontre na escolha esclarecida dos cidadãos e no senso de adequação sua justificação.

Ao decodificar o complexo repertório legal, a prática da educação para os direitos colabora para o processo de democratização do acesso à justiça e de inclusão social.

Não basta, porém, proporcionar que o direito formalmente instituído seja conhecido e compreendido por todos. Se os direitos são reconhecidos para atender às necessidades humanas, a reflexão sobre “o que é o direito?”; “qual direito que se pretende?” é parte de sua construção. Esse processo proporciona que a comunidade e seus membros reconheçam-se como sujeitos ativos na criação do direito. Para Sousa Junior (2002), a mobilização popular dos movimentos sociais instaura “práticas políticas novas, em condições de abrir espaços inéditos e de revelar novos atores na cena política capazes de criar direitos”.

A educação para os direitos, sob uma abordagem crítica, revela uma dimensão tridimensional: **a) preventiva**, porque evita violações de direitos decorrentes da ausência de informação; **b) emancipatória**, porque proporciona reflexão em que medida o direito posto é desdobramento das reais necessidades individuais ou comunitárias e; **c) pedagógica**, uma vez que permite que o cidadão compreenda como buscar, na via judiciária ou na rede social, a satisfação de suas necessidades/direitos, quando e se necessário. Isso porque nem todo conflito será submetido à mediação – seja porque as pessoas não querem ou porque as circunstâncias do conflito não recomendam.

A construção - e a desconstrução - de conteúdos na prática da educação para os direitos ocorre por meio de uma leitura crítica do contexto social em que se vive. É a partir da reflexão sobre a realidade comunitária que esse processo de formação recria, reelabora e confe-re novos significados aos seus conteúdos.

A leitura da dinâmica social, denunciando a realidade de opressão, permite a projeção utópica de uma outra realidade que impulsiona a ação transformadora. O método desenvolvido por Paulo Freire

(apud GADOTTI, 2012) considera “a educação ao mesmo tempo como ato político, como ato de conhecimento e como ato criador”.

A dimensão política da educação para os direitos na mediação comunitária é essencial para a apropriação da gestão dos problemas comunitários pelos próprios membros da comunidade. E essa reflexão se faz a partir da realidade vivenciada, e não de fórmulas institucionais previamente elaboradas a partir do saber técnico.

A comunidade passa de objeto de estudo a sujeito de sua própria formação, por meio de uma reflexão plural e compartilhada. O processo de aprendizado resulta do encontro de diferentes interpretações da realidade e de uma “ecologia de saberes”, na feliz expressão de Sousa Santos (2004).

A análise dos direitos à luz das necessidades individuais e coletivas colabora para a construção de uma identidade social, essencial para o processo de emancipação social. Nas palavras de Gustin (2005, p. 212),

O resgate dos direitos humanos em localidades de extrema exclusão (favelamentos) e de periferias e, inclusive, de países também periféricos, exige que seja atribuído às populações dessas localidades o ‘status’ de sujeito de sua própria história, no interior de um processo pedagógico edificante e emancipador. (...) Só assim, e tão somente assim, a partir do resgate da própria dignidade das populações e países periféricos será possível (talvez de forma remota e não definitiva) a superação das necessidades básicas e o resgate dos direitos humanos.

•139

A prática da mediação comunitária atrelada à educação para os direitos pressupõe, portanto, a compreensão das efetivas necessidades da comunidade, associando-as com os direitos. Para tanto, é preciso adotar espaços comunitários abertos à reflexão e à participação nos debates sobre os temas de interesse da comunidade e na elaboração de políticas públicas. O reconhecimento e a criação desses espaços públicos são a base da articulação de redes sociais, conforme se verá a seguir.

2.2. A ARTICULAÇÃO DE REDES SOCIAIS

Apesar da complexidade e da fragmentação social que marcam os tempos atuais, em toda sociedade há agrupamentos humanos unidos por identidades, dentre elas, a territorial, que confere à comunidade espaço privilegiado para o exercício da transformação social, por sua conexão com os temas do cotidiano.

Neste trabalho, o conceito de comunidade será associado aos grupos sociais que dividem o mesmo espaço urbano e, nessa condição, tendem a partilhar dos mesmos serviços, problemas, recursos, códigos de conduta, linguagem e valores.

A simples partilha territorial, contudo, não implica coesão social, cuja configuração, segundo Robert C. Chaskin (apud NEUMANN, 2004, p. 24), demanda a presença dos seguintes elementos: senso de pertencimento e reconhecimento recíproco; compromisso e responsabilidade pelos interesses comunitários; mecanismos próprios de resolução de conflitos e; acesso aos recursos materiais, sociais e culturais.

Onde há coesão social, há identidade compartilhada que faz emergir, segundo Putnam (2005, p. 186), um ciclo virtuoso entre capital social e desenvolvimento local sustentável. Para impulsionar esse movimento, é preciso que a comunidade conheça a si própria, por meio de uma coleta cartográfica de dados que leve em conta suas deficiências e necessidades, mas também seus talentos e habilidades. Esse mapeamento social identifica os recursos locais, seus moradores e suas instituições, os quais passam a estabelecer novas conexões e fortalecer as já existentes.

Esse método também torna possível investigar em que medida as soluções para os problemas comunitários já existem ali mesmo, exatamente naquela comunidade que, por razões histórico-estruturais de exclusão social, em geral, não enxerga nenhuma solução para os seus problemas senão por meio do patrocínio de uma instituição que lhe seja exógena. Essa conexão entre problemas e soluções promove uma espiral positiva de responsabilidade coletiva e de transformação social.

Nesse sentido, é importante assegurar que o mapa a ser confeccionado não se resuma a uma fotografia momentânea dos recursos identificados, mas um guia para subsidiar o diálogo entre esses elementos, servindo de base para uma permanente articulação das redes sociais. Mas o que exatamente significa a atuação em rede?

As redes sociais expressam o perfil da contemporaneidade. Para Castells (2000, p. 497) “redes constituem a nova morfologia social de nossas sociedades, e a difusão da lógica de redes modifica de forma substancial a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura”.

O padrão de organização em rede caracteriza-se pela multiplicidade dos elementos interligados de maneira horizontal. Não há comando central. Para Martinho (2002, p. 101), os elos de uma rede se comunicam voluntariamente sob um acordo subjacente que retrata os traços de seu modo operacional: “o trabalho cooperativo, o respeito à autonomia de cada um dos elementos, a ação coordenada, o compartilhamento de valores e objetivos, a multiliderança, a democracia e, especialmente, a desconcentração do poder”.

Há um processo simbiótico entre participação política, exercício da autonomia, cooperação e solidariedade entre os membros de uma comunidade organizada em rede. As redes potencializam as oportunidades para a participação de todos, para o respeito à diferença e para a mútua assistência. Participação traz mais oportunidade para o exercício dos direitos políticos e das responsabilidades. Para se ter acesso aos recursos comunitários, o nível de atividade e de compromissos dos grupos sociais aumenta e a autoestima cresce após a conquista de mais direitos e recursos. Há uma reciprocidade entre os vários componentes desta cadeia “ecológica”, na medida em que implica retroalimentação (Foley, 2010, p. 123).

•141

As redes revelam novas formas de relações sociais. A prática da mediação comunitária está associada a essa nova estrutura que vai se consolidando em complementaridade ao sistema oficial. Para Aguiar (2002, p. 71), “as redes vão possibilitando a combinação de projetos, o enfraquecimento dos controles burocráticos, a descentralização dos poderes, o compartilhamento de saberes e uma oportunidade para o cultivo de relações horizontais entre elementos autônomos”.

Para que a rede impulsione o desenvolvimento local, além da permanente sistematização e análise dos dados coletados no mapeamento social, é importante que haja um movimento que conecte as iniciativas e as organizações comunitárias, colocando-as em permanente contato e diálogo.

A criação de capital social é, pois, o principal objetivo da articulação de redes sociais e sua aferição se dá a partir da análise da presença de alguns elementos: pertencimento; comunicação; reciprocidade; identidade na diferença; cooperação; confiança mútua; elaboração de perguntas e respostas locais; emergência de projetos comuns; repertório compartilhado e parcerias. Para Leandro (2009, p. 217),

É a partir do contexto das relações sociais e das redes sociais que um ou vários atores se mobilizam em proveito próprio e ao mesmo tempo mútuo e que, assim, são propiciados o acúmulo e estoque de capital social, geradores de uma sociedade mais democrática e igualitária na qual os atores sociais se reconhecem enquanto sujeitos de direitos e protagonizam as ações dos espaços público-comunitários.

Mas, como promover esses encontros em um contexto de ceticismo e até mesmo de resignação em relação aos temas afetos à vida política? Conforme Neumann assevera (2004, p. 32), “um trabalho de desenvolvimento de uma comunidade de dentro para fora deve começar por aproximar as pessoas e ajudá-las a construir ou fortalecer as relações e confiança mútua”. A articulação de redes, traduzida na mobilização comunitária a partir de seus próprios recursos, proporciona: maior conhecimento dos problemas e dos recursos da comunidade; mobilização e sensibilização das pessoas; reflexão coletiva; divisão de tarefas e responsabilidades; planejamento, execução e avaliação coletivos das ações.

142•

Ao proporcionar esses encontros e promover esses diálogos, os atores comunitários agem como tecelões, contribuindo para que essa teia social se revele coesa o suficiente para a tarefa de construção coletiva de seu futuro.

2.3. A MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA PARA UMA JUSTIÇA DA EMANCIPAÇÃO

Conforme se afirmou anteriormente, a mediação não se limita a uma técnica de resolução de conflitos. Como salienta Six (2001, p. 237), “o tecido social, distendido ao extremo, deve se refazer. A mediação consiste primeiro em não achar solução para conflitos, mas em estabelecer ligações onde elas não existem, onde não existem mais (...) suscitar o agir comunicacional onde não existe”.

Quando operada *na, para e pela* comunidade e, ainda, quando articulada com as outras atividades comunitárias - a educação para os direitos e a articulação de redes sociais - a mediação potencializa sua energia emancipatória, uma vez que os mediadores são membros da própria comunidade. Ao integrarem a ecologia local, esses atores se legitimam a articular horizontalmente uma rede de oportunidades para que a própria comunidade identifique e compreenda os seus conflitos e as possibilidades de resolução.

A dinâmica da mediação comunitária fortalece os laços sociais, convertendo o conflito em oportunidade para se tecer uma nova teia social. A própria comunidade produz e utiliza a cultura e o conhecimento local para a construção da solução do problema que a afeta. Em outras palavras, a comunidade abre um canal para ‘dar respostas comunitárias a problemas comunitários’ (Foley, 2012, p. 110).

Para Natò (2006, p. 109),

O âmbito comunitário é, em si, um espaço de grande riqueza por sua aptidão em difundir e aplicar os métodos pacíficos de gestão de conflitos ou tramitação das diferenças. A mediação, como instrumento apto a esse propósito, brinda os protagonistas – aqueles que compartilham o espaço comunitário – a oportunidade de exercer uma ação coletiva na qual eles mesmos são os que facilitam a solução dos problemas que se apresentam em suas pequenas comunidades. Neste sentido, o desenvolvimento destes processos – assim como a transferência de ferramentas e técnicas específicas de mediação aos integrantes das comunidades – constitui um valioso aporte e um avanço concreto relativo à nossa maturidade como sociedade e colabora efetivamente em prol de um ideal de uma vida comunitária mais satisfatória (...). A mediação é valorada como um terreno privilegiado para o exercício da liberdade, um lugar de crescimento e desenvolvimento, a partir de – na expressão de Habermas – uma atuação comunicativa.

•143

Sob a perspectiva da mediação comunitária praticada há aproximadamente quinze anos pelo Programa Justiça Comunitária² - cuja prática se identifica em vários aspectos com a proposta de Vezzulla (2008) de uma *mediação para uma comunidade participativa* -, o mediador comunitário não pode solucionar os conflitos no lugar das pessoas, assim como não pode desenhar a comunidade como ela deveria ser, a partir de uma ideologia que lhe seja exógena. Se assim o fizer, negará à comunidade a sua condição de sujeito, transformando-a em objeto e perpetuando suas relações de dependência em relação a algum “iluminado” que, por seu saber científico ou por sua liderança, acredita saber o que é melhor para a comunidade.

Conforme sustenta Vezzulla (2008), “a colaboração do mediador comunitário é para que a comunidade possa diagnosticar-se e construir sua identidade, segundo os seus próprios

2. Programa Justiça Comunitária do TJDF, <http://www.tjdft.jus.br/institucional/2a-vice-presidencia/nupecon/justica-comunitaria>

critérios da realidade”. É esse o maior de todos os respeitos: aceitar a elaboração da informação realizada pela comunidade, segundo seus próprios parâmetros. A partir desse reconhecimento, a comunidade consegue participar, incluir-se nas discussões e expressar seus sentimentos e necessidades. A inclusão favorece a participação e desenvolve a responsabilidade. Somente se sente responsável aquele que pôde exercer a decisão. Quando se executa o que foi decidido pelo outro, a responsabilidade fica a cargo de quem decidiu. Reconhecimento e respeito, pois, são as bases da cooperação que se realiza quando há igualdade nas diferenças e respeito às necessidades e aos direitos de todos. Para Vezzulla (2008),

A escuta (observação) do mediador, desprovido de qualquer comentário, vai criando uma mudança. Sem promessas nem propostas, sem planos e sem criar expectativas, incentivando-o falar por meio de intervenções pontuais, às vezes resumindo o que foi dito, ressaltando a visão apresentada por cada um deles sobre os problemas da comunidade e como resolvê-los, para que se sintam cada vez mais capazes de atender às suas necessidades e de encontrar soluções por si próprios. Dessa maneira se consegue que a ideologia derrotista ceda a cada nova capacidade que vai sendo reconhecida³.

A prática da mediação comunitária vai provocando transformações rumo a uma comunidade mais autônoma e participativa.

Para Gustin (2003),

A mediação comunitária é democrática por incorporar todas as vozes; é emancipadora porque seus integrantes exercem sua capacidade de autonomia crítica e de interação dialógica, ou seja, todos deverão ser capazes de, a partir de formas discursivas, justificar suas escolhas e decisões perante o outro.

A comunidade participativa, gérmen da democracia participativa, assume a responsabilidade da condução de seu destino e, ao invés de se limitar a apontar culpados pelo estado das coisas, procura soluções que levem a uma melhor qualidade de vida, no respeito de cada um e na satisfação de todos.

3. A tradução é da autora.

Daí porque a mediação comunitária é inerente à horizontalidade da atuação em redes. O mediador comunitário vai reconstituindo o tecido social ao identificar e articular iniciativas e recursos já existentes – sejam sociais ou estatais - por meio de encontros em que a comunidade – farta de tanto ouvir – se expressa e cria a agenda de transformação de sua própria realidade.

O fato de o mediador comunitário integrar a própria comunidade em que atua não significa admitir que o conhecimento da realidade local o legitima a “saber *a priori*” o que é melhor para a sua comunidade. Ao contrário, o que se busca com tal pertencimento é o exercício da autonomia, ou seja, a ruptura das relações de dependência e de hierarquia com relação a algum ente externo. Para Sposati (2007),

Os movimentos sociais lutaram, e lutam, pela inclusão de suas necessidades na agenda pública. Ter sua necessidade reconhecida é sinônimo de identidade social. Todavia, quando esse reconhecimento se dá pelo executivo, ele é pontual, ocasional e atribuído ao governante de plantão. Pela alternativa democrática, sai o governante, e seu sucessor procurará criticar o realizado, desmanchar, não lhe dar continuidade. Para o movimento de luta social, tudo volta à estaca zero. Começa tudo novamente. Seu reconhecimento é provisório. Esta precária versão da democracia ao momento reforça a concepção do governante-pai. Não há garantias institucionais, mas afagos pessoais. Esta forma messiânica de inclusão repete-se nos municípios, nos estados e mesmo no Governo Federal. Conclui-se que, no caso brasileiro, o caráter republicano e a prática do populismo não têm sido considerados como pólos duros ou politicamente antagônicos, mas, no mais das vezes, imbricados em diferentes intensidades e mediações.

•145

A mediação comunitária está inserida em um ciclo virtuoso que ostenta os seguintes componentes: a) conhecimento da comunidade e da rede social (por meio do mapeamento social e da educação para os direitos); b) criação de novas conexões na comunidade entre si e com as instituições (por meio da articulação de redes sociais); c) transformação das relações individuais, sociais e institucionais, por meio do desenvolvimento de novas habilidades e técnicas de comunicação (pela mediação comunitária de conflitos); d) promoção de coesão social, autonomia e emancipação social (resultado do processo de construção da mediação comunitária).



146•

Ao contrário dos rituais da prestação jurisdicional - aqui incluída a mediação judicial - a prática da justiça *pela* comunidade amplia as possibilidades emancipatórias da mediação. A aplicação de suas técnicas de resolução de conflitos pelos membros da comunidade, associada à reflexão crítica sobre os direitos e a mobilização popular em rede criam condições efetivas para que a justiça atenda às necessidades comunitárias e seja universal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme visto, a confecção do mapa social e a educação para os direitos são práticas voltadas para a delimitação do *locus* de atuação da mediação comunitária, ou seja, o conhecimento da comunidade: suas instituições sociais e estatais. O mapeamento social é um recurso importante para a compreensão não somente das dificuldades da comunidade e de suas circunstâncias, como para a identificação e resgate de sua história, de suas habilidades, talentos, potencialidades e referências democráticas. A consciência em relação às circunstâncias que envolvem os conflitos permite que a comunidade compreenda os seus direitos, a partir da reflexão de sua identidade social e de suas efetivas necessidades. Essa análise, aliada à compreensão da rede de recursos que integram o sistema social e judicial, é exatamente a finalidade da educação para os direitos, um dos eixos de sustentação da mediação comunitária.

A cartografia da comunidade e do sistema na qual ela está inserida auxilia não somente a identificação das relações já estabelecidas como na criação de novas relações sociais e institucionais. A articulação dessas conexões inaugura novos espaços públicos para o exercício da reflexão crítica, ampliando a participação coletiva na elaboração de políticas públicas. É na comunicação praticada nesses espaços - horizontal e livre de coerção - que os diversos saberes e suas incompletudes poderão se expressar. Em razão de sua capacidade de construir consensos, essa atividade é um dos pilares de sustentação da mediação comunitária, denominado articulação de redes sociais.

A emergência de novas práticas sociais na comunidade - em especial a aplicação de técnicas horizontais de comunicação proporcionadas pela mediação - promove profundas transformações nas relações individuais, sociais e institucionais. Como vimos, a prática da mediação comunitária é capaz de converter o conflito em oportunidade para o desenvolvimento de: confiança e reconhecimento das identidades; senso de pertencimento e cooperação; celebração de novos pactos e restauração do tecido social. E é exatamente esse processo de transformação que promove coesão social, empoderamento, autonomia e emancipação, tal qual ansiado pela mediação comunitária.

•147

Ao promover a apropriação de recursos para o tratamento responsável e cooperativo dos conflitos, a mediação comunitária potencializa a sua dimensão emancipatória na medida em que fomenta o exercício da autodeterminação e a ampliação da participação nas decisões políticas.

A mediação comunitária é a que emerge de uma prática social transformadora, reconhecendo o protagonismo da comunidade e a sua vocação para a construção de seu futuro com cooperação, responsabilidade e solidariedade.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. *Procurando superar o ontem: um direito para hoje e amanhã*. Notícia do Direito Brasileiro, Nova série, Brasília, Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, n. 9, 2002.

AUERBACH, Jerold S. *"Justice without Law?"* UK: Oxford University, 1983.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Tradução de Roneide Venancio Mayer com a colaboração de Klauss Brandini Gerhardt. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. (A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura, v. 1).

FOLEY, Gláucia Falsarella. *Justiça Comunitária. Por uma justiça da emancipação*. Belo Horizonte: Forum, 2010.

FOLEY, Gláucia Falsarella. *Justiça Comunitária: Uma justiça para a construção da paz*, In: FOLEY, Conor (Org.) - *Outro Sistema é Possível. A Reforma do Judiciário no Brasil*. Brasília: IBA - International Bar Association, 2012. em parceria com a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, Brasília.

GADOTTI, Moacir. *Paulo Freire: a prática à altura do sonho*. Disponível em: <http://acervo.paulofreire.org/xmlui/handle/7891/1016>. Acesso em 02 de outubro de 2014.

148•

GUSTIN, Miracy B. S. *Resgate dos direitos humanos em situações adversas de países periféricos*. p. 212-213, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. nº 47, 2005.

HABERMAS, Jürgen. *“Direito e Democracia. Entre facticidade e validade”*. Volume I, p. 138.

LEANDRO, Ariane Gontijo Lopes e CRUZ, Giselle Fernandes Corrêa. *Programa Mediação de Conflitos da Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais: delineando uma metodologia em mediação individual e comunitária*. in: CASELLA, Paulo Borba e SOUZA, Luciane Moessa (Coord.) *Mediação de Conflitos. Novo Paradigma de acesso à justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MARTINHO, Cássio. *O projeto das redes: horizontalidade e insubordinação*. In Aminoácidos. Brasília: AED – Agência de Educação para o Desenvolvimento, número 2, 2002.

NATÓ, Alejandro Marcelo, QUEREJAZU, Maria Gabriela Rodríguez, CARBAJAL, Liliana Maria. *Mediación Comunitária. Conflictos en el escenario social urbano*. Buenos Aires: Editorial Universidad, 2006.

NEUMANN, Lycia Tramuja Vasconcellos; NEUMANN, Rogério Arns. *Desenvolvimento comunitário baseado em talentos e recursos locais* – ABCD. São Paulo: Global Editora e IDIS – Instituto para o Desenvolvimento Social, 2004.

NEUMANN, Lycia Tramuja Vasconcellos; NEUMANN, Rogério Arns. *Repensando o investimento social: a importância do protagonismo comunitário*. São Paulo: Global Editora e IDIS – Instituto para o Desenvolvimento Social, 2004.

NICÁCIO, Camila S; OLIVEIRA, Renata C. *A mediação como exercício de autonomia: entre promessa e efetividade*. in Maria Tereza Fonseca Dias e Flávio Henrique Unes Pereira (orgs.), *Cidadania e inclusão: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, p. 111-120.

NICÁCIO, Camila S; OLIVEIRA, Renata C. *Desafios e impasses aos meios consensuais de tratamento de conflitos*. In: GUNTHER, Luiz; PIMPÃO, Rosermarie D. (Dir.). *Conciliação, um caminho para a paz social*. Curitiba: Juruá Editora, 2012, p. 25-46. v. 1 •149

PEDROSO, João; TRINCÃO, Catarina; DIAS, João Paulo. “*Percursos da informalização e da desjudicialização – por caminhos da reforma da administração da justiça (análise comparada)*”, disponível na Internet no sítio: http://opj.ces.uc.pt/portugues/relatorios/relatorio_6.html. Acesso em 21 de junho de 2013.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia. A experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 4ª Edição, 2005.

ROMÃO, José Eduardo Elias, *Justiça procedimental. A prática da Mediação na Teoria Discursiva do Direito de Jürgen Habermas*. Brasília: Maggiore, 2005.

SADEK, Maria Tereza. “Poder Judiciário: críticas e desafios”. in: DORA, Denise Dourado (Org.) *Direito e Mudança Social*. Rio de Janeiro: Renovar: Fundação Ford, 2002.

SCHWERIN, Edward. *Mediation, Citizen Empowerment and Transformational Politics*. London: Westport Connecticut, 1995.

SIX, Jean-François. *Dinâmica da mediação*. p. 237. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SOUSA JUNIOR, Jose Geraldo de. *Sociologia jurídica: condições sociais e possibilidades teóricas*. Porto Alegre: Fabris, 2002.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências*. In: SOUSA SANTOS, Boaventura (Org.). *Conhecimento prudente para uma vida decente: um discurso sobre as ciências. revisitado*. São Paulo: Cortez, 2004.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.

150•

SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Para uma Revolução Democrática da Justiça*. São Paulo: Cortez, 2007.

SOUSA SANTOS, Boaventura de Sousa, MARQUES, Maria Manuel Leitão, PEDROSO, João, FERREIRA, Pedro Lopes. *Os Tribunais nas sociedades contemporâneas. O caso português*. Porto: Edições Afrontamento. 1996.

SPOSATI, Aldaíza. *Assistência Social: de ação individual a direito social*. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 10 – jul./dez. 2007.

VEZZULLA, Juan Carlos. *La mediación para una comunidad participativa*. Instituto de Mediação e Arbitragem de Portugal – IMAP. Publicado em 23 de julho de 2008. Acesso à internet em 01 de outubro de 2014. http://imap.pt.s44911.gridserver.com/imapwp/wp-content/uploads/2008/07/articulo_revista_mediadores_en_red_la_mediacion_para_una_comunidad_participativa.pdf

REPENSANDO O ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL:
ESTUDOS INTERNACIONAIS
VOLUME 2 – INSTITUTOS INOVADORES

ON LIBERATING LAW FROM
THE TYRANNY OF THE CITY

KIM ECONOMIDES
Universidade Flinders, Austrália

ABSTRACT:

152•

This chapter takes a fresh look at access to justice and questions basic assumptions of legal theory, education and practice primarily from a spatial, anthropological and non-metropolitan perspective. Foundational legal ideals such as the rule of law frequently assume that law, legal rights and access to courts of law apply equally regardless of geography. While true in a formal sense, the reality is that law behaves quite differently in non-metropolitan contexts, often denying not only the rights of rural and remote citizens but also the legitimacy and authority of law itself. This gives rise to several issues that concern how centre-periphery tensions in the future regulation of law and lawyers might be better managed. What kind of policies may genuinely assist social inclusion and to what extent should law and legal practice prioritise strategies that support diversity? How and to what extent should lawyers and para-legals represent the interests of communities rather than private individuals in non-metropolitan areas? What training, ethical and/or technological, might assist lawyers to meet these challenges? The chapter sets out key choices that confront access to justice reformers while drawing upon international experience that may offer some guidance.

RESUMO:

Este capítulo lança um olhar atual sobre o acesso à Justiça e questiona pressupostos básicos da teoria legal, educação e prática, principalmente de uma perspectiva espacial, antropológica e não-metropolitana. Ideais legais fundacionais como o Estado de Direito frequentemente assumem que a lei, os direitos legais e o acesso às Cortes de Justiça se aplicam igualmente, a despeito da geografia. Embora seja verdade do ponto de vista formal, a realidade é que o direito se comporta de forma bastante diversa em contextos não-metropolitanos, frequentemente negando não apenas os direitos de cidadãos que vivem em áreas rurais ou remotas, mas também a legitimização e a autoridade do próprio direito. Isto dá origem à diversas questões relativas a como as tensões centro-periferia na futura regulação do direito e dos advogados deve ser melhor gerida. Que tipo de políticas devem genuinamente viabilizar a inclusão social e em que medida o direito e a

prática legal deveriam priorizar estratégias que suportam a diversidade? Como e em que medida os advogados e paralegais deveriam representar os interesses das comunidades ao invés de interesses individuais privados em áreas não-metropolitanas? Que treinamento, ético e/ou tecnológico, deve ser aplicado aos advogados, para que possam superar estes desafios? O capítulo trata de escolhas fundamentais que confrontam os reformistas do acesso à Justiça, enquanto apresenta a experiência internacional que pode oferecer algum norte neste tema.

KEYWORDS

Access to Justice. Non-metropolitan Areas

PALAVRAS-CHAVE

Acesso à Justiça. Áreas Não Metropolitanas.

•153

INTRODUCTION

This chapter¹ questions some basic assumptions of legal theory, education and practice from the perspective of 3 “R” (“rural”, “remote” and “regional”) legal communities beyond the metropolis. Legal ideologies and values fundamental to the legitimacy of the modern state, such as the rule of law, are embedded in most law curricula and reinforced at every stage of the educational continuum, and commonly assert that law, legal rights and access to courts of law apply equally regardless of physical location or social status. Despite this, Indigenous and other excluded groups living in peripheral communities frequently experience law differently from their urban counterparts, as do legal professionals living and working outside the city. Law, at least in its practical application, is subject to the ‘friction of distance’² and dependent on institutional support, while the impact of legal norms – including those governing professional conduct – may also vary according to ‘local legal cultures’ and the nature of client communities being served. Adversarial ethics, another basic pre-

1. This chapter is an updated version of an article entitled “Centre-Periphery Tensions in Legal Theory and Practice: Can Law and Lawyers Resist Urban Imperialism?” published in Vol.1:2 International Journal of Rural Law and Policy, 2012, pp.1-8. based on a keynote address presented to the 2nd National Rural & Regional Law & Justice Conference held in May 18-20, 2012, Coffs Harbour, NSW, Australia.

2, Mark Blacksell, Kim Economides and Charles Watkins, *Justice Outside the City* (1991) 16.

mise of the legal process, may no longer capture accurately how lawyers actually practice in rural and remote settings, but what does?

The key issue I wish to examine concerns how centre-periphery tension should best be managed in the future regulation of law and lawyers. Will centripetal or centrifugal forces prevail and how should these best be balanced, and particularly within a federal constitution? In the past *dirigiste* policies originating in centralised courts and parliaments, even at state level, were blind to the distinctive and diverse needs of 3 “R” communities, though increasingly policymakers operating at the centre are becoming more aware of, if not flexible and responsive to, the needs of diverse communities that comprise modern Australian society. The very concepts of a “supreme court” or of “parliamentary sovereignty” seem to imply political as well as legal dominance of highly centralized legal institutions over spaces outside the city. Nevertheless, the rural dimension to legal service provision currently appears to be attracting the attention of policy-makers based in urban capitals, in particular recent work of the Law Council of Australia has highlighted unmet legal needs in remote, regional and rural Australia, but the problem of rural deprivation has also been officially recognized in the UK and New Zealand where new policies such as “rural-proofing” have been introduced as a counterweight to historic urban bias.³ Whether these policies will prove to be effective, or seen as mere tokenism is, in the absence of independent academic research, difficult to determine but at least the issue has now gained some visibility.

Looking to the future, what kind of policies and strategies may genuinely assist social inclusion and to what extent should law and legal practice accommodate diversity? How, and to what extent, should lawyers and para-legals represent the interests of communities, rather than private individuals, in rural, remote and regional Australia? What kind of training and technological support do they require?⁴ This article

3. See, eg, Law Council of Australia, Recruitment and Retention Working Group, ‘Recruitment and Retention of Legal Practitioners to Rural, Regional and Remote Areas Strategy’ (Discussion Paper) (September 2009) <[http://www.lawcouncil.asn.au/shadomx/apps/fms/fmsdownload.cfm?file_uuid=6C3EC57C-1E4F-17FA-D225-445270E49D9A&siteName=ca;](http://www.lawcouncil.asn.au/shadomx/apps/fms/fmsdownload.cfm?file_uuid=6C3EC57C-1E4F-17FA-D225-445270E49D9A&siteName=ca;_Local_Government_Improvement_and_Development,_Rural_Proofing)> Local Government Improvement and Development, Rural Proofing <<http://www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pagelid=300459>>; East of England Development Agency, Rural Proofing <<http://www.eeda.org.uk/rural-proofing.asp>>; Ministry of Agriculture and Forestry (NZ), Rural Proof Your Policy: A Best Practice Guide for Policy Advisers (2010) <<http://www.maf.govt.nz/news-resources/publications.aspx?title=Rural%20Proof%20Your%20Policy-%20A%20best%20practice%20guide%20for%20policy%20advisers>>. See also Kim Economides ‘Legal Services and Rural Deprivation’ (1981) 15 Bracton Law Journal (1981).

4. Several papers in the 2nd *National Rural & Regional Law & Justice Conference* (see Vol.1:2 *International Journal of Rural Law and Policy*, 2012) address these very questions. Eg, John Scott and Elaine Barclay’s paper explores the effectiveness of community policing in Aboriginal communities, and its ability to assist social inclusion. Helen McGowan’s paper highlights the complexity of ethical legal practice in small rural communities, and Suzie Forell explores the requirement of training and technological support for lawyers in rural communities.

aims to set out some choices that confront policymakers while drawing upon international experience that may offer some practical guidance. But before doing this I wish to raise some basic questions regarding legal theory, legal education and the kind of legal practice these typically serve and reproduce. In my view there is a strong inherent bias present amongst most legal theorists, educators and practitioners toward (over-) representing the interests of students, clients and citizens based in cities while those living outside city boundaries experience, if not exclusion, varying degrees of discrimination. This article represents a modest attempt not only to redress this imbalance in legal policy, it also seeks to challenge the conceptual frameworks typically used by lawyers when defining legal need and, further down the line, resolving legal problems. My broad aim is to displace urban bias in both law creation and law reform in order to give voice to views that are rooted in diverse rural communities by highlighting the potential of legal education to open up new legal specialisms relevant to meeting the legal needs of rural society.

•155

LAW'S URBAN EMPIRE: BLINDSPOTS IN LEGAL THEORY, EDUCATION AND PRACTICE

WHERE IS "THE RULE OF LAW"?

Traditional Diceyan conceptions of the rule of law assume formal equality and equal access to the courts amongst citizens.⁵ Residence, social status and ethnic origin are ignored or seen as irrelevant to the citizen's right of access to the courts. However, from a practical standpoint if institutional supports (ie courts and lawyers) are absent from local communities, it becomes very difficult if not impossible for local inhabitants to invoke or enforce their legal and civic rights. Most legal theory – particularly public law theory – focuses on power, which tends to be located at the centre in major cities that house government and multi-national corporations.⁶ Westminster-style government and corporate entities congregate in major capitals and inevitably adopt urban perspectives and values. Regional or local government and economic behaviour are

5. A V Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (10th ed, 1959).

6. Traditional public law was almost obsessed with Westminster-style government but since the 1980s a more critical approach has emerged within public law that examines sites of power outside government and the regulatory challenges that these present. Ian Harden and Norman Lewis, *The Noble Lie: The British Constitution and the Rule of Law* (1988); Patrick Birkinshaw, Ian Harden and Norman Lewis,

secondary and usually subordinated to decision-making that takes place at the centre in the metropolis. Academic writing in the fields of politics and economics naturally reflect such biases, and the same is true of most legal scholarship which is directed at explaining and analyzing written texts (statutes and court decisions) that originate in urban legislatures or superior courts.⁷ local justice is in every sense peripheral, but especially for the jurist. Local courts apply and enforce rules that originate in the city to facts that arise in local communities. While anthropologists and legal sociologists may recognize alternative modes of legal behaviour and professional conduct – and may demonstrate the existence of “local legal cultures” and “legal pluralism” in rural and remote communities⁸ – these are of no great interest to the best legal minds preoccupied as they are with the development of legal principles and standards. Legal elites typically devote intellectual energy to improving the coherence, consistency and rationality of national legal rules by analysing their conformity to “higher” (but never “lower”) law, “higher” being defined with reference to principles evolving at the regional or international level, or to some conception of morality. If local practice deviates from norms established at the centre this is usually seen as a failure that needs to be corrected, or at best quirky or irrelevant. The rule of law implies the rule of central law over peripheral law; the former dominates the latter that is usually silent but if heard, will be subordinated to the former. There is nothing new about this and the centralisation of justice was a pattern established very early on and dates back to the beginnings of the English common law.⁹

WHERE IS LAW TAUGHT?

But not only do legal rules originate at the centre, traditionally they have also been taught from there as well. Law schools, particularly elite law schools, tend to be located in major provincial, if not capital, cities¹⁰ (in Europe historically Bologna, Oxford and London;

7. See, eg, Tomasz Zarycki, 'An Interdisciplinary Model of Center-Periphery Relations: A Theoretical Proposition' (2007) Special Issue *Regional and Local Studies* 110; Rudolf Klein, 'The Eternal Triange: Sixty Years of the Centre-Periphery Relationship in the National Health Service' (2010) 44(3) *Social Policy and Administration* 285

8. See, eg, Thomas W Church Jr, 'The "old and the new" conventional wisdom of court delay' 7(3) *The Justice System Journal* 395; Thomas W Church Jr, 'Examining Local Legal Culture' (1986) 3 *American Bar Foundation Research Journal* 449; Sally Engle Merry, 'Legal Pluralism' (1988) 22(5) *Law & Society Review* 869.

9. S F C Milsom, *Historical Foundations of the Common Law* (1981) 11-36.

10. Richard Johnstone & Sumitra Vignaendra, 'Learning Outcomes and Curriculum Development in Law' (January 2003) *Australian Universities Teaching Committee*

in Australia law schools are also in large and capital cities – Canberra, Sydney, Melbourne, Adelaide, but are also present in smaller provincial towns and cities – like Armidale (UNE) and Toowoomba (USQ)) - and it is not unknown even today for leading law teachers to maintain contact with legal practice in order to supplement their academic incomes. In many places throughout the world law teachers originally taught part-time and their main source of income was derived from legal practice. With the advent of full-time law teachers, campus universities and the technology of distance and simulated learning the grip of the city over the location and teaching methods of law schools has gradually loosened, but it remains the case that legal education is a commodity that evolves within an urban environment with law libraries often housed in urban centres serving both law students and legal practitioners, in areas with significant populations. In recent years the catchment area of law schools may have extended to the global stage and consequently the provenance of law students may have become increasingly diverse in that they originate from a wide range of different communities; on the other hand, the increasing cost of legal education and declining grants has forced many poorer students to take out loans and remain in their local communities in order that they can study from home. Private law schools seem to be expanding to meet local demand while elite law schools set their sights on recruiting wealthy overseas students and using scholarships to maintain access for bright students from poorer backgrounds.

•157

WHERE IS LAW PRACTICED?

Law is of course practiced in 3 “R” areas but usually quite differently to how it is practiced in the city, and it is not terribly visible or significant when looked at from the city. Lawyers and courts gravitate toward the city for obvious reasons: this is where clients and experts are, and it is also where legal resources and greater financial rewards are located, often in abundance.¹¹ The trends toward international and global practice, along with changes in the regulation of legal services, re-draw both jurisdictional

11. This is also the case in other disciplines, such as healthcare, where rural and remote communities are considered the most in need of efficient healthcare, but practitioners tend to gravitate towards practicing in the urban area. See NW Wilson, ID Couper, E De Vries, S Reid, T Fish & BJ Marais, ‘Critical review of interventions to redress the inequitable distribution of healthcare professionals to rural and remote areas’ 9 Rural and Remote Health 1060

and disciplinary boundaries in such a way that facilitates cross-border and large-scale litigation based on class actions that bring together parties from several countries. Legal problems that arise in the fields of the environment and human rights increasingly require multi-national and multi-disciplinary approaches and levels of legal expertise that can only be produced and found in the city (yet their impacts frequently are felt in rural communities). On the other hand, these new forms of legal practice and delivery have important implications for rural communities and these same communities hold economic implications for urban legal practice: are they a significant new market worth serving? “Tesco” law and alternative business structures made possible by recent regulatory reform open up important threats and opportunities for rural communities, points I raised in my paper at Warrnambool.¹²

158• Rural practice challenges traditional adversarial models of lawyering both in terms of structure and style. Rural lawyers thin on the ground may be subjected to conflicts as they are in limited supply; a point they may share with some highly specialised mega-firms offering bespoke services that seek to construct Chinese walls to circumvent being conflicted. And notions of zealous advocacy may be diluted in rural settings as rural communities with on-going relationships threaten - if not control - professional standards and independence.¹³ My point is that professional norms – as with many other legal norms – are influenced both by local cultures and physical distance yet our theory overlooks or ignores these realities. What do we expect of rural lawyers in these situations? What guidance is offered? To answer these questions we need to better understand the complexities of law in the periphery, and from the standpoint of rural not just urban society. We also need analytical tools that borrow from other disciplines since legal theory is so urban-centric and assumes the “Westminster style” of government prevails.

12. Kim Economides, ‘Strategies for meeting rural legal needs: Lessons from local, regional and international experience’ (2011) 16(1) Deakin Law Review 47.

13. Donald Landon, *Country Lawyers: The Impact of Context on Professional Practice* (1990); Mark Blacksell, Kim Economides, Charles Watkins, “Country Solicitors: Their Professional Role in Rural Britain” *Sociologia Ruralis* Vol.25, 1987, pp.181-196; Kim Economides and Mark Blacksell, “Access to Justice in Rural Britain: Final Report” *Anglo-American Law Review* Vol.16:4, 1987, pp.353-375, and see also papers based on doctoral work by Caroline Hart and Helen McGowan in 2nd National Rural & Regional Law & Justice Conference.

LOCAL LEGAL CULTURES: LAW IN THE PERIPHERY LEGAL PLURALISM AND RURAL JUSTICE: PEELING THE ONION

"Where is the Law?" is a rhetorical question posed by a victim during the brutal male rape scene in the film *Deliverance* and one that first inspired my interest in spatial perspectives on law 40 years ago.¹⁴ Montesquieu and Wigmore were amongst the first jurists to recognise the impact of physical climate and landscape on law but it is only relatively recently that we have begun to notice how legal behaviour might have something to learn from both physical and human geography.¹⁵ Other disciplines have also been helpful in highlighting contrasts between urban and rural law. Anthropological, economic as well as spatial perspectives on law and legal practice in remote and rural communities have exposed significant variations in how local legal cultures and physical distance in fact determine the nature and scope of legal service delivery when compared with urban law. But there will also be major differences between rural and remote communities. Some communities may experience extreme economic deprivation whilst others may be relatively affluent. Indigenous cultures may be dominant in some communities, with distinctive norms for handling disputes that have evolved in response to local conditions that successfully resist or ignore official norms, while in others dispute resolution is clearly subordinated to legal norms that originate from the centre and are imposed regardless of geographical isolation. Attitudes from the centre can also vary: some courts and governments may be more tolerant of diversity within a country's regions whilst others may insist on uniformity and these attitudes can also change over time within a jurisdiction. For example, in Australia there have in the past been local differences between the legal professions in different states – for example regarding the requirement for practitioners to follow some kind of continuing professional development – but, looking to the future, such differences look set to become far less

•159

14. *Deliverance* (1972) John Boorman. The film is based on the novel by James Dickey.

15. Kim Economides, Mark Blacksell and Charles Watkins, 'The spatial analysis of legal systems: Towards a geography of law?' (1986) 13(2) *Journal of Law and Society* 161.

pronounced or even eliminated with the project to create a national profession with uniform standards. But whatever may be the formal position governing the regulation of the legal profession and legal services, it is clear that local conditions will continue to exert some influence on how law is practiced and delivered and that these conditions remain crucial when it comes to explaining the latent and actual demand for legal services. In short, the penetration of centralized legal norms – judgments as well as primary and secondary legislation – varies considerably.

160•

This is interesting both from the standpoints of the official, formal legal system and that of the local legal culture in a given community. From the standpoint of official law it exposes a recondite fiction: equality before the law and the ideology of the rule of law only really exists in a formal sense; the reality is that official norms are highly dependent on institutional support mechanisms that may be either totally absent or ineffective in particular communities. We therefore need to update our constitutional theory and come up with a more accurate explanation that can better explain the reality of diverse legal conduct displayed by both suppliers and consumers of legal services. From the standpoint of peripheral communities we need a far more nuanced theory that, while supporting diverse social justice aspirations and minimal national standards, creates appropriate expectations about what rights are attainable and enforceable and the extent to which centralized law and legal services can actually be delivered locally, and how these are to co-exist alongside indigenous and local norms that constitute a community's local legal culture. In other words, we need a more comprehensive account of legality that can sustain contradictions and tensions between centre-periphery relations. I would argue that this is needed in both unitary and federal states but it is perhaps a more pressing need in the latter. However, most unitary states in the modern world need to operate in some kind of regional if not global context and therefore even these must begin to think about a more layered approach to handling legal norms that challenges traditional conceptions of the rule of law that assume a strong nation state.

DISTANCE LEARNING FOR LAW STUDENTS AND RURAL INHABITANTS

The increase in the numbers of those entering law school has not always been matched by a corresponding increase in resources resulting in adverse staff-student ratios or an imbalance in the social and ethnic composition of the law student population. In order to cope with this expansion in numbers, new teaching methods have evolved whereby students participate in more independent, active learning and law teachers are under continual pressure to explore the potential of computer-assisted learning (CAL). Distance-learning in legal education remains uncommon, though is not unknown and in some jurisdictions – in particular Australia – there has been serious investment which could have wide repercussions, and not only for citizens' access to legal education but also for citizen access to legal services more generally. The use of simulated learning environments, particularly at the vocational stage, is also spreading and these new forms of pedagogy hold considerable potential when it comes to introducing future lawyers to the risks and realities of legal practice. They also raise the interesting question of who, or what, is a lawyer? Progress with the notion of 'Community legal education' could be accelerated with ever-increasing access to the internet and the development of expert systems in law which threaten the power base of the legal profession and its exclusive control over legal knowledge and expertise. It is clear that already technology is changing who is a law student, how they function and where they are geographically based, and it does not seem at all fanciful to imagine that virtual law schools are that far off given that virtual law libraries have already arrived.

•161

A combination of the removal of legal aid with increasing use of technology that grants access to legal knowledge or expertise means that we are likely to see an increase in the numbers of litigants-in-person.¹⁶ With the increasing capacity of technology to upgrade legal competence and overcome the barrier of physical distance we need to understand that counting whatever counts as a "lawyer", particularly when legal work is multi-disciplinary and takes place in alternative

16. Bridgette Toy-Cronin and Kim Economides, 'Justice Forum: Litigants in Person v Legal Representation?' (2012) 176 NZ Lawyer 16-17.

business structures, is already problematic - and likely to become more so, if significant areas of “legal work” continue to be outsourced to para-legals, non-lawyers and lay people.¹⁷

3 “R” COMMUNITIES: IS THERE A PAUCITY OF LAWYERS AND COURTS?

162•

I wish now to raise a question that logically follows the abandonment of traditional rule of law theory and tries to respond to the empirical evidence that we have about what some people – whether lawyers or rural inhabitants – may expect when it comes to legal service delivery in 3 “R” communities: is there really a problem if lawyers and courts are in short supply? The language of “advice deserts” or “gaps” in legal service provision typically assumes there are “unmet legal needs” that have to be tackled in order to satisfy both the legitimation needs of the state and the litigation needs of citizens. If law is unobtainable to certain sectors then both the state and its citizens are put at risk and, so the argument goes, we begin to slide down the slippery slope to anarchy as people begin to take the law into their own hands. This cannot be tolerated or ignored and even if it is true that the gaps cannot be filled something must be done to demonstrate that formal equality is not a total sham.

The cheap solution is to fall back on the rhetoric of rights but is there another answer to the question, particularly if we dare to abandon some of the baggage connected with the rule of law and (formal) equality before the courts. If the rule of law is theoretically linked not to formal courts but to a variety of dispute resolution mechanisms that include grievance-handling machinery outside the courts might we take a different view of lawyer and court “shortages”? Provided other solutions (that are fair and just) are in place does it matter if traditional courts and lawyers are absent? From the standpoint of 3 “R” communities, we need to recognize that some lawyers and citizens may be seeking refuge from the metropolis and that for them the absence of urban lawyers and courts is not only a benefit it is one reason why they are in the 3 “R” community in the first place: they prefer to live under light professional or social regu-

17. See Merran Lawler, Jeff Giddings and Michael Roberston, ‘Opportunities and limitations in the provision of self-help legal resources to citizens in need’ (2012) 30(1) *Windsor Yearbook of Access to Justice* 185

lation in order to escape the pressures of urban society. Some Australian rural indigenous communities prefer to employ their own traditional, customary dispute resolution practices, in which case access to courts and lawyers will not be of great benefit to them.¹⁸ One third of the Northern Territory's population, for example, is indigenous, and many communities operate without the non-indigenous legal system or policing of any kind.¹⁹ Introducing centralised law into these communities may undermine native dispute resolution systems and decrease not only their physical access to justice. What might work better in these communities is the support of therapeutic jurisprudential models that recognise customary norms and involve indigenous communities in the formal legal process. For example, Indigenous sentencing courts or 'solution-focused courts' have been established in almost all Australian jurisdictions, providing a more meaningful justice system for Indigenous defendants and addressing the deeper causes of Indigenous offending.²⁰

•163

CENTRE-PERIPHERY LEGAL RELATIONS: TOWARD A CONSTRUCTIVE RELATIONSHIP

In order to advance centre-periphery relations - and build on strategies I advocated at Warrnambool that involved community legal services - we need to re-think how rural society and its law connect with the centre. In what follows, I briefly sketch out some ideas and agendas and invite reaction and discussion about which are priorities. If there are too many lawyers in our cities how might it be possible to transfer them to areas where they are needed?²¹

18. See, eg, Mark Harris, 'From Australian Courts to Aboriginal Courts in Australia - Bridging the Gap?' (2004) 16(1) *Current Issues in Criminal Justice* 26; National Alternative Dispute Resolution Advisory Council 'Indigenous Dispute Resolution and Conflict Management' (January 2006) See also the representation of aboriginal peoples in Canada where the notion of Aboriginal self-government has been developed in light of the policy recommendations found in the report of the *Royal Commission on Aboriginal Peoples* (1996).

19. Tom Calma, 'The Integration of Customary Law into the Australian Legal System' (2007) 25(1) *Law in Context* 74. See also Desmond Manderson, 'Not Yet: Aboriginal People and the Deferral of the Rule of Law' (2008) 29/30 *ARENA Journal* 219; David Pimentel 'Can indigenous justice survive? Legal pluralism and the rule of law' (2010) 32(2) *Harvard International Review* 32.

20. Michael King, 'Judging, judicial values and judicial conduct in problem solving courts, indigenous sentencing courts and mainstream courts' (2010) 19(3) *Journal of Judicial Administration* 133. See also Elena Marchetti & Kathleen Daly 'Indigenous Sentencing Courts: Towards a Theoretical and Jurisprudential Model' (2007) 29(3) *Sydney Law Review* 415.

21. See Special Issue: "Too many lawyers?" (2012) 19:2-3 *International Journal of the Legal Profession*. See also: Lisa R. Pruitt, J. Cliff McKinney II, and Bart Calhoun, "Justice in the Hinterlands: Arkansas as a Case Study of the Rural Lawyer Shortage and Evidence-Based Solutions to Alleviate It" (2015) 37: *UALR Law Review* 3.

SUBSIDIARITY: A GUIDING PRINCIPLE IN A FEDERAL STATE?

164 • *Subsidiarity*²² has been used in a European context to facilitate

a more layered approach that devolves taking decision-making to the most appropriate level within a hierarchy of norms. Is it relevant to the Australian federation? In *Justice Outside the City*²³ we advocated Rural Legal Services Committees to facilitate two-way traffic in policy development: on the one hand, minimal national standards were to be interpreted at the regional (sub-national) level and decisions about implementation to be left as far as possible to local decision-making. On the other hand, the regional committees could not only monitor compliance with national/international norms; they would also provide feedback to the centre about gaps in provision and other problematic aspects of legal service delivery. The challenge is to plan services so that minimum standards are met while allowing sufficient flexibility so that local differences can be accommodated.

PUBLIC LEGAL EDUCATION IN “R” COMMUNITIES

Using technology and existing infrastructure and where possible local community groups, there is a need to educate the public about rights and their enforcement.²⁴ The challenge is how best to manage expectations but, again, policy-makers need to both inform and listen to rural communities, and especially those with indigenous cultures that are outside the mainstream. Social inclusion and respecting diversity should be guiding principles.²⁵ Proactive services are important but it is important to be aware of being imposing and intrusive, and the danger

22. According to the Oxford English Dictionary, the term “subsidiarity” in English follows the “German usage Subsidiarität (1809 or earlier in legal use; 1931 in the context of Catholic social doctrine, in §80 of Rundschriften über die gesellschaftliche Ordnung, the German version of Pope Pius XI’s encyclical *Quadragesimo Anno* (1931))”. More distantly, it is derived from the Latin verb *subsidiō* (to aid or help), and the related noun *subsidiū* (aid or assistance).

23. Mark Blacksell, Kim Economides and Charles Watkins, *Justice Outside the City: Access to Legal Services in Rural Britain* (1991).

24. See also use photography to alter popular conceptions/images of justice: Kim Economides and Zoë Economides, ‘Eyes on Law: Making Legal Research, Law and Justice Visible’ in H Westgeest et al (ed) *Making Research Visible to the World* eds H Westgeest et al (2010) 86.

25. Street law is such an initiative aimed at empowering communities to use the law to their benefit. See, eg, Brian Simpson, ‘Taking Street Law to regional and Rural Towns’ (2010) *University of New England*. For an example of such an initiative, see Jeff Giddings and Zoe Rathus, ‘Integrating and Sequencing Clinical Insights and Experiences Across the Law Curriculum’ 28-29 June 2010) *National teaching Fellowship Dialogue Forum* Brisbane

of creating dependency.²⁶ Giving communities choices is important: one size does not fit all particularly in rural society.

RURAL LEGAL SERVICES: A NATIONAL STRATEGY

The establishment in Australia of the *Rural Regional Law and Justice Alliance* was a major step toward recognizing and tackling legal need outside the metropolis. The Alliance was established in response to the inequities experienced by rural and regional communities identified in the Warrnambool conference. Its principal purpose is *to achieve justice and equity in the provision of legal system services and outcomes for all rural Australians*. It aims to do this by engaging with the communities and collaborating with other groups in order to strengthen the focus on rural justice and disseminate information and knowledge regarding rural law and justice issues. The Alliance will be able to pool resources and experiences and has the potential to develop new ideas and principles to guide future development. Most importantly, it will be in a position to organise resistance to what I call “urban imperialism” by developing new perspectives and finding solutions to what are in fact quite ancient problems. In my view we need to focus on both traditional and public legal education (demand for legal services) as well as who – or maybe in the future what - is supplying those services. The keyword will I suspect be “outreach” of the kind that creatively combines both legal and educational agendas.

•165

CONCLUSION

This chapter highlights the spatial dimension to legal practice while also noting an untapped potential of legal education, both within law schools and of the wider public, in altering future supply and demand of legal service provision in rural areas. Knowledge and experience of rural service provision in areas outside law, eg health, is likely to be highly instructive to future developments.²⁷ One key lesson that needs to be more

26. See “Law and Development” literature (Gambia lecture)

27. Flinders University has created links with rural and remote communities and integrated clinical curriculum based in rural general practice in order to address rural medical workforce maldistribution. This has successfully moved the education and practice of healthcare from the central to the peripheral, and serves as an excellent example of the ability of legal education and practice to be extended to rural and remote areas of Australia. See Paul Worley, Chris Silagy, David Prideaux, David Newble & Alison Jones, “The Parallel Rural Community Curriculum: an integrated clinical curriculum based in rural general practice” 34(7) Medical Education 558; ID Couper & Paul Worley, ‘Evaluation of the Parallel Rural

widely understood is that the WHERE is at least as important as the who, what, how and why in determining the nature of law, and access to justice more generally. Remote, rural and regional contexts are fundamentally different to metropolitan ones, and this affects what is considered important in terms of interactions with the law, and consequently what is expected of the law. Furthermore, “remote” is different to “rural”, which in turn differs from “regional” – and it might be further argued that metropolitan legal systems not only deal poorly with the 3 rs as a group, but also with the diversity of conditions and experience that exist within each of the rs. Engaging “non-metro” perspectives in the law requires deeper consideration of questions such as: who are legal actors?; how are legal institutions actually accessed? (eg. via technology for distance access)²⁸; and, a question almost totally ignored until now: how legal professionals are educated about - and sensitized to - spatial context? In this regard one notes with interest the pioneering work of a consortium of Australian law schools on the law curriculum, as it specifically relates to rural communities. The establishment of the *Rural and Regional Legal Education Network* (RRLen), a community of practice that connects law students, legal educators, legal professionals and regional and rural communities, holds real potential to better prepare future lawyers and legal professionals for work in 3 R communities.²⁹ It may be that in time we shall also see practical legal training prepare legal practitioners for work in rural general practice, but as a specific specialism, something that already happens in medicine.

BIBLIOGRAPHY:

Avery, Daniel M, Wheat, John R, Leeper, James D, McKnight, Jerry T, Ballard Brent G and Chen, Jia ‘*Admission Factors Predicting Family Medicine Specialty Choice: A Literature Review and Exploratory Study Among Students in the Rural Medical Scholars Program*’ (2011) 28(2) *The Journal of Rural Health* 128

Community Curriculum at Flinders University, South Australia: Lessons learnt from Africa’ 2(2) *African Journal of Health Professionals Education* 14; and Daniel M Avery, John R Wheat, James D Leeper, Jerry T McKnight, Brent G Ballard and Jia Chen ‘*Admission Factors Predicting Family Medicine Specialty Choice: A Literature Review and Exploratory Study Among Students in the Rural Medical Scholars Program*’ 28(2) *The Journal of Rural Health* 128

28. See further Carson, D, and J Cleary. 2010. Virtual Realities: How Remote Dwelling Populations Become More Remote Over Time despite Technological Improvements. *Sustainability* 2 (5):1282-1296. See also Kim Economides, Leslie Ferraz, Aaron Timoshanko, ‘Justice at the Edge: Hearing the Sound of Silence’ (forthcoming).

29. See the <http://www.rrlen.net.au/>

Blacksell, Mark, Economides, Kim and Watkins, Charles, *Justice Outside the City: Access to Legal Services in Rural Britain* (1991)

Calma, Tom 'The Integration of Customary Law into the Australian Legal System' (2007) 25(1) *Law in Context* 74

Church, Thomas W Jn, 'Examining Local Legal Culture' (1986) 3 *American Bar Foundation Research Journal* 449

Church, Thomas W Jn, 'The "old and the new" conventional wisdom of court delay' (1982) 7(3) *The Justice System Journal* 395

Couper, ID & Worley, Paul 'Evaluation of the Parallel Rural Community Curriculum at Flinders University, South Australia: Lessons learnt from Africa' (2011) 2(2) *African Journal of Health Professionals Education* 14

Dicey, A V, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (10th ed, 1959) •167

East of England Development Agency, *Rural Proofing* <<http://www.eeda.org.uk/rural-proofing.asp>>

Economides, Kim, 'Legal Services and Rural Deprivation' (1981) 15 *Bracton Law Journal* (1981) 41 (see also version published in Portuguese: Economides, Kim "Lendo as ondas do 'Movimento de Acesso à Justiça': epistemologia versus metodologia?" in *Cidadania, Justiça E Violência* ed. D.Pandolfi *et al.*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, pp. 61-76.)

Economides, Kim, Blacksell, Mark and Watkins, Charles 'The spatial analysis of legal systems: Towards a geography of law?' (1986) 13(2) *Journal of Law and Society* 161

Economides, Kim and Economides, Zoë 'Eyes on Law: Making Legal Research, Law and Justice Visible' in H Westgeest *et al* (ed) *Making Research Visible to the World* (2010) 86

Economides, Kim, 'Strategies for meeting rural legal needs: Lessons from local, regional and international experience' (2011) 16(1) *Deakin Law Review* 47

Giddings, Jeff and Rathus, Zoe 'Integrating and Sequencing Clinical Insights and Experiences Across the Law Curriculum' 28-29 June 2010) *National teaching Fellowship Dialogue Forum Brisbane*

Harris, Mark, 'From Australian Courts to Aboriginal Courts in Australia – Bridging the Gap?' (2004) 16(1) *Current Issues in Criminal Justice* 26

Klein, Rudolf, 'The Eternal Triange: Sixty Years of the Centre-Periphery Relationship in the National Health Service' (2010) 44(3) *Social Policy and Administration* 285

168• Lawler, Merran, Giddings, Jess and Roberston, Michael 'Opportunities and limitations in the provision of self-help legal resources to citizens in need' (2012) 30(1) *Windsor Yearbook of Access to Justice* 185

Johnstone, Richard & Vignaendra, Sumitra 'Learning Outcomes and Curriculum Development in Law' (January 2003) *Australian Universities Teaching Committee*

King, Michael, 'Judging, judicial values and judicial conduct in problem solving courts, indigenous sentencing courts and mainstream courts' (2010) 19(3) *Journal of Judicial Administration* 133

Law Council of Australia, Recruitment and Retention Working Group, 'Recruitment and Retention of Legal Practitioners to Rural, Regional and Remote Areas Strategy' (Discussion Paper) (September 2009) <http://www.lawcouncil.asn.au/shadomx/apps/fms/fmsdownload.cfm?file_uuid=6C3EC57C-1E4F-17FA-D225-445270E49D9A&siteName=ca>

Local Government Improvement and Development, *Rural Proofing* <http://www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pagelId=300459>

National Alternative Dispute Resolution Advisory Council 'Indigenous Dispute Resolution and Conflict Management' (January 2006)

Machetti, Elena & Daly, Kathleen, 'Indigenous Sentencing Courts: Towards a Theoretical and Jurisprudential Model' (2007) 29 (3) *Sydney Law Review* 415

Manderson, Desmond, 'Not Yet: Aboriginal People and the Deferral of the Rule of Law' (2008) 29/30 *ARENA Journal* 219

Merry, Sally Engle, 'Legal Pluralism' (1988) 22(5) *Law & Society Review* 869

Milsom, S F C, *Historical Foundations of the Common Law* (1981)

Ministry of Agriculture and Forestry (NZ), *Rural Proof Your Policy: A Best Practice Guide for Policy Advisers* (2010) <<http://www.maf.govt.nz/news-resources/publications.aspx?title=Rural%20Proof/o2OYour/o2OPolicy:%20A%20best/o20practice%20guide%20for/o20policy%20advisers>>

•169

Pimentel, David, 'Can indigenous justice survive? Legal pluralism and the rule of law' (2010) 32(2) *Harvard International Review* 32

Simpson, Brian 'Taking Street Law to regional and Rural Towns' (2010) *University of New England*

Toy-Cronin, Bridgette and Economides, Kim, 'Justice Forum: Litigants in Person v Legal Representation?' (2012) 176 *NZ Lawyer* (starting page)

Wilson, NW, Couper, ID, De Vries, E, Reid, S, Fish T & Marais, BJ 'Critical review of interventions to redress the inequitable distribution of healthcare professionals to rural and remote areas' (2009) 9 *Rural and Remote Health* 1060

Worley, Paul, Silagy, Chris, Prideaux, David, Newble David & Jones, Alison 'The Parallel Rural Community Curriculum: an integrated clinical curriculum based in rural general practice' (2001) 34(7) *Medical Education* 558

Zarycki, Tomasz 'An Interdisciplinary Model of Center-Periphery Relations: A Theoretical Proposition' (2007) Special Issue *Regional and Local Studies* 110

REPENSANDO O ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL:
ESTUDOS INTERNACIONAIS
VOLUME 2 – INSTITUTOS INOVADORES

**ACESSO À JUSTIÇA – A EXPERIÊNCIA NA
AUSTRÁLIA RURAL, REGIONAL E REMOTA**

RICHARD COVERDALE

National Rural Law and Justice Alliance, Austrália

BERENICE MALTA

Tradução

LESLIE S. FERRAZ

Revisão técnica da tradução

RESUMO

172• Este capítulo explora a capacidade e as limitações do sistema de justiça australiano aplicado aos ambientes rural e regional. Descreve brevemente as diferenças no ambiente social, demográfico e econômico nas áreas rurais e regionais australianas e o impacto de tais diferenças sobre a forma como são consideradas pelos formuladores de políticas, em sua grande parte baseados nas metrópoles. Em seguida, oferece uma narrativa sobre a prestação de serviços de Justiça na Austrália regional, utilizando conceitos de “desvantagem espacial”, “neoliberalismo” e “gerencialismo” para guiar a interação entre acesso, eficiência e Estado de Direito. São dados exemplos específicos acerca dos tribunais, seus processos, penas e sentenças e da disponibilidade desproporcional das abordagens terapêuticas à prestação dos serviços do sistema de justiça. O capítulo conclui enfatizando uma recente inovação nas cortes, nos serviços públicos de assistência legal e na profissão legal, em resposta a essa desigualdade, com base em exemplos de comunidades indígenas, prestação de serviços de consultoria legal por tecnologias da Internet e iniciativas para atrair e contratar advogados na Austrália rural e regional. Também é oferecido um breve esboço sobre a Aliança Nacional de Direito e Justiça Rural, recentemente criada para oferecer uma ‘voz’ mais efetiva para a Austrália da zona rural tratar da sua desvantagem.

ABSTRACT

This chapter explores the capacity and limitations of the Australian justice system when applied within rural and regional settings. It briefly describes the changing social, demographic and economic environment within regional and rural Australia and the impact of these changes on how it is regarded by largely metropolitan based policy makers. The chapter then provides a narrative on the provision of justice system services in regional Australia, drawing on concepts of ‘spatial disadvantage’, ‘neoliberalism’ and ‘managerialism’ in influencing the interplay between access, efficiency and the rule of law. Specific examples are then given in relation to courts, their processes, penalties and sentencing and the unequal

availability of therapeutic approaches to the delivery of justice system services. The chapter concludes by highlighting recent innovation within the courts, public legal assistance services and the legal profession, in responding to this inequity, drawing on examples from indigenous communities, provision of legal advice services through internet technologies and initiatives in attracting and retaining lawyers in rural and regional Australia.

A brief outline is also provided on a recently established *National Rural Law and Justice Alliance*, created to provide a more effective 'voice' for rural Australia in addressing rural disadvantage.

PALAVRAS-CHAVE

Rural. Desvantagem. Justiça. Neoliberalismo.

KEYWORDS

Rural. Disadvantage. Justice. Neoliberalism.

•173

INTRODUÇÃO – HISTÓRICO DA AUSTRÁLIA RURAL E REGIONAL

A Austrália é o sexto maior território do mundo, abrangendo uma área de 7.692.000 quilômetros quadrados. A título de comparação, o Brasil é o quinto maior território, com 8.511.000 quilômetros quadrados. Aproximadamente, 6,2% das terras da Austrália são cultiváveis, comparadas a 8,5% das terras cultiváveis do Brasil (Dados do Banco Mundial, 2013). Entretanto, as populações são substancialmente distintas – a atual população da Austrália é de 23,5 milhões, comparada aos 202,5 milhões do Brasil (Departamento de Censo dos Estados Unidos, 2014).

Apesar do vasto território da Austrália, 98% da sua população reside em áreas urbanas (cidades com população de 50.000 ou mais habitantes), 68% dos quais vivem nas principais capitais australianas. A maioria dos demais habitantes reside nos maiores centros regionais; apenas 9% vive em comunidades rurais (populações com 49.000 habitantes ou menos) e 2,3% vive em comunidades remotas a muito remotas (18.000 habitantes ou menos e 5.000 ou menos, respectivamente)

(ABS, 2011)¹ Portanto, 70% da área do continente acomoda menos de 0,8% da população. A grande maioria, cerca de 81% da população, vive dentro de um raio de 50 quilômetros da costa (Hugo, 2011).

A Austrália Rural testemunhou mudanças dramáticas no último século. Em 1901, apenas 37% da população residia em áreas urbanas, enquanto 43% residia em áreas rurais. Nos anos 60, a agricultura representava, aproximadamente, 14% do PIB, tendo sido reduzida para, aproximadamente, 2,4% atualmente. (Dados do Banco Mundial, 2013). Em 1933, empregos na agricultura representavam 28% dos empregos, tendo declinado para 15% em 1954 e para cerca de 3,5% hoje em dia.

As mudanças demográficas e o declínio da prevalência da agricultura enfraqueceram a influência social e econômica da Austrália rural. Enquanto o crescimento das indústrias de serviços e fabricação se localiza, em geral, dentro dos maiores centros regionais, a mineração, localizada próximo a zonas rurais, cria, com frequência, um ambiente artificial, que pode reduzir de forma significativa a sustentabilidade de tais zonas rurais e suas regiões mais amplas (Bode & Dale, 2012). O turismo, no entanto, permanece como um setor de crescimento significativo e potencial, cada vez mais baseado nas comunidades rurais (Departamento de Recursos, Energia e Turismo, 2012).

Com as mudanças demográficas e confiança reduzida na agricultura, a relação entre a Austrália urbana e a Austrália rural tem mudado continuamente. No passado houve, e continua a haver em algum grau, reconhecimento e honra das origens rurais e agrárias da Austrália, demonstrados nas alocações da política e de recursos dos governos federal e estadual. Este fenômeno foi denominado de ‘país-cidade compacto’ (Brett, 2011), no qual existe ‘um entendimento das contribuições distintivas (das comunidades rurais) para a nação e os termos de sua interdependência, e, em particular, um acordo para que os cidadãos do interior fossem compensados pelos custos de viver fora dos centros metropolitanos’ (p.3). No entanto, o conceito de “compacto”, expresso na política e nas alocações de recursos, que perpetuaram a noção de uma relação simbiótica entre a Austrália urbana

1. Continua a haver muita discussão e debate em relação à terminologia e às definições para distribuição dos centros populacionais e seu acesso relativo a serviços e recursos. Para fins desta contribuição, foram aplicados termos gerais para distinguir entre tais populações, que incluem Centros Metropolitanos – que se referem às capitais; Centros Regionais – que se referem às principais cidades regionais, enquanto zonas rurais e comunidades remotas usam as definições acima (populações com 49.000 ou menos habitantes e populações com 18.000 ou menos habitantes, respectivamente). Os termos rural e regional são usados para descrever todas as áreas fora das capitais.

e a Austrália rural, tem cada vez mais sido contestado e reduzido, em vista do declínio demográfico e da situação econômica das comunidades rurais, influenciados por uma doutrina política de fortalecimento neoliberal, que possui pouco interesse na fidelidade histórica.

Há uma constante tensão, de um lado, entre os princípios governamentais de equidade na oferta universal de serviços e recursos e, de outro, na crescente força de uma abordagem orientada por questões financeiras, que racionaliza serviços e recursos com base, em grande parte, na demanda. As noções de um 'direito universal' aos serviços, porém, permanecem no contrato social de alguns setores de serviços principais. O serviço postal nacional (Australia Post) e o serviço de telecomunicações (TELSTRA), além do atual desenvolvimento de uma rede nacional de banda larga, universalmente disponível (NBN) são necessários para garantir um nível de serviço a uma taxa comum para todas as residências. Entretanto, os serviços 'universais' que existem de fato na Austrália regional e rural são constantemente ameaçados pelas crescentes restrições orçamentárias e impulsos renovados para a privatização de bens públicos.

•175

Deve ser enfatizado, porém, que a Austrália rural e regional não é uma entidade homogênea. Não há duas comunidades iguais e nem todas as comunidades estão vivenciando declínio nas suas economias, serviços e infraestrutura. Algumas partes da Austrália regional estão prosperando e se expandindo - em particular, os grandes centros regionais, que cresceram como centros de serviços para as suas áreas regionais mais amplas, frequentemente à custa das comunidades menores dentro de sua região. Este fenômeno foi denominado de 'cidades esponja' (Salt, 1999), em que centros regionais maiores atraem populações e serviços das comunidades menores circunvizinhas, perpetuados pelas políticas governamentais e corporativas, que promovem uma eficiente centralização de serviços à custa das menores cidades rurais.

ACESSO À JUSTIÇA NA AUSTRÁLIA RURAL E REGIONAL

Além dos tribunais federais (Tribunal Superior, Tribunal Federal, Corte de Família e Corte do Circuito Federal), os seis estados australianos e dois territórios possuem entre dois e quatro níveis de tribunais e várias outras jurisdições para resolução de disputas.

A corte de primeira instância mais comumente usada é a Corte dos Magistrados (*Magistrates Court*, também conhecida como Corte Local em Nova Gales do Sul). A grande maioria de questões criminais e cíveis é analisada por essas Cortes. O principal foco deste capítulo é a Corte dos Magistrados e os programas judiciais a ela relacionados.

Em média, na Austrália, nove por cento das condenações criminais resultaram na imposição de penas privativas da liberdade (ABS, 2008). Embora haja variações consideráveis, as populações aborígenes nas prisões australianas são desproporcionalmente altas em todos os estados e territórios. Em 2008, embora representassem 2,3% da população total, 24% dos prisioneiros da Austrália eram descendentes de aborígenes (ABS, 2008).

Para os jovens aborígenes (entre 10 e 17 anos de idade), a probabilidade de prisão também aumenta: na Austrália Ocidental é 45 vezes e, no Território Norte, 31 vezes mais provável que um jovem aborígene seja preso em relação a um não indígena (Richards & Lyneham 2010). Esta super-representação continua a existir, apesar de mais de duas décadas de políticas e programas introduzidos após a Comissão Real de Morte de Aborígenes Presos (1991) e o relatório *Bringing Them Home* (Comissão de Direitos Humanos e Oportunidades Iguais, 1997).

Aproximadamente 67% dos aborígenes vivem na Austrália regional, rural e remota. Embora sua situação de dificuldade seja documentada com frequência, uma análise da desvantagem que - não apenas eles, mas também a população não-indígena - sofrem em virtude das variações dos serviços e recursos do sistema de justiça entre a Austrália metropolitana, rural e regional recebeu atenção muito limitada.

Os conceitos de 'desvantagem espacial' e a divisão entre a Austrália metropolitana e regional têm gerado comentários há algum tempo em relação aos serviços de saúde e educação. Foi apenas recentemente, porém, que a atenção se voltou para a desvantagem da manifestação espacial no nosso sistema de justiça.

Assim como outras instituições, as Cortes e os serviços e programas relacionados de justiça não são imunes às motivações políticas e ideológicas dos governos atuais. Um raciocínio que enfatiza e, principalmente, avalia as eficiências *per capita* na alocação de recursos, é claramente desvantajoso para as comunidades regionais.

Quando o raciocínio que motiva a desvantagem espacial influencia, de forma indevida, os princípios e processos dentro do nosso sistema de justiça, levanta desafios e tensões significativas para o governo, o sistema de justiça e a sociedade como um todo. Isto se torna não apenas um argumento sobre a prestação dos serviços, mas abrange questões fundamentais sobre a manutenção de um sistema de justiça capaz de proteger os direitos de todos os cidadãos de forma igualitária, quem quer que sejam e onde quer que vivam.

Em um discurso proferido em 2001, o Desembargador Spigelman, então Chefe de Justiça de Nova Gales do Sul, apresentou o combate entre as noções de eficiência e justiça nas Cortes australianas, quando declarou que *‘a barganha entre eficiência e agilidade, de um lado, e procedimentos justos, de outro, suscita questões acerca das diferenças dos valores da profissão jurídica (incluindo o Judiciário) daqueles propostos pela nova administração pública, com a qual o Judiciário precisa lidar de forma diversa’*.

A expressão Nova Administração Pública (NPM) originalmente citada nos textos de Christopher Hood (1989), merece maior investigação, uma vez que oferece uma base útil para exploração das tensões entre administração eficiente e resultados justos dentro dos nossos tribunais.

O conceito de Nova Administração Pública ganhou destaque com o surgimento dos governos neo-liberais dos anos 80 e 90, mais notadamente com Thatcher, no Reino Unido, e Reagan, nos Estados Unidos. Concebido como uma forma de reduzir gastos públicos e melhorar a eficiência, o princípio básico deste modelo é administrar serviços e instituições públicas como negócios, utilizando técnicas de administração corporativa, com enfoque em resultados de desempenho. Embora sugira-se que o conceito de Nova Administração Pública tenha superado sua utilidade como modelo de reforma do setor público, serve para descrever um momento das abordagens de economia dominada de mercado pelo governo a instituições, políticas e reforma públicas.

A preocupação do Desembargador Spigelman com a dificuldade de se obter justiça no sistema judicial – em razão da abordagem de financiamento e administração dos Tribunais e respectivos programas, que insiste em exigir desempenho padronizado e avaliável –, surgiu há mais de uma década e continua a ser uma preocupação dos membros do judiciário da Austrália. Rolf Gerritsen e outros alegam

que a apropriação dos valores do setor privado (Nova Administração Pública) pelo setor público resultou em ‘consequências diferentes em termos espaciais para o fornecimento dos serviços, o que desfavorece, sistematicamente, os australianos da zona rural em relação aos australianos da região metropolitana’. (2000, pp 123 – 139).

As preocupações do Desembargador Spigelman (com a situação dos tribunais superiores, situados predominantemente na região metropolitana) são agravadas com o exame dos serviços do sistema de justiça prestados pelas Cortes de primeira instância às comunidades rurais e regionais.

VARIAÇÕES NO FORNECIMENTO DE SERVIÇOS E PROGRAMAS

178. Qualquer que seja a teoria social que melhor explique as variações na disponibilidade e fornecimento dos serviços do sistema de justiça entre a Austrália metropolitana e rural/regional, a evidência é clara: há desigualdades, tanto inerentes ao sistema e às instituições de justiça, quanto à alocação de recursos e fornecimento dos serviços e programas.

A experiência dos australianos das zonas rurais e regionais com o sistema de Justiça – desde o conhecimento do aparato disponível, passando pelo acesso a informações e ciência de seus direitos e processos judiciais, até os mecanismos de solução de litígios e os resultados obtidos – é provavelmente diferente e desfavorável quando comparada à experiência dos que vivem na Austrália metropolitana.

Esta seção irá tratar apenas de alguns aspectos nos quais a desvantagem é evidente, baseando-se, em grande parte, no ‘*Postcode Justice*’, um relatório apresentado pelo Centro de Direito e Justiça Rural e Regional da Deakin University (Coverdale, 2011). O relatório baseou-se em entrevistas e pesquisas de advogados e agências de serviços jurídicos e recursos humanos na zona rural e regional do estado de Victoria.

AS CORTES E OS PROGRAMAS JUDICIAIS

No início dos anos 1900, havia Cortes que tratavam de crimes e disputas cíveis locais em várias cidades da zona rural e regional da

Austrália. Em 1880, Victoria, um dos menores estados do país (em termos de área, porém, com a segunda maior população) tinha Cortes em 235 locais.

Desde então, houve um declínio no número de Cortes. A partir de 1983, as 119 cortes então existentes foram reduzidas para 65 cortes no ano 2000, atualmente reduzidas para 54 (*Magistrate Courts*). Fato semelhante ocorreu em outros estados, com uma rápida desativação das cortes regionais e rurais. Entre 1990 e 1995, os demais estados orientais, de Nova Gales do Sul e Queensland, por exemplo, viram fechar 73 (Hatsistergos, 2011) e 79 (Parlamento de Queensland, 2012) cortes rurais e regionais, respectivamente. Mais fechamentos continuaram a ser considerados pelos governos estaduais, centralizando as cortes locais nas principais cidades regionais.

O impacto de tais encerramentos pode ser considerável para os usuários dos serviços das Cortes, incluindo infratores, vítimas, e, mais genericamente, o comércio e as comunidades locais. Embora a tecnologia atualmente propicie maiores oportunidades de acesso à informação, a remoção das cortes e de seus funcionários de várias dessas comunidades limitou não apenas o acesso a orientação e aconselhamento pessoais, como o ‘primeiro ponto de chamada da maioria das questões legais’ (Comissão de Reforma Legal de 2011): diminuiu também, sem nenhuma dúvida, a aplicabilidade e relevância da lei e das instituições legais na mente dos membros das referidas comunidades.

O acesso às Cortes centralizadas dentro de centros maiores, regionais e metropolitanos é, para a maioria dos habitantes da zona rural da Austrália que dependem de um sistema de transporte público inadequado (Comitê de Assuntos Rurais e Regionais e Transporte, 2009), muito mais difícil atualmente. O relatório *Postcode Justice* indicou que as dificuldades em viajar longas distâncias para as cortes ou para cumprir as ordens judiciais – como participar de programas alternativos de reabilitação e ordens de serviço da comunidade – eram, frequentemente, um dos principais inibidores do acesso à Justiça, particularmente para os usuários em desvantagem sócio-econômica das zonas rural e remota. Noventa e dois por cento dos entrevistados pela organização de serviços de recursos humanos na pesquisa do *Postcode*

Justice mencionaram a falta de transporte público e a distância necessária a ser percorrida pelos clientes como o principal problema (Coverdale, 2011, p. 77).

A distância também teve impacto sobre o custo da prestação dos serviços: tanto os órgãos de recursos humanos quanto os advogados da zona rural responderam que as despesas de viagem associadas à prestação dos seus serviços aos clientes localizados nas zonas rurais e regionais afetaram sua capacidade de atendê-los.

Considerando-se que Victoria é um estado pequeno, com uma razoável distribuição populacional em relação aos demais estados e à vastidão do território australiano, os custos associados a viagens e à falta de transporte público acessível em outras partes mais remotas do país imporiam dificuldades ainda maiores.

CORTES DE RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS E PROGRAMAS ALTERNATIVOS DE REABILITAÇÃO

180•

As cortes para resolução de problemas (*problem solving courts*) são uma tendência nas jurisdições criminais das Cortes de Magistrado australianas. Essas Cortes especializadas e os programas judiciais a elas associados surgiram, em grande parte, de iniciativas de juízes inovadores, impulsionados pelo conceito de jurisprudência terapêutica (Richardson et al, 2013), que sustenta que as cortes devem trabalhar “em busca de um objetivo comum, de uma forma mais abrangente, humana e psicologicamente otimizada de tratar questões jurídicas”. (Daicoff, 2000, p.465). Um princípio fundamental desse modelo é que as Cortes deveriam tratar das desvantagens e dos problemas subjacentes associados ao comportamento criminal.

Tais cortes especializadas são comumente estabelecidas em relação a drogas e álcool, Cortes Aborígenes, saúde mental e violência familiar. Os programas alternativos de reabilitação oferecidos de acordo com o modelo de justiça terapêutica também estão se tornando um componente significativo do sistema de justiça australiano, dentro das Cortes dos Magistrados. Entretanto, a reabilitação é menos utilizada do que as Cortes especializadas (de resolução de problemas), sendo, em grande parte, disponibiliza-

da aos infratores sem antecedentes, que recebem a oportunidade de evitar um registro criminal, comprometendo-se a aceitar certas condições. Em algumas jurisdições, as condições podem incluir participação em atividades de reabilitação, aconselhamento e/ou tratamento, porém, isso varia de estado para estado.

Embora as cortes especializadas e os programas alternativos de reabilitação tenham provado ser, em diferentes graus, instrumentos efetivos para reduzir a reincidência e oferecer uma alternativa à reclusão, têm sido muito limitados em seu desenvolvimento: via de regra, estão disponíveis apenas nas áreas metropolitanas e nos principais centros regionais.

Um exemplo de programa judicial de reabilitação é o Programa de Serviços Integrados Judiciais (CISP). Criado em 2006, trata-se de uma abordagem baseada em uma equipe multidisciplinar para avaliação e encaminhamento de réus, cujo objetivo é oferecer assistência de curto prazo antes da sentença, trabalhar nas causas da infração e oferecer acesso prioritário a tratamento, para reduzir a probabilidade de reincidência. O programa oferece encaminhamento e conexão com serviços de apoio, inclusive tratamento de drogas e álcool, terapia para a lesão cerebral adquirida, serviços de acomodação, assistência a pessoas com necessidades especiais, incluindo problemas mentais, bem como o programa *Koori (Aboriginal) Liaison Officer*.

O programa CISP tem apresentado grande êxito, confirmado por uma análise independente realizada em 2009 (Ross, 2009). Muito embora o relatório da análise seja positivo ao demonstrar a eficácia do programa, também mostra preocupação em relação à desvantagem regional, declarando que “a melhoria do programa mais apontada pelos magistrados foi sua extensão a outros foros, inclusive às varas regionais e outras cortes especializadas. Muito se referiram às evidentes diferenças notadas quando estiveram trabalhando em foros em que o CISP não estava disponível, e à injustiça que a ausência do programa causou aos réus - ‘Postcode justice’. Os magistrados levados às cortes regionais em virtude do seu trabalho relataram ter encontrado limitações em sua capacidade de responder efetivamente às necessidades dos réus” (Ross, 2009, p. 108).

A fragmentação da oferta de programas judiciais em áreas regionais e rurais e as suas consequências para os infratores foram

descritas por um magistrado entrevistado para a pesquisa *Postcode Justice* da seguinte forma: *“A falta de serviços começa a partir do front-end [sic] onde, por exemplo, a polícia (metropolitana) tem uma Unidade específica de Violência Doméstica, o que não existe na maioria das áreas rurais. Quanto a programas como o CLSP, onde tais unidades não existem, as pessoas são menos propensas a serem socorridas, uma vez que a participação nesses programas demonstra uma redução do risco de reincidência e, portanto, aqueles que não podem acessar os programas têm maior chance de receber uma sentença pesada, como pena de prisão”*.

182• Os advogados em exercício nas comunidades rurais e regionais estão cientes da desigualdade enfrentada por seus clientes em relação aos que vivem nas áreas metropolitanas. Aproximadamente 65% dos advogados e prestadores de serviços de recursos humanos nas zonas rurais e regionais entrevistados na pesquisa *Postcode Justice* concordaram, ou concordaram veementemente, que seus clientes eram prejudicados pela falta de acesso legal aos programas das Cortes de Magistrados (Coverdale, 2011, p. 42).

Também deve ser observado que a disponibilidade de programas judiciais é apenas uma das medidas que impactam o resultado do processo para os infratores. Como mencionado anteriormente, a disponibilidade limitada dos programas e serviços comunitários também impacta diretamente as opções de sentença e penas disponíveis ao magistrado. Os programas alternativos de reabilitação baseiam-se, em grande parte, na disponibilidade dos serviços dentro das comunidades locais, tais como aconselhamento, acomodação supervisionada, reabilitação e apoio.

Uma análise conduzida em 2006 pelo Comitê de Nova Gales do Sul sobre Lei e Justiça (Standing Committee on Law and Justice, 2006) declarou, em seu Resumo Executivo, que *“o Comitê considera injusto que a gama completa de opções de sentença de base comunitária não esteja mais amplamente disponível no Estado. Isto afeta não apenas os infratores das áreas rurais e remotas, que têm, portanto, maior probabilidade de ir para a prisão do que os cidadãos das metrópoles, mas também suas famílias e a comunidade”* (p. xiii).

Em um discurso em 2011, o então Juiz da Corte Superior de Victoria, Ian Gray, destacou a dificuldade enfrentada pelas cortes em

oferecer iguais resultados nas cortes metropolitanas e rurais, quando declarou que *“lidar com o ‘postcode justice’ será um dos maiores desafios da corte na próxima década”* (Gray, 2011).

PENAS E SENTENÇAS

A desigualdade dos resultados para infratores das zonas rurais e regionais em virtude da falta de cortes especializadas e de programas de base comunitária foi bem documentada. O relatório do Departamento de Estatísticas e Pesquisas Criminais de Nova Gales do Sul, denominado *Community Based Sentencing Options for Rural and Remote Areas and Disadvantaged Populations* declara que “infratores julgados no interior do país têm mais probabilidade de receber uma sentença com pena privativa de liberdade do que os infratores da área metropolitana” (2006). Esta discrepância deve-se, em grande parte, à falta de opções de sentenciamento disponíveis nas cortes situadas em áreas rurais.

•183

Um relatório de 2013 do Instituto de Criminologia da Austrália também indica que o apoio disponível à fiança para os jovens é limitado e problemático, declarando *‘que há um preconceito metropolitano e uma falta de suporte para as pessoas localizadas nas áreas regionais, rurais e remotas’* (Richards & Renshaw, 2013). O relatório sugere ainda que, em virtude da falta de serviços e recursos disponíveis nas áreas rurais e remotas, expectativas irrazoáveis em relação à capacidade de satisfazer as condições de fiança são provavelmente impostas em desvantagem os jovens indígenas e de áreas regionais, rurais e remotas, levando a uma maior probabilidade de infração de tais condições e de manutenção da prisão (pp. 32 - 66). Alternativamente, por saberem que os programas de suporte relacionados à fiança não são disponibilizados nas áreas rurais e remotas, os magistrados tendem a impor com maior frequência penas privativas de liberdade.

Embora haja muitos relatos da desvantagem sofrida por infratores rurais e regionais em comparação aos seus colegas das metrópoles, somente encontramos dados empíricos limitados, que monitoram as variações de penas e sentenças entre infratores que vivem nas metrópoles e os que vivem na Austrália rural, regional e remota. Em seu

recente relatório sobre acesso ao sistema de justiça civil, a Comissão Australiana de Produtividade destacou a falta de dados empíricos e a avaliação limitada dos serviços e programas do sistema de Justiça (Comissão de Produtividade, 2014, p. 762).

A elaboração da legislação também pode, muitas vezes, ser centrada nas metrópoles², dando pouca atenção às consequências da sua aplicabilidade às comunidades rurais e regionais, onde circunstâncias como distância e acesso limitado a serviços e recursos serão diferentes das circunstâncias dos que vivem em áreas metropolitanas. Por exemplo, em alguns estados, um número de infrações de veículos automotivos é punido com a perda obrigatória da licença. Nas comunidades rurais e regionais, com maiores distâncias de viagem e com transporte público desprezível, isso pode ter um impacto significativamente maior para os infratores do que para aqueles que vivem na metrópole e recebem a mesma pena. Quando o relatório *Postcode Justice* pediu aos 117 advogados rurais e regionais e agências de serviços humanos para responder à afirmação “*em comparação com os cidadãos que vivem nas metrópoles, as ordens judiciais e penas não refletem, adequadamente, as diferentes circunstâncias das pessoas que vivem em áreas regionais*”, 67% dos entrevistados concordaram ou concordaram veementemente. Além de reduzir a capacidade do tribunal de refletir as variações nas circunstâncias, as sanções obrigatórias podem corroer o princípio da independência e discricção judiciais.

184

CONFRONTANDO A DESIGUALDADE COM INOVAÇÃO

O ritmo com que o sistema de justiça evolui varia, passando às vezes de um clima de atividades progressivas e reformistas para um conservadorismo reativo, para depois retornar ao clima progressista. A inovação e o progresso, porém, são inevitáveis, um pouco devido à necessidade de responder à desvantagem e desigualdade, e também em virtude de eficiência e economia. Seguem alguns exemplos das recentes inovações na prestação dos serviços do sistema de justiça nas zonas regionais, rurais e remotas da Austrália.

2. Nesse caso, o termo “metro-centric” é usado para descrever os limites da perspectiva e experiência que (conscientemente ou subconscientemente) se baseiam em aplicações e adaptações relevantes para o principal centro metropolitano, com poucos/nenhum dado ou consideração às consequências dos ambientes rurais, regionais e remotos. Também conhecido como “centrismo-urbano”.

CORTES INDÍGENAS

O Direito Consuetudinário Indígena continua a fazer parte importante da cultura aborígine, afetando a vida de um grande número de australianos indígenas. O sistema legal australiano imposto externamente continua a merecer desconfiança por parte de várias comunidades aborígenes (Relatório da Comissão de Produtividade, 2014, p. 675). Em resposta a esta divisão, algumas das mais notáveis iniciativas das cortes australianas têm sido na área de justiça indígena. As cortes da Austrália introduziram programas educacionais voltados ao Judiciário, para assegurar sensibilidade cultural e maior conhecimento sobre as circunstâncias dos aborígenes. As cortes indígenas especializadas também são uma característica comum do Sistema Judiciário. O objetivo compartilhado dessas Cortes indígenas especializadas é tornar os processos judiciais mais abertos, informais e culturalmente apropriados, para criar maior confiança entre as comunidades indígenas e o Judiciário e proporcionar um maior conhecimento dos aspectos culturais dos delitos e relacionamentos. Os índios mais velhos, membros da família e grupos afins são essenciais para os procedimentos dos tribunais indígenas. O nível e o tipo de participação dos mais velhos e grupos afins variam, mas, em geral, eles assistem as partes e o Judiciário no processo da compreensão das circunstâncias de uma infração, seu impacto sobre as vítimas e, ainda, ajudam a considerar opções de pena e sentença adequadas.

•185

Existem alguns poucos tribunais indígenas nas metrópoles. Tendo em vista que a maioria do povo aborígine reside nas comunidades rurais e regionais, estão predominantemente baseados nessas comunidades, frequentemente dentro das próprias Cortes locais ou Cortes de Magistrados existentes.

O alto índice de jovens indígenas sob supervisão da Justiça Juvenil também impulsionou a criação de Cortes especializadas em jovens indígenas em alguns estados e territórios ³ (Australian Institute of Health and Welfare, 2012).

Vários programas alternativos de reabilitação, aconselhamento, educação e apoio voltados a infratores indígenas também estão disponíveis na maioria dos estados e territórios, bem como inúmeros programas com financiamento federal (pp. 22-23). As avaliações desses tribunais especializados confirmam que eles dão uma contri-

3. Embora cerca de 5% dos jovens australianos sejam índios, 39% dos que estão sob supervisão da justiça juvenil são índios.

buição valiosa para infratores, vítimas e comunidades, construindo relacionamentos positivos entre o sistema de justiça e as comunidades indígenas e assegurando processos culturalmente sensíveis. Mais notadamente, o envolvimento de anciãos respeitados da comunidade indígena construiu um maior senso de apropriação no processo criminal e responsabilidade entre infratores, vítimas e a comunidade, dentro de um sistema que, de outra forma, seria considerado como 'lei branca' (Harris, 2006) (Potas et al, 2003).

SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA LEGAL PÚBLICA

Os serviços de assistência legal financiados pelo governo federal e estadual, como as Comissões de Assistência Legal, os Centros Legais Comunitários e os Serviços Legais Aborígenes, oferecem assistência jurídica geral e especializada a pessoas economicamente desfavorecidas.

186• Originalmente criados nos anos 1970, esses serviços foram expandidos, mais recentemente, para as comunidades rurais e regionais. Foram criados aproximadamente 47 escritórios de assistência jurídica (autoridades estatutárias independentes baseadas no Estado, prestando serviços legais dentro de rigorosos critérios de elegibilidade, em assuntos criminais, de família e em alguns casos cíveis) e 55 Centros Legais Comunitários (serviços legais sem fins lucrativos administrados pela comunidade, oferecendo consultoria legal geral e especializada, suporte e , ainda, reformas política e legal) nas regiões regionais e remotas da Austrália.

Há ainda, aproximadamente 70 centros de Serviços Legais Aborígenes na Austrália regional e remota (em grande parte administrados por comitês de comunidades indígenas), dando enfoque ao oferecimento de assistência legal aos aborígenes e habitantes das Ilhas do Estreito de Torres, em questões criminais, de família e cíveis.

Os Serviços Legais de Prevenção de Violência Familiar Aborígine, recentemente agregados ao setor de serviços legais públicos, estão estabelecidos em 31 locais rurais e remotos da Austrália e também oferecem serviços adicionais de aproximação ou satélite a áreas mais remotas.

As Comissões de Assistência Jurídica criaram problemas com foco específico nas comunidades regionais. Os exemplos incluem a iniciativa de Assistência Jurídica NSW de Nova Gales do Sul, denomi-

nada *Money Counts* (Legal Aid NSW, 2013) que oferece assistência legal a comunidades aborígenes alvo de empresas inescrupulosas em relação a questões de dívida e de consumidor. Foi criado, recentemente, um programa de apoio legal expandido no centro de Assistência Jurídica de Victoria, para melhorar o acesso à assistência legal por pessoas que residem na zona rural e que possuem problema mental (Victoria Legal Aid, 2014). Ademais, os programas de assistência jurídica para as vítimas das enchentes e incêndios florestais têm sido desenvolvidos de forma colaborativa, através de uma parceria entre uma série de serviços de assistência jurídica e entidades filantrópicas (Disaster Legal Help Victoria, 2014).

Como resultado do seu papel único – principalmente com foco nas necessidades legais de suas comunidades locais – e, em parte, devido às suas restrições de financiamento, os Centros Legais da Comunidade têm sido inovadores e eficientes na prestação de serviços legais. As inovações locais iniciadas por Serviços Legais Comunitários individuais podem, com frequência, ter aplicação mais ampla a outras comunidades. Por exemplo, o Serviço Legal Loddon Campaspe, que atende a cidade rural de Bendigo e as comunidades vizinhas, recentemente criou uma Aliança piloto Saúde-Advocacia, por três anos (2014).

A aliança, *Advocacy-Health Alliance*, é um programa colaborativo instituído pelo serviço legal com serviços locais de saúde da comunidade. A Aliança baseia-se no entendimento de que as desvantagens sociais e econômicas têm impacto sobre a saúde e, por seu turno, as questões de saúde frequentemente se manifestam em forma de necessidades ou requisitos legais. Os objetivos do projeto da Aliança incluem: a identificação precoce de questões legais pelos profissionais de saúde; a modificação das práticas profissionais legais e de saúde – de forma a estimular sua contribuição para identificação e tratamento das causas dos problemas nas duas áreas – e o estímulo a uma maior participação dos serviços médicos na reforma política e legal, para melhorar a saúde e o bem-estar de membros mais vulneráveis da comunidade. Baseada em um modelo de parceria médico-legal de longa data dos Estados Unidos, também é um objetivo direto da Aliança atuar como um projeto demonstrativo, para fomentar o desenvolvimento de um modelo australiano em outras comunidades.

Este é apenas um dos vários serviços de justiça inovadores e das atividades de educação da comunidade e reforma legal assumi-

dos pelos Serviços Legais Comunitários. O CLEAR, banco de dados de Educação Legal e Reforma da Comunidade (Community Legal Education and Reform) administrado pela Associação Nacional de Centros Legais Comunitários, contém informações sobre uma ampla gama de iniciativas tomadas tanto pelos Centros Legais Comunitários nas metrópoles quanto nas zonas rurais e regionais na Austrália.

ADVOGADOS PARTICULARES

188• O declínio do número de advogados nas zonas rurais e regionais da Austrália tem um impacto direto sobre o acesso individual à justiça. Uma pesquisa nacional realizada pelo Conselho Legal da Austrália sobre advogados rurais e regionais concluiu que 43% dos escritórios de advocacia entrevistados não possuíam número suficiente de advogados para atender sua base de clientes, enquanto 42% dos advogados sênior entrevistados declararam que não pretendiam mais exercer a advocacia dentro de um prazo de cinco anos (Law Council of Australia and Law Institute of Victoria, 2009, p. 5).

Em resposta a esse declínio, foi criado um número de programas e serviços inovadores nas zonas rurais e regionais da Austrália. O Conselho Legal da Austrália e a Associação Nacional de Centros Legais Comunitários criaram um programa de serviços e atividades denominado *RRRLaw*, que utiliza coordenadores regionais para desenvolver estratégias de atração e contratação de advogados nas comunidades rurais e regionais, bem como para proporcionar suporte profissional e tutoria.

Foram também criados programas estaduais, para estimular e dar suporte para advogados exercerem a profissão legal nas zonas rurais, regionais e remotas – inclusive o Programa de Advogados do Interior, administrado pelos Programas de Advogados Regionais e Assistência Jurídica da Austrália Ocidental, gerido, por seu turno, pela Assistência Jurídica de Nova Gales do Sul e Queensland.

As escolas de Direito das universidades também desempenham um importante papel, ao informar e estimular os bacharéis a considerar a prática legal nas áreas regionais e rurais. O *Rethinking Law Curriculum*, recente colaboração entre cinco universidades regionais da Austrália, é um pacote individual de currículo de oito mó-

dulos, que pode ser integrado aos cursos de direito, para preparar e estimular os bacharéis e profissionais da área jurídica a trabalhar nas comunidades rurais e regionais (Rural and Regional Legal Education Network, 2014).

TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

A tecnologia tem oferecido oportunidades relevantes de reduzir a ‘tirania da distância’ nas zonas rurais e regionais da Austrália. O uso de tecnologias de informação e comunicação no setor legal está em crescimento. Programas de treinamento profissional a advogados são oferecidos atualmente a múltiplos foros *offsite* e entrevistas entre clientes e advogados podem ser conduzidas à distância por vídeo-conferência, assim como as atividades de educação legal e reforma política e legal. A construção de uma Rede Nacional de Banda Larga na Austrália, que permitirá acesso de alta velocidade à Internet, oferece oportunidades adicionais em tecnologia da comunicação, com exploração, por exemplo, de ‘Cortes virtuais’ e ‘mediação on-line’.

•189

Um serviço que está sendo testado pelo Centro Legal de Jovens de Victoria é o *Youthlaw Online via Skype*, que permite que o serviço legal especializado a jovens, baseado na cidade, ofereça consultoria, pelo Skype, a jovens localizados na zona regional de Victoria, sob arranjos estabelecidos com os Serviços a Jovens nas Zonas Rurais e Regionais. Um exemplo de serviço de consultoria por vídeo conferência é o *Connecting Country to City Legal Clinic Service*, criado pelo Centro de Direitos Sociais do Sul da Austrália, em conjunto com o apoio, *pro bono*, de um grande escritório de advocacia nacional, Minter Ellison. Utilizando vídeo-conferência para acessar advogados do Minter Ellison de Adelaide por clientes desfavorecidos das zonas rural e regional do Sul da Austrália, são realizadas reuniões virtuais face a face, usando as facilidades de vídeo da Internet oferecidas por serviços selecionados de hospedagem rural.

Uma recente publicação do Centro Nacional de Recursos Legais Pro Bono, *Pro Bono Partnerships and Models: A Practical Guide to What Works*, explora as oportunidades de serviços de advocacia *pro bono*, tanto nas metrópoles quanto nas zonas regionais da Austrália, incluindo a utilização de novas tecnologias (Ho, 2013).

ABORDAGEM NACIONAL À QUESTÃO DO DIREITO E JUSTIÇA NA ZONA RURAL

A desigualdade no acesso à justiça das zonas rurais, regionais e remotas da Austrália já é conhecida há algum tempo, embora, em grande parte, levantada informalmente com referência a grupos específicos ou áreas de direito com reconhecimento limitado de sua natureza sistêmica.

Em 2010, foi realizada a primeira Conferência Nacional sobre Direito e Justiça Rural e Regional na Austrália, reunindo profissionais da área jurídica, a comunidade, representantes do governo e organizações do setor da indústria, professores e o Judiciário, para discutir uma ampla gama de tópicos que influenciam o acesso de australianos das zonas rurais e regionais à justiça.

190• Aberta pelo Desembargador Chefe do Tribunal Superior de Justiça da Austrália, Desembargador Robert French, a Conferência incluiu a apresentação de 30 artigos, com o comparecimento de mais de 100 delegados. No encerramento da Conferência, foi tomada resolução unânime para se formar uma Aliança Nacional de Lei e Justiça na Zona Rural. A Aliança foi, posteriormente, lançada em março de 2013, com o objetivo de ‘atingir justiça e igualdade na prestação de serviços do sistema legal e produção de resultados para todos os australianos que vivem na zona rural da Austrália.’ (NRLJA, 2013)

A adesão à Aliança é diversificada, reunindo profissionais da advocacia, da área de saúde, índios, mulheres, jovens, membros da indústria, organizações de serviços comunitários, acadêmicos e pessoas interessadas, visando manifestar uma “voz” para a Austrália rural e regional e, em conjunto com os serviços e as instituições existentes, influenciar reformas do sistema de justiça para as comunidades rurais e regionais. Muito embora a Aliança ainda esteja em estágio inicial de desenvolvimento, o entusiasmo e o rápido crescimento de seus membros são um indicativo de sua relevância oportuna e reconhecimento do seu potencial em defesa da mudança.

CONCLUSÃO

Os desafios enfrentados pela administração da justiça na Austrália rural e regional são complexos. Eles foram moldados pelo perfil diferenciado da Austrália, um país geograficamente grande, baseado

de forma predominante nas metrópoles, em que as mudanças demográficas, juntamente com o surgimento de acionadores de políticas voltadas ao mercado, mostram que os desafios da política estão evoluindo e são, muitas vezes, únicos.

Tais desafios têm se revelado de diversas formas e apenas alguns exemplos – tais como serviços e programas judiciais limitados e natureza das sentenças impostas aos australianos que vivem nas zonas regionais – foram levantados neste artigo. Embora, para muitos australianos, viver nas comunidades rurais e regionais seja uma questão de escolha de estilo de vida, outros que residem em tais comunidades estão condenados à pobreza, desemprego, acesso limitado aos serviços do sistema de justiça, saúde, educação como consequência do local em que vivem. A desvantagem é ainda agravada para os índios que vivem em um país colonizado.

Entretanto, as iniciativas das comunidades locais, membros progressistas da profissão legal, juízes, organizações de serviços comunitários e o governo têm dado respostas promissoras a tais desafios. Todas surgiram e estão começando a prosperar, mesmo dentro de um contexto sócio-político predominantemente conservador.

Esta é uma mensagem encorajadora para as pessoas e comunidades que querem pensar com criatividade e trabalhar em colaboração, para reunir seus recursos e se basear no capital humano, que, tão frequentemente, deixa de aparecer nas colunas de ativos de balanços patrimoniais.

•191

REFERÊNCIAS

Advocacy Health Alliances, 2014, accessed April 2014, < <http://advocacyhealth.net.au/>>.

Australian Bureau of Statistics (ABS) 2011, Regional Statistics Northern Territory, March 2011, cat. no 1362.7 <<http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Latestproducts/1362.7Feature%20Article1Mar%202011?opendocument#Aboriginal>>.

Australian Bureau of Statistics (ABS) 2008, Prisoners in Australia, December 2008, cat no. 4517.0 D0003_2008, Australian Bureau of Statistics, retrieved 9 April 2014 < <http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/DetailsPage/4517.02008?OpenDocument>>.

Australian Bureau of Statistics (ABS) 2011, Regional Population Growth, 3218.0 Australian Bureau of Statistics, 09 April 2014, <<http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Products/3218.0~2011~Main+Features~Main+Features?OpenDocument>>.

Australian Government Productivity Commission, 2014, 'Access to Justice Arrangements: Productivity Commission Draft Report', Commonwealth of Australia Productivity Commission, <http://www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0008/135296/access-justice-draft.pdf>. Australian Institute of Health and Welfare, 2012, 'Indigenous young people in the juvenile justice system: 2010–11', Bulletin no. 109, Cat. no. AUS 164. AIHW, Canberra.

Bode, K & Dale, L 2012, 'Bullshit? An Australian Perspective', Australian Humanities Review, Issue 53, November 2012, accessed 09 April 2014, <http://www.australianhumanitiesreview.org/archive/Issue-November-2012/bode&dale.html>

192•

Brett J, 2011, Fair Share: Country and City in Australia, Quarterly Essay, 42, p. 1.

Committee on Rural and Regional Affairs and Transport, 2009, Inquiry into the investment of Commonwealth and State funds in public passenger transport infrastructure and services, Parliament of Australia, Senate Printing Unit, Canberra, Pp 47-48.

Coverdale, R 2011, 'Postcode Justice – Rural and Regional Disadvantage in the Administration of the Law in Victoria', Centre for Rural Regional Law and Justice, Australia, <<http://www.deakin.edu.au/buslaw/law/news/docs/postcodejus-rpt.pdf>>.

Daicoff, S, 2000, 'The Role of Therapeutic Jurisprudence Within the Comprehensive Law Movement' in Stolle D, Wexler D, Winick B, (eds) Practicing Therapeutic Jurisprudence: Law as a helping profession, Carolina Academic Press, Durham, Pp 465 – 492.

Department Resources, Energy and Tourism, 2012, <<http://industry.gov.au/Pages/default.aspx>>

Department of Infrastructure and Regional Development, 2014, 'Regional', accessed 9 April 2014 < <http://www.regional.gov.au/regional/>>.

Disaster Legal Help, 2014, access 9 April 2014, <http://www.disasterlegalhelp.org.au/>.

Forrell, S, Cain, M & Gray, A 2010, 'Recruitment and Retention of Lawyers in Rural, Regional and Remote New South Wales', Law and Justice Foundation of NSW, Sydney.

Gerritsen, R 2000, 'The management of government and its consequence for service delivery in rural Australia' in B Pritchard & P McManus (eds) *The Land of Discontent*, UNSW Press, Sydney, pp.123-139.

Gray, I 2010, (forward) in 'Magistrates' Court of Victoria Annual Report 2009-2010', State Government of Victoria, Melbourne, p6.

•193

Gray, I 2011, 'Sentencing and other controversial issues: Why we need rational debate more than ever', Annual Kirby Justice Oration, Victoria University Law School, Melbourne, <<http://www.vu.edu.au/sites/default/files/2nd-Annual-Kirby-Justice-Oration-Ian-Gray-24112011.pdf>>.

Harris, M 2006, "A Sentencing Conversation": Evaluation of the Koori Courts Pilot Program October 2002 -October 2004' Victorian Department of Justice, Melbourne.

Hatzistergos, J 2011, 'News: Save Our Local Courts' NSW Labor, retrieved 9 April 2014 <<https://www.nswalp.com/media/news/john-hatzistergos--save-our-local-courts/>>.

Ho, L 2013, 'Pro bono partnerships and models: a practical guide to what works,' National Pro Bono Resource Centre, < https://wic041u.server-secure.com/vs155205_secure/CMS/files_cms/Pro%20Bono%20Partnerships%20and%20Models%20-%20A%20Practical%20Guide%20to%20WHAT%20WORKS.pdf>.

Hood C 1989 'Public administration and public policy: Intellectual challenges for the 1990s'. Australian Journal of Public Administration 48

Hugo G. 2011, 'Is decentralisation the answer?' In A 'sustainable' population? Key policy issues. Productivity Commission, Canberra, 2011;133– 170).

Human Rights and Equal Opportunity Commission 'Bringing Them Home - National Inquiry into the Separation of Aboriginal and Torres Strait Islander Children from Their Families – Digest' Australian Indigenous Law Reporter (1997) 2 (2) 286 <<http://www.austlii.edu.au/au/journals/AILR/1997/36.html>>.

Law Council of Australia and Law Institute of Victoria, 2009, 'Report into the Rural, Regional and Remote Areas Lawyers Survey', <http://rrrlaw.com.au/media/uploads/RRR_report_090709.pdf>

194•

Law Reform Committee, 2001, Review of Legal Services in Rural and Regional Victoria, Parliament of Victoria, Government Printer, Melbourne. p313.

Legal Aid NSW, 2013, 'Money Counts - helping Aboriginal people with consumer law issues', Legal Aid New South Wales, accessed 9 April 2014, <<http://news.legalaid.nsw.gov.au/link/id/zzzz529e464d06462660/page.html#zzzz529e43cd6b2de836>>.

Magistrates Court of Victoria, 2013, Criminal Justice Diversion Program, Department of Justice, Accessed 10 March 2014, <<http://www.magistratescourt.vic.gov.au/jurisdictions/criminal-and-traffic/criminal-justice-diversion-program>>.

Marchetti, E 2009, 'Indigenous Sentencing Courts Brief 5', Indigenous Justice Clearinghouse, <<http://www.indigenousjustice.gov.au/briefs/brief005.pdf>>. Mission Australia Research and Social Policy Unit, 2006, Rural and Regional Australia: Change, Challenge and Capacity Mission Australia, Sydney.

National Association of Community Legal Centres, 2014, 'Community Legal Education and Reform Database,' http://www.nacclc.org.au/cle_database.php.

National Rural Law and Justice Alliance, 2013, accessed 10 March 2014, <http://www.nrlja.org.au/>.

Posselt, H 2000, 'Socio- Economic disadvantage across urban, rural and remote areas', Population and Globalisation: Australia in the 21st Century', Australian Population Association, Melbourne Australia, < http://www.apa.org.au/upload/2000-2B_Posselt.pdf>.

Potas I, Smart J, Brignell G, Thomas B & Lawrie R, 2003 'Circle Sentencing in New South Wales: A Review and Evaluation', Judicial Commission of New South Wales, Sydney. Productivity Commission, 1999, Impact of Competition Policy Reforms on Rural, and Regional Australia, Report no. 8, AusInfo, Canberra. <http://www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0003/32439/compol.pdf>. •195

Queensland Parliament, 2012, Record of Proceedings: official Hansard, 21 August 2012, p.19.

Richards K & Lyneham M, 2010, Juveniles in Detention in Australia 1981 -2008 – Monitoring Report No 12, Australian Institute of Criminology <http://www.aic.gov.au/documents/A/E/7/%7BAE78B0BB-3C6F-450D-9950-BE22DDEB9972%7Dmr12_001.pdf>.

Richards, K & Renshaw, L 2013, 'Bail and remand for young people in Australia: A National Research Project', Public Policy Series 125, Australian Institute of Criminology, <http://www.aic.gov.au/media_library/publications/rpp/125/rpp125.pdf>.

Richardson, E & Thom, K & McKenna, B 2013, 'The Evolution of Problem-Solving Courts in Australia and New Zealand: A Trans-Tasman Comparative Perspective' in Weiner R and Branks E (eds) Problem Solving Courts: Social Science and Legal Perspectives, Springer, New York, p 185.

Ross S, 2009, 'Evaluation of the Court Integrated Services Program – Final Report' Melbourne University-Melbourne Consulting & Custom Programs, p 108.

Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody, National Report (Commissioner Elliott Johnston), 1991, Vol 5, AGPS, Canberra.

RRRLaw, accessed 9 April 2014, Law Council of Australia, < <http://rrrlaw.com.au/>>.

Rural and Regional Legal Education Network, 2014, 'Rethinking Law curriculum', Australian Government Office for Teaching and Learning, accessed 9 April 2014, < <http://rrlen.net.au/curriculum-package/>>.

Salt, B. 1996, National Report on Population Growth Ranking in Australia & New Zealand 8th edition, Coopers & Lybrand Consultants, Melbourne.

Standing Committee on Law and Justice, 2006, 'Community based Sentencing Options for Rural and Remote Areas and Disadvantaged Populations' New South Wales Parliament Legislative Council, Sydney, <[http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/committee.nsf/0/b09ba359e47f0703ca25714100013df1/\\$FILE/Community%20based%20sentencing%20options%20for%20rural%20and%20remote%20areas%20and%20disadvantaged%20populations%20Report%2030.pdf](http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/committee.nsf/0/b09ba359e47f0703ca25714100013df1/$FILE/Community%20based%20sentencing%20options%20for%20rural%20and%20remote%20areas%20and%20disadvantaged%20populations%20Report%2030.pdf)>.

The Honourable JJ Spigelman AC 2001, 'The 'New Public Management' and the Courts', Family Court of Australia 25th Anniversary Conference, Sydney, Australia.

TNS Social Research Consultants, 2006, 'Study of the Participation of Private Legal Practitioners in the provision of Legal Aid Services in Australia' Commonwealth Attorney-General's Department, Canberra.

United States Census Bureau, 2014, International Programs Country Rank, 09 April 2014, <<http://www.census.gov/population/international/data/countryrank/rank.php>>.

Victoria Legal Aid, 2014, 'More people helped through our expansion of mental health legal services', accessed 9 April 2014, <<http://www.legalaids.vic.gov.au/about-us/news/more-people-helped-through-our-expansion-of-mental-health-legal-services>>.

Wells, K, 2013, Australian farming and agriculture – grazing and cropping, Australian Government, 09 April 2014, <<http://australia.gov.au/about-australia/australian-story/austn-farming-and-agriculture>>.

World Bank Data, 2014, Arable Land (% of Land Area), World Bank Food and Agriculture Organisation, accessed 09 April 2014, <<http://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.ARBL.ZS>>.

REPENSANDO O ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL:
ESTUDOS INTERNACIONAIS
VOLUME 2 – INSTITUTOS INOVADORES

WHAT IS “LEGAL DEPOPULATION”?
—THROUGH A SURVEY OF 6 REGIONS AND A STUDY OF A
RURAL LAW FIRM—

SHIRO KASHIMURA
Universidade de Kobe, Japão

ABSTRACT

This article attempts to clarify the social realities constituting the problem of so-called “Legal depopulation” from the two perspectives of consumers of services (the consumer) and producers of services (the supplier). “Legal depopulation” refers to situations in a locality where it is difficult for clients to access and consult with legal staff, or request handling of cases from lawyers because there is only one lawyer (including attorneys and judicial scriveners) or none at all, or where there is difficulty in such access as a result of geographical distances. Such localities are sometimes called “zero-one” regions, the expression referring to the number of locally available lawyers. This study examines six cities or regions, which seem to be experiencing “Legal depopulation,” noting that for *Kyotango-shi*, this relates not to the entire city, but only to the former -cho District. For these cities, 1,000 subject persons were surveyed at random, and responses were received by mail within the same period of time (around December 2004). In this article, this study is referred to as the “Six Region Survey”.

•199

RESUMO

O artigo busca evidenciar as realidades sociais relativas ao problema do chamado “despovoamento legal”, a partir de duas perspectivas: dos consumidores de serviços (os consumidores) e dos fornecedores de serviços (os fornecedores). “Despovoamento legal” refere-se a situações em que, numa localidade, é difícil para os clientes acessar e consultar-se com uma equipe jurídica, ou, ainda, requerer o acompanhamento de causas por parte dos advogados por haver apenas um (incluindo procuradores e escreventes judiciais) ou nenhum advogado, ou onde há dificuldade de acesso como resultado de distâncias geográficas. Tais localidades são às vezes chamadas de regiões “zero-um”, referindo-se ao número de advogados localmente disponíveis. Este estudo examina seis cidades ou regiões que parecem experimentar “despovoamento legal”, observando que em *Kyotango-shi* isso não vale para toda a cidade, mas apenas para o antigo distrito de -cho. Para estas cidades,

1.000 pessoas randomicamente selecionadas foram entrevistadas e as respostas foram recebidas por correio no mesmo período (em torno de dezembro de 2004). Neste artigo, esta pesquisa é referida como “*Six Region Survey*” (Entrevista nas seis regiões).

KEYWORDS

Access to Justice. Legal Depopulation. Legal Empirical Research

PALAVRAS-CHAVE

Acesso à Justiça. Despovoamento Legal. Pesquisa Empírica em Direito

§1. LOCALIZATION OF LAW

200• 1. LOCALIZATION OF LAW AND JUDICIAL REFORM IN JAPAN

Present day judicial reform throughout Japan has accompanied fundamental social change in relations between the state and the people. The particular social evolution addressed in this article is referred to herein as “localization (regionalization) of law,” or a change in the way in which the national law is organized and restructured to serve more at local levels, as opposed to being centralized in large urban areas. Among the factors having caused this judicial reform is so-called “legal depopulation,” which refers to a situation in which the residents of less-populated localities experience a significant difficulty in obtaining appropriate legal services within their ordinary reach.

In this chapter, a “locality (region)” does not principally refer to a certain defined extension of geographic space, but rather, a length of distance to be traveled from a place where consumers of legal services reside to a place where suppliers of such services are located, so that the residents of such areas as consumers of legal service are deprived of the good access to providers of legal service (Note 1). The length of the distance is to be measured not by a sheer physical distance between the two places, but rather by a social distance, i.e, by the actual time

required for moving between the two, and by such elements as social, economic, and psychological costs. In large cities, where legal service providers are concentrated, the length of distance is “small” and within a locality where few legal service providers are found, or they exist only in remote places, the distance is “large”. Localization of the legal function, then, means reduction (shortening) of the distance (Note 2).

There are two paths for implementing of the localization of legal function: (1) introduction of new legal service providers to localities where they did not exist; and (2) functional improvement of agents who already existed in the region. Accordingly, method (1) is to reduce the distance by bringing legal service providers in to places adjacent to consumers. Method (2) requires improving individual services and the entire service-providing capacity of problem-solving service providers who already exist near consumers, as well as their access to legal service providers. In discourse on judicial reform, including localization of legal services, the philosophy of “rule of law” applies, and it is understood that national laws and their enforcement merely expand to the locality, rather than changing in nature, scope, execution, or enforcement (Note 3). Subsequent social changes that have occurred at the local level are a little more complicated, however, and the two directions mentioned above are sometimes better addressed as separate and distinguishable efforts, according to prior studies (Note 4). Although there has not been exhaustive observation and study, an examination of the localization process involving the decentralization of the legal service providers, and the growth of regionalization of the system thereof centering on respective “localities (regions)”, reveals a variety of issues needing a serious discussion.

•201

2. RELOCATION OF LEGAL SERVICE PROVIDERS

As a result of the recent increase in the total number of lawyers (“Bengo-Shi”) nationwide, the number of local lawyers has also increased accordingly. However, taking the ratio of population (ratio of the local population to the national population) as an index, the ratio of the number of lawyers who start practices in the locality to the total number of lawyers in Japan remains small, or has even decreased. Therefore, the concentration of lawyers in large cities seems to have increased along with the overall increase in the number of

lawyers. Though the current chapter does not contain detailed data, it is clear that, in general, lawyers are concentrated in the city where the Head Office of District Court is located (it is also the place of Prefectural Government) in a Prefecture. In many localities, judicial scriveners (“Shiho-Shoshi”) have been aging and discontinuing their business, and along with relocation, which has been accelerated by the integration and closure of the Real Property Registration Offices (“Toki-Sho”), they are now also concentrated in urban districts, in a similar manner to lawyers.

202• In the last decade, professional organizations of lawyers and of judicial scriveners have taken countermeasures to this situation. Bar Associations (“Bengo-Shi-Kai”) began establishing Legal Consultation Centers in the late 1980s, and since 1995, the “public” law offices that are funded by local bar associations have been opened experimentally. In the beginning, the local bar associations in Sapporo, Fukuoka, and Osaka led the movement. Then the organizational efforts of the Japan Federation of Bar Associations (JFBA) (“Nihon Bengo-Shi Rengo-Kai” or “Nichibenren”) started with its establishment of the Council for Legal Consultation Centers (“Horitsu Sodan Jigyo Kyogi-Kai”) in 1990; since 1999, several Himawari Fund Public Law Offices have been established, with its support from the “Himawari Fund” (the JFBA’s fund for supporting its “public” law offices). These centers and offices are located not only in the cities of Head Offices of District Court but also in medium and small cities (places where District Court Branches and Summary Courts are located) where there are obstacles to service provision, such as no lawyer residing in the region. Legal Consultation Centers regularly accept legal consultations by lawyers visiting in rotation from adjacent large cities, Himawari Fund Public Law Offices are opened through subsidies to cover the cost of office establishment and to provide income support for the limit of one year after the opening of the office.

In the first evaluative research on these measures, Kashimura and Sugawara (2003) conducted a study under contract to the JFBA. This research involved multiple legal consciousness studies, as well as on-site and observational research of legal consultations in *Mineyama-cho*, a town in Kyoto Prefecture (now, part of the city of *Kyotango-shi*) and *Ishigaki-shi*, a city in Okinawa Prefecture. Suga-

wara (2005) summarized the results of the consciousness research and reported that establishment of public offices was more effective for improving the images held by people of laws, trials, and lawyers, etc. than the establishment of legal consultation centers.

For judicial scriveners, the National Young Judicial Scriveners Council (NYJSC) holds “A Forum for Encouragement of Practicing in Lawyer-Depopulated Areas” every year, and the Japan Federation of Judicial Scriveners Associations (JFJSA) started organizational activities, such as holding symposiums, as the Japan Legal Support Center (JLSC) was established. JLSC is a national agency that was established through the Comprehensive Legal Support Act of 2004 to support citizens to find appropriate legal assistance, starting its work in 2006. In connection with granting to judicial scriveners the right to represent before summary courts, small claims support centers and consultation centers have been established as well.

3. REORGANIZATION OF PROBLEM-SOLVING AGENTS ·203

Localization of legal function is a process of social change, which slowly but steadily progresses, advanced not only by the reform of national laws through judicial reform and changes led by official legal agents (such as changes in the business forms of lawyers led by Bar Associations and parallel changes in judicial scriveners), but also along with changes in various conditions for local societies as well as changes within such societies. One aspect of change in local societies is the formation of what I call a “Consultant Network,” which had the effect of reorganizing the problem-solving agents of societies (Note 5). A Consultant Network is a mechanism through which organizations such as municipal governments, social welfare councils, members of the police force, police boxes, welfare centers, Legal Affairs Bureau Branch Offices, Labor Standards Supervising Offices, branches, education bureaus and local promotion bureaus of Prefectures, neighboring municipal offices, and core hospitals address legal problems by forming networks. Legal professionals, including lawyers and judicial scriveners, are incorporated into the Consultant Network in different ways, by region or by individual. Especially, looking at the Himawari Fund Public Law Office, the variety in the degrees

and ways of the lawyers' participation in the Network arises from the various decisions made by individual lawyers, by the other members of the Network, and the other members of the local societies. In comparison, the simple visiting-type legal consultation centers have not changed the legal environment much within the region, as the services provided are temporary by nature, and it is difficult for them to be incorporated into the local network; moreover, it is assumed that they have inherent limits of effect, as their activities are not of lasting duration or effect, even when they are incorporated into the Network (Kashimura, 2005).

As stated above, it is assumed that the legal environment in local societies today (Kashimura, 2000, p 23) is affected by social changes in the two directions of relocation of legal service providers and reorganization of the Consultant Network. This article describes in more detail the changing process of law in two ways: first, by observing the legal consciousness of local people (Section 2); and second, by observing the relationships among a lawyer settled in the region and his clients (Section 3).

204

§2. LEGAL CONSCIOUSNESS OF LOCAL RESIDENTS

1. OVERVIEW

Legal depopulation" refers to situations in a locality where it is difficult for clients to access and consult with legal staff, or request handling of cases from lawyers because there is only one lawyer (including attorneys and judicial scriveners) or none at all, or where there is difficulty in such access as a result of geographical distances. Such localities are sometimes called "zero-one" regions, the expression referring to the number of locally available lawyers. This study examines six cities or regions, which seem to be experiencing "Legal depopulation," noting that for *Kyotango-shi*, this relates not to the entire city, but only to the former -cho District. For these cities, 1,000 subject persons were surveyed at random, and responses were received by mail within the same period of time (around December 2004). In this article, this study is referred to as the "Six Region Survey."

The characteristics of the six regions related to “Legal depopulation” are shown in Table 1.

Table 1

Name of the region (Name of Prefecture)	The place among the jurisdictions (using as index of the number of population per lawyer)	Existence of local Himawari Public Law Office (if exist, the year of its opening)	Existence of local Legal Consultation Center	Number of lawyers in the city or region	Number of population in the city or region
Gojo(Nara)	(36)	No	Yes	0	93,158
Iki (Nagasaki)	(139)	No	Yes	0	33,631
Ninohe (Iwate)	17	Yes(2005)	No	1	140,717
Kyotango (Kyoto)	29	Yes(2002)	Yes	1	107,239
Goshogawara (Aomori)	38	Yes(2002)	Yes	2	180,158
Ishigaki (Okinawa)	200	Yes(2001)	Yes	3	50,307

Table 1 shows the relative population per single lawyer within the jurisdiction (if there is no lawyer, the population in the jurisdiction is alternatively used). There were 253 court jurisdictions, including branches, in Japan, in 2005. There were 76 Himawari Fund Public Law Offices, including those under planning. The greatest population per single lawyer is that of the *Shibata* Branch jurisdiction of Niigata District Court, which has one lawyer and population of a little less than 340,000. There are seven branches where the population per lawyer is over 200,000. The jurisdiction with the least population per single lawyer is the Head Office of Tokyo District Court, which has 1,064 persons per lawyer.

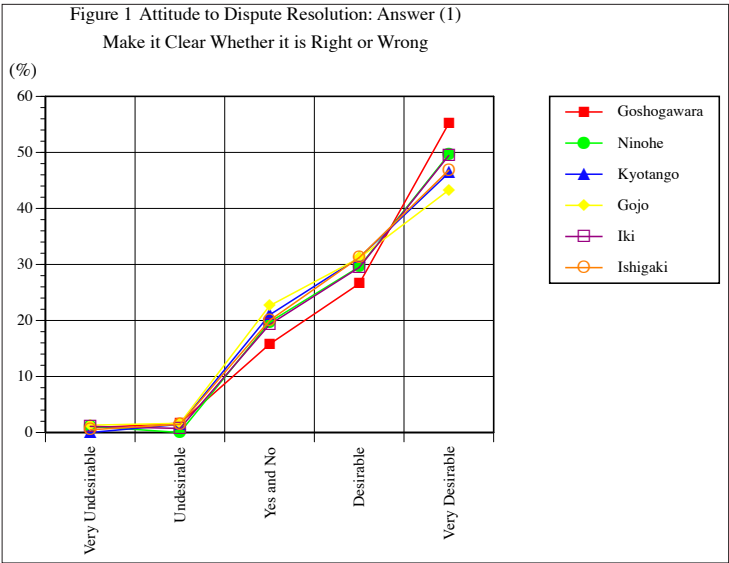
Because various socio-economic indices must be considered, it is difficult to compare the six regions, and research is not yet conclusive regarding this analysis. Accordingly, the discussion that follows compares the simple analysis of selected questions asked in each of the six regions, with examination of their common tendencies.

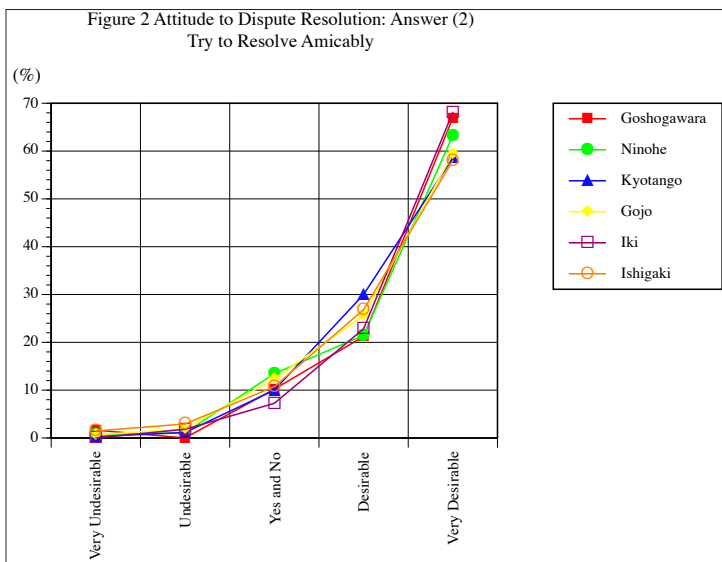
2. ATTITUDE TO DISPUTE RESOLUTION AND LAW

In the Six Region Survey, the Question 7 of the questionnaire asked about general attitudes towards 12 items (problem-solving options) related to the illustrated disputes. The 12 options are: (1) make it clear whether it is right or wrong, (2) try to resolve amicably, (3) try to keep it in confidence to others, (4) try to make fair resolution, (5) try to make quick resolution, (6) resolve without much money, (7) resolve according to the laws, (8) try to avoid conflict with the other party, (9) resolve according to common sense, (10) resolve favorably to myself, (11) resolve by spending much time, and (12) resolve in accordance with the rules and conventions in the region. The question was asked the desirability by using 5-degree scale as to respective options.

Overall, the distribution of responses reveals three patterns. Proceeding first with answers (1) and (2), in the following Figures 1 through 6, the vertical axis shows the percentage of persons who have chosen from among all the respondents and the horizontal axis shows the choices of evaluation.

First, there are items showing a uniform consciousness pattern that is regarded as desirable by most of the people in each region (70–90%). The most common options specified as desirable were: (1), (2), (4), (5), (7), and (9).

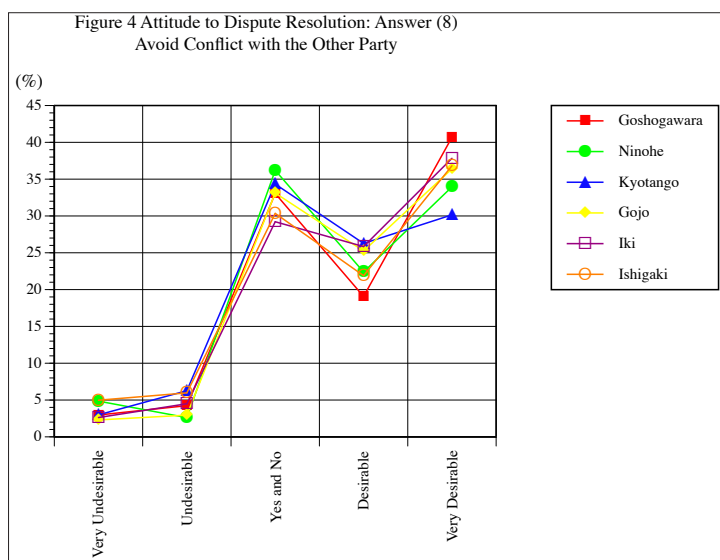
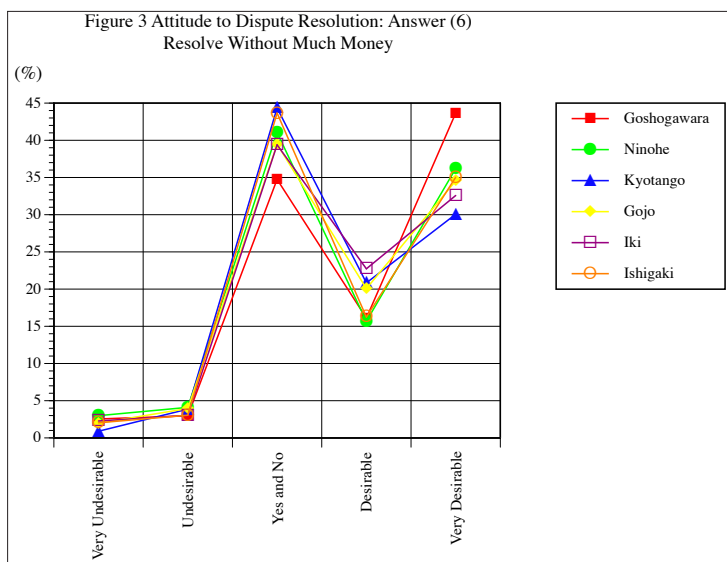




•207

As shown in Figures 1 and 2, for both (1) make it clear whether it is right or wrong and (2) try to resolve amicably, very few respondents chose “1: strongly undesirable,” and answer “5: strongly desirable” was chosen most often. Although there are some answer patterns that are not compatible with each other, it can be said that these two options represent values that are almost unanimously respected by the regional residents.

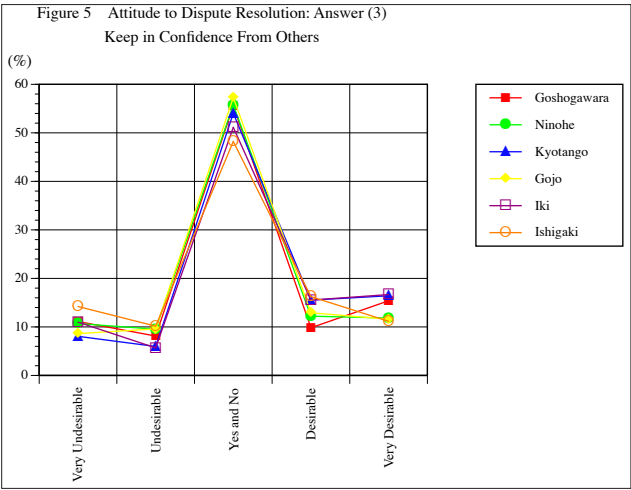
Second, there are answers showing a dual consciousness pattern, for which relatively many respondents chose “yes and no” or “strongly desirable.” These answers are: (6) resolve without much money and (8) avoid conflict with the other party. About 30-45% of the people respectively chose “3: yes and no” and “5: strongly desirable” for these items.



There are differences between these two answers that merit attention. With respect to (6) resolve without much money, more people chose “3: yes and no” than “5: strongly desirable” in many regions, the only exception being *Goshogawara*. Regarding (8) avoid conflict, however, more people chose “5: strongly desirable” than “3: yes and no” in four regions, the exceptions being *Ninohe* and *Kyotango*.

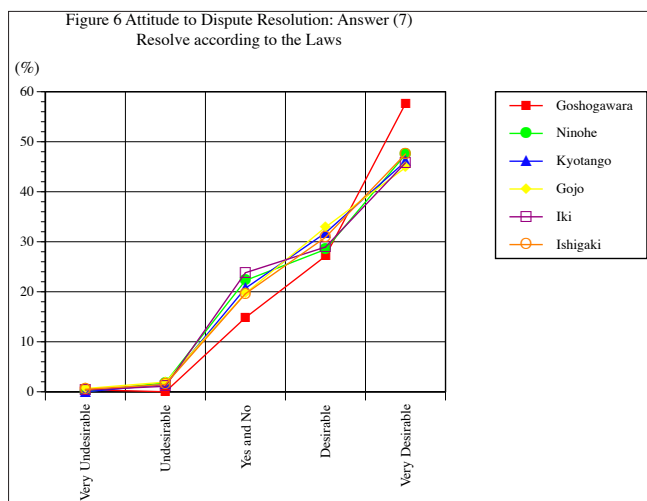
These results can be interpreted as follows. Many local residents think it is unavoidable to pay a certain amount of money for dispute resolution. This is partially a reflection of the fact that legal services incur a relatively high cost because of geographical distances in the local region. On the other hand, although many residents understand it is difficult to “avoid conflict,” they want to avoid it if possible. This attitude reflects the fact that close relationships with other individuals, such as with neighbors and relatives, has significant importance to people in local regions.

Third, there are the items for which the answer “yes and no” was chosen by a great majority of people, and can be classified as showing a suspicious consciousness pattern. These are the following four items: (3) keep it in confidence to others; (10) resolution favorable to myself; (11) resolve by spending much time; and (12) resolve in accordance with the rules and conventions in the region.



In this distribution, “3: yes and no” accounts for a majority, and both extremes or ends of the response spectrum are significantly few. These responses can be interpreted as showing the values not supported by local residents among the values related to dispute resolution.

In answer (7), respondents were asked about support for “resolve in accordance with the laws.” The responses show an almost uniform pattern. However, the ratio of people who chose “5: strongly desirable” was less than 50% in five regions, with the only exception being *Goshogawara*.



210• One can conclude in abstract that the value of resolving disputes in accordance with the laws is recognized by a relative majority of local residents. They are not living under traditional values as argued by the mythical version of “urbanization and modernization,” nor do they avoid legal parameters. (Note 6) In other words, in local society, there exist people who regard compliance with the law as a significant value in dispute resolution.

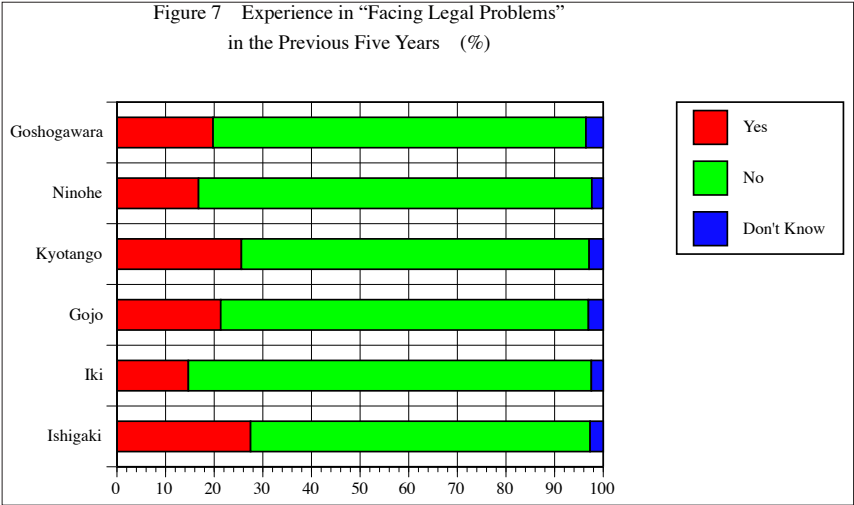
3. ACTIONS TO ADDRESS LEGAL PROBLEMS

Question 6 of the Questionnaire inquired about the experience of “facing legal problems in the past five years,” whether respondents had consulted with legal advisors, and with whom had they consulted.

A. Frequency of Experiences of Legal Problems

Among the respondents to the questionnaire, around 15-25% of the residents experienced legal problems in the past five years. Statistically-significant differences are detected among the six cities. (Note 7) A data could not be obtained to allow a strict comparison with the national sample, or the samples from large cities on this matter. However, an interesting comparison can be made with the national survey conducted in

2003 in a study of “Civil Justice in the Legalized Society” (a specific subject area of Japan Society for Promoting Sciences Research Grant, Group B, “The Reality and Problems of Use of Laws by Citizens,” Representative: Kashimura Shiro, et al.). This survey inquired about experiences with legal issues for the previous five years by asking about ten individual daily life areas, ranging from retail or household commercial transactions to crimes. Among the respondents, 48.1% experienced such trouble, and no significant difference was detected in the ratio of the experienced people in comparison with large cities, other cities, and rural areas.



The results in Figure 7 are different from the results in the aforementioned national survey, but one can view them with two interpretations that are not mutually exclusive. First, experiences of facing legal problems are less in the areas of the present study. It is assumed that in the national survey, cities other than the 13 large cities and rural areas include quite a number of regions that do not necessarily have the legal depopulation, like cities and municipalities near large cities. The results of the survey conducted by the authors can be recognized as illustrating the situations of areas suffering from legal depopulation more correctly. Second, the results of this survey might have received answers only pertaining to more serious legal troubles. In the national survey, which adopted a form deemed to have value as a reminding force, and which was intended to widely collect information about the trouble cases to

develop into legal problems over many areas, including minor ones, the answers might include information about minor troubles. In this survey, both of the terms “legal problems” and “facing” might have worked to remind of only relatively serious experiences (Note 8).

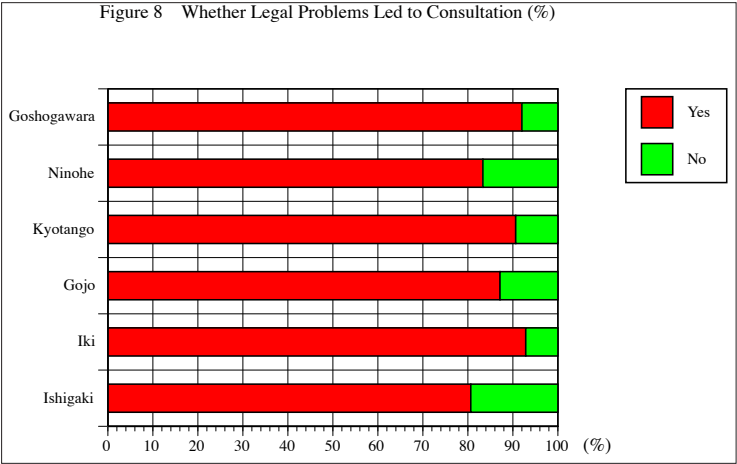
Moreover, among the six regions, the Himawari Fund Public Law Office was not established in *Gojo*, *Iki*, and *Ninohe* at the time of the survey. On the contrary, in *Kyotango*, *Goshogawara*, and *Ishigaki*, the Office had existed for over two years. In particular, *Kyotango* and *Ishigaki* showed significant differences from *Iki* and *Ninohe*. As an exception, the difference is reversed between *Goshogawara* and *Gojo*. While it is clear that a more detailed analysis is required, it can be seen that generally, there are two city groups.

In sum, comparing the results of this survey and national survey, one can assume that the ratio of actual occurrence of legal troubles is lower in the judicially depopulated areas than in those that are not depopulated, though this is not yet decisive. One can also assume that relocation of a lawyer increases the occurrence of legal problems and consciousness of legal problems, although this is not decisive, either.

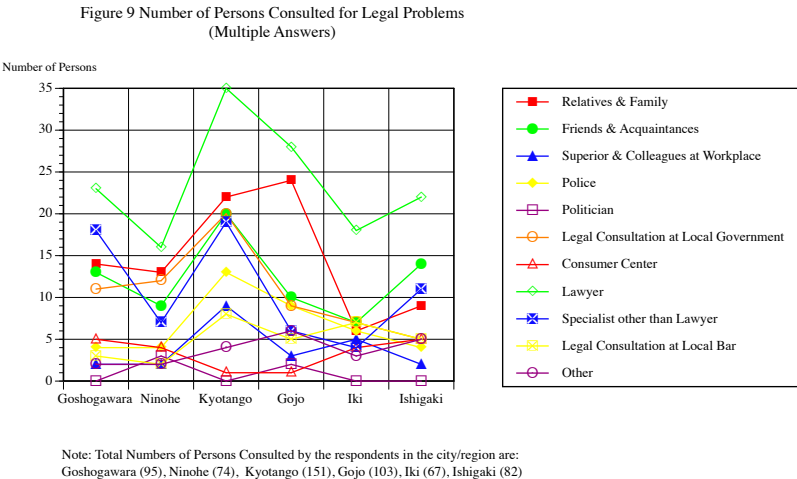
212

B. Existence of Qualified Persons to Consult

The following figure depicts the answers to Question 6 (2): existence of consultation, asked of people with experience with legal problems, with the horizontal axis showing the ratio. (Degree of freedom = 5; Pearson’s Solution Chi-Square = 6.414; and there is no significant difference among the six regions.)



Question 6 (3) asked about the type of professional with whom the respondent consulted. (Multiple Answers). Figure 9 shows the person with whom the respondent consulted by region, with the vertical axis showing the number of answers that affirmed consultation. (Note 9)



In all regions, the total number of lawyers account for more than any other people among those consulted by respondents with legal issues. In this comparison, there is no significant difference detected among regions. That is, lawyers account for 21–27% of all the persons consulted by the respondents, whether in the area where a lawyer resides or not. However, as it is probable that a person consults with someone else before visiting a lawyer, one can assume that the difference in relative weight of access frequency to lawyers may be diluted, considering all the people consulted, a circumstance that would require further review (Note 10). Forty-to-fifty percent of the people who answered that they “were faced with legal problems” answered they had consulted with lawyers. As stated above, the assumption that many of the answers related to experiences in “legal problems” in the survey might relatively be of a serious nature, and the relative importance of lawyers as consultants is consistent with the assumption.

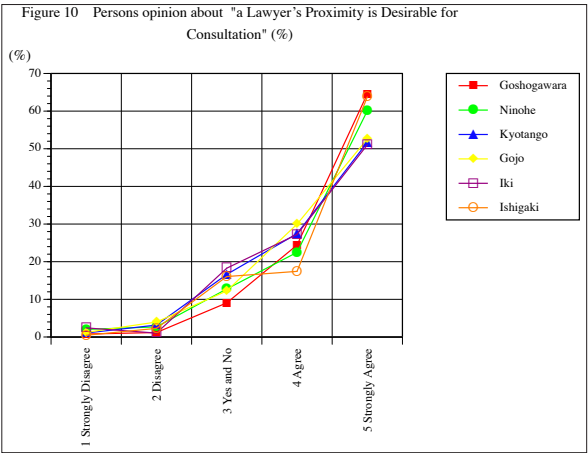
In addition, in *Goshogawara*, professionals other than lawyers are important, and their significance is also great in *Kyotango* and *Ishigaki*. This seems to be the difference in activities of judicial scriveners, etc. According

to the door-to-door survey, whether judicial scriveners, etc. serve as consultants for legal problems (for example, credit and consumer financing problems) differs by region. (Kashimaura, 2005) Relatives figure importantly in *Goshogawara*, *Gojo*, and *Kyotango*, but not so much in *Iki* and *Ishigaki*. In Figure 9, some distance below the curve of lawyers, curves of friends and acquaintances are drawn. There are also some responses indicating legal consultations by municipalities and the police. Local lawyers and problem-solvers pay attention to the fact that many legal problems in consumer life arise in the region, but the importance of the government-established consumer life center is unexpectedly small. Finally, assembly members have low importance as people consulted for legal issues. (Note 11)

C. Needs for Lawyers

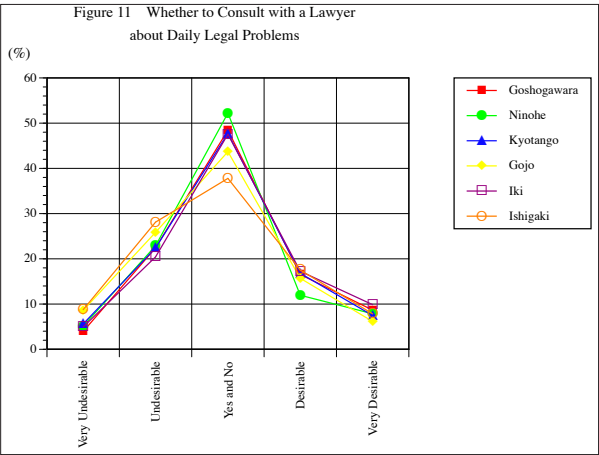
214. If lawyers are important advisors in the consulting behaviors of local people, it should be asked whether local people subjectively recognize the necessity for lawyers. On this issue, sub-questions of Question 3 in the Questionnaire are examined.

Figure 10 depicts the answers to Question 3 (4) whether “you want a lawyer to be close to you.”



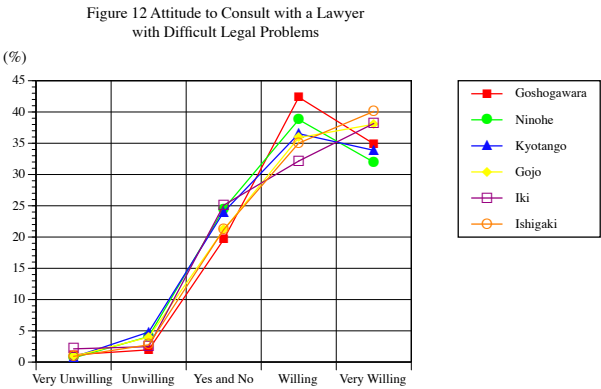
Answers were given on a five-tier scale, ranging from Answer (1) “do not want” to Answer (5) “want.” Although there is some difference in the curves, about 50% to 65 % of the people expressed a strong desire to have a lawyer be proximate to them in any region.

Question 3 (12) inquired about the will to visit a lawyer for consultation in order to know about laws in daily life. Figure 11 shows the results of this query.



In each region, the answer “yes and no” accounts for a majority of responses to this question. Question 3 (13) asked what the respondent would do in case of difficult legal problems. Figure 12 shows these results.

•215



The average response moved in the direction of visiting a lawyer for consultations about difficult legal problems. As the condition was set in formalistic manner for the will to use lawyers, the answer seems to have expressed merely conventional common knowledge. However, based on these responses, because there is the desire to use lawyers in local society, one may assume that the need for lawyers is perceived.

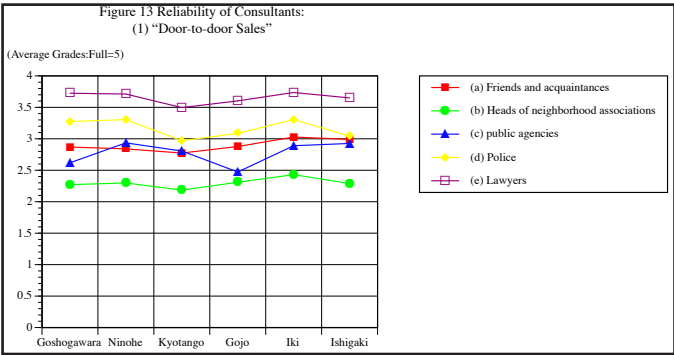
D. Regional Characteristics of Problems and Recognition of the Effectiveness of Resolving Agents

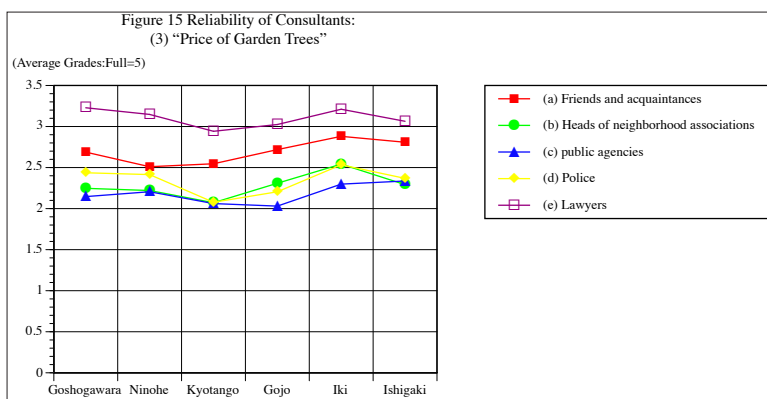
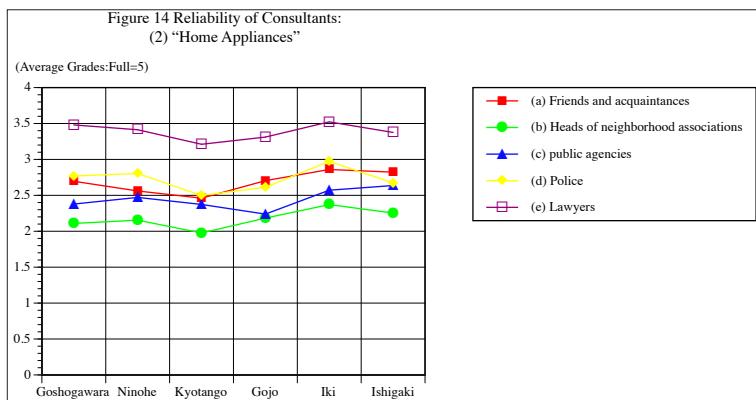
Based on the above review and the results of the Six Region Survey, although there are situations that can be referred to as Legal depopulation, one can assume that reasonableness in dispute resolution, trust in law, consultation behaviors for problem solving, including use of lawyers in important problems, and the need for lawyers to exist in these regions.

Localization of the judiciary accompanies reorganization of the local problem-solving system, along with reassignment of legal service providers. Accordingly, it is necessary to put focus on the integrated impact of both legal processes. In the Six Region Survey, the following questions were asked, to investigate what choices residents make between the local problem-solving agents and legal service providers, including lawyers of the Himawari Fund Law Office (Note 12), who are not local legal service providers.

216

Figures 13–15 show the results by question.





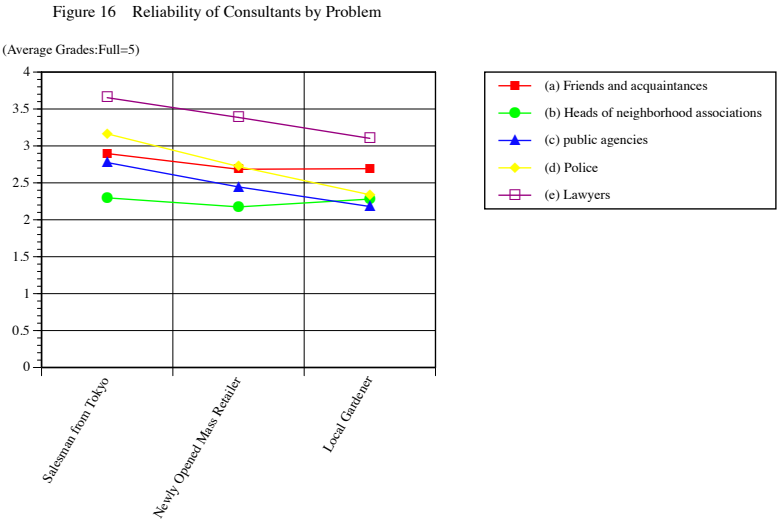
These three questions anticipate that the degree of relations with the region outside the local region will affect the recognition of effectiveness by asking questions of a person who is located outside of the region ("a salesman from Tokyo"), by discussing issues with a newcomer to the region (a newly opened home appliance mass retailer shop), and by discussing issues in the region ("a gardener located at neighborhood from a long time ago"). However, to make the cases appear to be natural, the nature of the transactions was slightly modified. In the above figures, the respective difference in response by region is small, so one may assume there is little difference in the patterns in the six regions.

Looking at the general tendency, lawyers received the highest score on all issues, which supports the conclusion that people feel that legal professionals are reliable for legal problems. In second place and lower, there is no significant one person relied upon, and the recognized

effectiveness of the police decreases as the issue becomes more regional. For municipal and prefectural offices, the recognized effectiveness is about the same as friends and acquaintances in the case of “door-to-door sales,” but also decreases as the issue becomes a more regional matter.

Friends and acquaintances are ranked second in “price of garden trees”; this is not because the recognized effectiveness is high compared with other cases, but because the recognized effectiveness of the police and public agencies decreases. Heads of neighborhood associations and autonomous associations tend to be regarded as somewhat effective with problems in the region, but they are not generally regarded as reliable.

Figure 16 shows the average effectiveness of the person consulted by respondents in the six regions by question.



According to the results of Figure 16, it can be understood that the recognized effectiveness of lawyers, police, and municipal and prefectural offices decreases the more regional the legal problems become, and that the recognized effectiveness of friends and acquaintance, and the heads of neighborhood associations and autonomous associations does not change much by the locality of legal problems. Therefore, the effectiveness of lawyers is relatively high in any case, but the level decreases in the problems having locality, and also the relative importance of people who do not have ex-

pertise among local agents, such as friends, acquaintance, heads of neighborhood and autonomous associations, increases. Finally, public agencies and police have similar results as lawyers, in that their perceived effectiveness decreases relatively, with regional problems.

To summarize, the analysis of §2 primarily focused on what kind of demand exists for solving legal problems. Although much knowledge with great certainty has not yet been obtained, as a general tendency one can assume that: (1) in local society, belief in legal or rational value is observed, rather than devotion to the traditional order and pursuit of personal interest; and (2) demand for lawyer's services exist mainly for difficult legal problems.

§3 RELATIONSHIP BETWEEN REGIONAL RESIDENTS AND LAWYERS—A CASE OF PUBLIC LAW OFFICE

This item clarifies some of the situations of suppliers of legal services through an interview with a lawyer in charge at a Himawari Fund Law Office. The Himawari Fund Law Office (hereinafter simply referred to as the "Office") examined here opened in 2003; the interview constituting the basis of this case study was conducted three months after the opening. The lawyer, who is unmarried, has eight years of practice experience in a large city.

•219

Responses to the following five questions are described below: (1) what kind of cases are referred to the Office; (2) what did the lawyer feel about the cases and situations specific to the locality; (3) are the relationships with clients different from those in large cities; (4) what are the relationships with local problem-solving agents; and (5) what about the management of the Office. The large city where the lawyer practiced for eight years is provisionally referred to as A and the city where the Office was located at the time of the interview is referred to as B.

1. CASES REFERRED TO THE OFFICE

The Office accepts many legal consultations, with the number reaching 90 cases for the three months since its opening. The content of consultations includes real estate transactions, problems after divorce with the titling of real estate, etc. and various other subject matter, with particular

emphasis on consultations related to real estate. Some other public offices handle many debt adjustments, but the Office does not handle many.

However, the interview expressed the impression that litigation cases are fewer at B than they were at A. One reason is that clients do not want litigation at B. Although clients come to consult with a litigation lawyer, some ask whether “there are any good [ways to address the problem] without litigation.” The other reason is that many of the cases involve small amounts of money up to \1 million, which do not profit the lawyer to spend time on them. Lawyers describe cases brought to litigation by saying, “it became a case”; the total number of “cases” was only five in civil and family cases over the previous three months.

The interviewee reported making a list of cases to classify and manage, pointing out that it is important to prepare the case list to pay attention to the conflict of interests, particularly in local regions. Sometimes, more than one consuler visit the Office together, and since it is necessary to make a list of cases by consuler, this can cause a case to appear as more than one.

Consultations finishing in roughly ten minutes and without reservation are not charged. Consultations that occur only on the telephone are not generally charged.

The interviewee recounted that he consulted with a local real estate broker even before opening the Office. Similarly, immediately after publishing an advertisement for recruiting an office clerk, appointments were requested for consultations as quickly as opening day. From such examples, the effect of opening an office in the locality can be clearly understood. It has the effect of reducing the consultation cost borne by potential consulers and effort at obtaining consultations.

2. CASES SPECIFIC TO THE LOCALITY

The interviewee reported being impressed, after moving to B, that there are cases of settlement after divorce. This is the situation where divorce was decided without determining consolation or support money, etc., which tends to cause trouble after divorce. In A, it is common that divorce is not finalized unless consolation money, etc. is settled, but he reported having an impression that people in B tend to “report divorce soon,” putting aside such disputes.

In B, he had the impression that real estate transactions are generally “sloppy.” It is rare in A to allow problems in performance of sales agreements and troubles to arise due to latent defects in the land or similarly the defect in the house purchased. In contrast, troubles are often caused in B because of performance of the agreements. For example, he reported receiving a consultation that asserted that the other party had not paid the price although registration was completed. In A, registration and payment must be carried out simultaneously, and the real estate broker intermediating the transaction gives precise instructions. In contrast, in B, there are cases where the price was not paid or sales agreements were not performed. The interviewee encountered such “primitive” cases as the price being written in pencil in the sales agreement, or the subject matter not identified, in which he suspected that the broker was problematic. For example, there was a case where a person purchased land for the purpose of conducting marine sports, but the land was agricultural land. As land transactions are difficult for ordinary people, real estate brokers must give precise instructions; the interviewee’s sense is that the brokers here do not do this adequately.

•221

The lawyer asked the interviewer whether the judge had not said, “there is no case of mediation of estate division,” as the lawyer heard that the researcher had also interviewed the judge. Such a lack of mediation cases for estate division is one of the rare things specific to this region. As estate is treated in accordance with clear customs, it does not seem that this will ever be contested. A big difference from A is that there is no divorce case in B where whether to get divorced or not is an issue, and no case of estate division. However, he reported that there are some who came to consult with him.

3. RELATIONSHIPS WITH CLIENTS

The interviewee reported having the impression that a consultation that finishes within 30 minutes in A requires one hour or one and a half hours in B, as it appears to take time for the lawyer to understand after an explanation about the case from the client. This is partly because the client is not used to consultation and, while generalizations must be avoided, it is a special occasion for the client to visit a lawyer, and therefore it takes longer, as

the client wants to “ask this and that, since I have visited a lawyer,” although some people have clearly organized the case before consultation. The lawyer, for his part, takes the stance, “please come anyway as it is nonsense to be bothered by wondering whether to consult with a lawyer.”

What do consulters think of the cost? Because the Office is reported as a public office in the local newspaper, with a legal aid scheme, there was a considerable number of people who visited the Office, thinking consultation was free of charge. The interview reported that therefore, at initial inquiries, he tells the client that so much money will be necessary for a legal consultation.

The procedures for legal consultations are as follows: First, the client is requested to make an appointment by telephone or by visiting the Office. Thereafter, questionnaires are sent to the client to be filled out, along with the notice of the consultation fee of ¥5,250 per hour for people in B, and advisement that if the person has no money, the legal aid scheme may be used. Use Rules of the Office and fee rate table are also provided to clients.

222•

Three fee tiers are set: a discount for people in the Prefecture where B is located, and a further discount for the people who live in the area around B. In addition, actual expenses are charged. The interviewee stated that he feels it is necessary to make the people in B thoroughly aware that consultations are subject to fees and that there is a legal aid scheme.

4. RELATIONSHIPS WITH LOCAL PROFESSIONALS

In B, there are two lawyers in the region other than the lawyers of the Himawari Fund Law Office, but the interviewee had heard that one of them is in long-term suspension of practice. Through an introduction by a lawyer of the Prefectural Bar Association, the interviewee and one of the local lawyers had met several times. The local lawyer even attended the opening party of the Office. At the time of the interview, the interviewee had only spent three months in practice there since its opening, and thinks the buildup of the network is a future task, and at the present, he is satisfied with “just being acquainted” with the other local lawyers.

Among clients, someone says, “it’s good that a lawyer’s office

was opened here,” or that they had to go to the site of Prefectural Government. Because there have been some people who have the understanding that there was no law office in B, one cannot deny that there is a perception gap among the residents that the presence of a lawyer was lacking in B.

In B, litigation cases are few, but a lawyer is acquainted with the court and, since there is only one judge, the relationship becomes closer. The interviewee reported, however, that he cannot build a special relationship with the court, and that he draws a clear line. The judge even bothered to attend the opening ceremony of the Office, and based on such situations, the relationship is very different from that in A. He has the honest impression that it is difficult to do his job with the same judge and prosecutor every time.

Because litigation cases are few, he does not meet other lawyers many times through cases. In litigation cases, the lawyer of the opposing party often visits B from the site of Prefectural Government.

With regard to the prosecutor, the interviewee feels he often meets them through accessing the records, etc., and pays much attention not to “confuse public and private matters” or “make a mistake.” If such a mistake is made, he recounts, he cannot recover, and the relationship will continue.

As the local human rights protection officer takes the role of free legal consultations of Legal Affairs Bureau, the officer sends clients for consultations on problems beyond the officer’s purview. The officer says, “I think such a person will call you.” In some cases, it is like a joint consultation.

In B, the Prefectural Bar Association has not opened a legal consultation center. The lawyer recognizes that free legal consultations are held at the municipal office, etc., by inviting lawyers from the city of Prefectural Government. “But in such occasions,” he reports, “time is limited and someone comes to the Office, saying ‘I couldn’t understand well’”

This lawyer was handling many cases of organized crime group involvement in civil disputes in A, but there are no such cases in B. Although he talked with the police about this matter, it seems that there is no typical case, as the local economy is sluggish. He wishes to cope with it in cooperation with the police, so that the situation will not become worse.

5. MANAGEMENT OF THE OFFICE

At present, accounting for the Office is recording a deficit. As legal consultation takes one hour and a half per case, the revenues are inadequate to sustain its management. Further, the number of litigations is small, and in litigation cases, the interviewee reports that he cannot earn much retention money and contingent fees. For the past three months, he often comes and goes between A and B, as the cases from A continued. He expects he must ultimately rely on income compensation from the JFBA.

It is troublesome that legal aid is difficult to use. Legal aid cases take more time and labor, but the fees are relatively small. As the Prefectural Government is far, review of the aid case is supposed to occur by sending documents, rather than by calling the applicant. However, preparation of the documents takes time. Legal consultation as part of legal aid does not finish within the standard time of thirty minutes in B, and it takes time to prepare the documents.

224

§4. CONCLUSION

This article attempts to clarify the social realities constituting the problem of so-called “Legal depopulation” from the two perspectives of consumers of services (the consumer) and producers of services (the supplier). According to the review in §2, it can be seen that there are demands for legal services in “judiciary depopulated regions.” According to the review in §3, one can understand that a lawyer strives for grounds to provide appropriate legal services, while at the same time, being bewildered by the customs and consciousness of the local region. It is reported that the business of the Office has recorded a deficit, and most of the public law offices in judiciary depopulated regions were “in the black” in one year.

As suggested in §1, the problem of Legal depopulation does not mean that there is no legal demand in the local region, or that lawyers’ business will not be successful in the locality. The problem appears to arise from the fact that producers and consumers must exist in approximation for the provision of legal services. In other words, the problem of Legal depopulation is recognized in surface

or in space, and does not appear to be a problem for communities that are relatively separate from the rest of the society. Such isolated communities are rare in Japan, but it is a failure in the distribution of services within the single society that is spatially expanded and has common problems. From such perspectives, this article suggests several issues as future topics for study.

First, many of the “judiciary depopulated regions” are smaller, regional cities. That lawyers are lacking in such locations highlights the conclusion that legal services are not sufficiently disseminated in cities and surrounding areas; hence, the problem of Legal depopulation. In Legal depopulation, there are further issues in addition to the inherent problem, as set forth below.

In “judiciary depopulated regions,” there are some places where ordinary traffic, and therefore, access to services, is difficult. For example, in the northeast area of *Aichi* Prefecture, it becomes difficult to come and go from the plains areas in winter.

There is also “Legal depopulation” that is attributable to social and systematic causes. For example, in *Monbetsu-shi*, in east Hokkaido, traffic between *Kushiro-shi* is relatively convenient, but the court of jurisdiction is the Asahikawa District Court and now, for the Monbetsu Branch of this Court, judges are only circuiting for two nights and three days, once a month. It is reported that all the criminal and civil cases are actually settled in two days, and that bankruptcy cases, which appoint receivers, are not accepted. As stated above, at courts in “Legal depopulation regions,” where judges are not stationed and judges settle the cases at the time they visit the court, lawyers cannot sufficiently cope with the affairs of the case. Jurisdictions correspond to economic or social living zones. In the above case, one should regard that depopulation of court services and inappropriate allocations have caused Legal depopulation.

Second, if Legal depopulation considered a problem of service transfer, one notices the following problems.

In general, one can say that the center and local regions are connected by several tiers, such as the Tokyo-site of Prefectural Government and the local regions. Incidentally, not only through Legal depopulation, but also when services are built up for measures for depopulation or for local regions and services are then transferred, services are significantly

reduced. For example, Kyoto Prefecture holds legal consultations for the people in the Prefecture, but most of them are held in Kyoto-shi and held in *Mineyama* in *Kyotango* region only four times a year. As the “case” legal services require continued relations, the effect of such a mechanism of providing legal consultations is very limited. Similarly, if a lawyer visits for consultations from *Kyoto-shi*, the time of stay is limited in *Mineyama*. For example, at the legal consultation center in *Miyazu*, all business must be finished by 4:00 p.m., when activities in the city are still on. As stated above, in local regions, even if one tried to disseminate legal services, the intended result is not achieved. This is how a local region that appears to be a city becomes a judiciary depopulated region.

Third, people living in local regions have many social connections, and the multiplicity of social relations is more important to them than to people in urban areas. On the other hand, this multiplicity is not controlling in social relations at the local level. People tend to spend their lives keeping some distance from each other, even if they are direct or indirect acquaintances. They want to assert legal rights in legal problems and also want to enjoy legal solutions, even if it costs some money, which it actually does. However, as the cost is high, various problems arise. In general, the Himawari Offices have succeeded, because they have established a base of supply of legal services in the local regions. The next task is relocation of court services to local regions, since, even if a lawyer is settled, inadequate court services hinder the achievement of judicial services.

226•

NOTES

Note 1 The definition of “locality” as used in this article conforms to daily usage, but is also different. In daily usage, locality is mainly understood as a region having some specific expanse. It is common in “Sociology of Law” to tacitly understand “locality (region)” as an image of flat space or geographic area, but I think this has more problems than advantages. The clearest definition was given in Nawata (2003), who explains that “we can conceive of a ‘region’ –which starts from ‘neighborhoods’ and ‘streets’ (where so-called ‘face to face’ relationships exist), elementary school districts, junior high school districts, organized areas of autonomous associations

and neighborhood associations, or service areas of community centers and branch offices of municipal offices – in terms of ‘community’ in policy arguments in Japan; and then areas of local governments (municipalities and prefectures) in a wider area, which is generally referred to as a ‘region,’ far larger than the aforementioned ‘region.’ (“Region” sometimes refers to the region beyond the state.)” (p. 1). Yasuda (2003) recognizes “region” as the multiplicities of “communities” consisting of an “intimate area” close to an individual to gradually expanding communities in concentric circle (p. 22). In the feature article of the ‘Sociology of Law’ magazine entitled “Sociology of Law in Region,” many articles set local governments (Abe), villages (Kurumisawa), and neighborhood or autonomous associations as the study subject (Muneno, Takamura, Hasegawa). These perspectives have a problem, in that the relationship between the region as a spatial expanse and community relations as social relations are not clear. These approaches regard the existence of a region as the pre-action existence, which is a flat background with universal impact on any social action, but this understanding lacks foundation. The definition in this article is based upon a proposal to apprehend locality in line with the comings and goings of people. First, when people use the concept of “locality (region),” it is necessary to pay attention to the way in which it is used to establish order. This is because it is generally important that consumers and suppliers maintain communications with each other even when coming and going, in order to supply and receive more sufficient legal services. There is another reason for not using a spatial metaphor for “locality.” In general, from the viewpoint of what is called social constructionism or defined by the present author as “process theory” in Note 3 above, the concept that a region is pre-action existence having flat expanse and universal and objective existence is built socially. For example, in social movements, that a person is a resident of a region is recognized as the cause of specific action (for example, serious participation in residents’ movement) and not the opposite. (For a study that focuses on such phenomena, see Adachi 1998.) The flat metaphor is to be criticized as inadequate, as it does not question such a building process, and neglects or disregards dynamic diversities. In sum, the question of what kind of “existence” the regions is cannot be referred to as the universal background or

“forum” where the actions are taken, separate from how the actions of people should be, if the region is appears in fact in the activities of the people who define the region and maintains as understandable through social relations. This assumption overlooks the possibility of the region and space being built as the “communality” in actions of people diversely and meticulously, and, after all, cannot fully make clear the impact on actions of people (Kashimura, 1999). In this regard, locality cannot be identified with the existence of a community that is beyond the communality anchored in the regions, such as the way in which the knowledge concentration industry is located near the university. In general, a concentric circle space mode is only one way of organization of space, and in many cases, it has inadequate practicality (Schegloff, 1972). In a more radical sense, the view that regards a defined space as merely a receptacle of our activities will result in the view that regards the space only as giving us the universal coordinate for action and the objective existence to be interpreted by us. Space study of social constructionism concentrates its interest on how to discard such a view. At a minimum, such a view includes too many irrational assumptions with respect to social space, which leaves almost no room for social study.

Note 2 The contents of this article were reported at the study meeting of Kobe University “Legal Dynamics Study in Commercialized Society,” Research Center, and in March 2006 at the Hokkaido University Fundamental Legal Studies Meeting. The author is very grateful to those who commented. The analysis results of research constituting the basis of this article were reported in Kashimura, 2005. The study received the following subsidies: Kobe University 21st Century COE Program “‘Legal Dynamics Study of Commercialized Society’ Research and Education Base” to “‘Legal depopulation and Legal Services’ Study Group” (Co-researchers, Yanohara Kosuke and Nagaoka Juichi, et al.); Japan Federation of Bar Associations to “Survey of Realty in the Functions of Legal Consultations Centers and Public Offices in Lawyer Depopulated Region”(Co-researcher, Sugawara Ikuo); Japan Society for the Promotion of Science, Scientific Research Subsidies to “Structure of Provision of Legal Services in the Lawyer Depopulated Region- through Case Studies and Qualitative Research” (Co-research-

ers: Abe Masaki, Sugawara Ikuo and Otsuka Hiroshi) (Representative: Kashimura Shiro, Theme Number 15330004); and Japan Society for the Promotion of Science, Specific Field Research Planning Study (Representative: Kashimura Shiro, Theme Number 15084206) to “Reality and Problems of Use of Laws by Citizens - Use of Judicial-type, Administrative-type and Private-type ADR” (Co-researchers, Abe Masaki, Baba Kenici, Takahashi Hiroshi and Kamata Nobuo). For these studies, the author is truly grateful to those who answered questions during the field study and questionnaires by mail, and provided invaluable information in various forms. The initial questionnaires by mail were prepared by Sugawara Ikuo, and Abe Masaki and Kashimura Shiro modified the draft, which was completed by the joint work of all three. The interview data were assimilated and written by Suzuka Yoshioka and Minae Fudatani from the recorded tapes. The data, part of which were used in this article, should be offered for analysis in joint research conducted by various groups in the future.

•229

Note 3 Provided, however, that in many cases, “rule of law” tends to be discussed in the abstract on the principles lacking specific time and space, and under such general tendency, spatial allocation of legal services has been neglected or disregarded. Normative abstract of sociology of law on lawyers, for example, is expressed in Tanase (2000), in which reference to spatial element is completely absent, although it discusses the reality of philosophy and practice of lawyers as a profession in situations of an increase in legal professionals. In discussion on the actual situations, incorrect discussions are apparent. For example, Miyazawa (2000), which discusses in detail the development of legal professions, states “the fundamental reason for eccentric location of lawyers is that overall supply of lawyers satisfying the demand for lawyers in Metropolitan and Kansai areas has not been made,” based on such a superficial reason that the ratio of the number of lawyers in Tokyo and Osaka to the national level has not decreased, despite the increase in the number of lawyers since 1988 (p. 86). While priority was accorded to the satisfaction of legal demand in large cities in the first place (refer to p. 115), the reason was not provided, and justification is difficult in terms of the nature of legal services. As a result, it is problematic that the potential of service provision by judicial scriveners is disregarded, and furthermore, an issue of more equal geographic distri-

bution of judicial services is wrongly replaced by another issue of the total number of lawyers. There must be the apparent relations between such tendency in sociology of law, and the priority of so-called “depopulation measures” is apparently low in judicial reforms regardless of whether in government or private sector (Yoshikawa and Kawabata, 2000). Shimada (2000) deplores that the interest in “business measures” have been “something outside the mainstream” for thirty years from its incorporation of the JFBA (p. 413), which shows that for a long time, the JFBA had in fact little interest in the degree of dissemination of judicial services about to whom and how much they were delivered.

230•

Note 4 Professor Hironaka already indicated the existence and importance of consultations and mediation activities conducted by assembly members at various levels, administrative agencies and policemen in the right realization local process (for example, Hironaka 1966 [2004d], p. 181–182, p. 192). Hironaka states that these activities are used by citizens in the background of diversification and opposition in consciousness of rights, while ultimately bringing into view the acquaintance of the form of interest coordination legislation, although it has the danger of return to the traditional cultural patterns because of its effectiveness (the same, p. 194).

Note 5 Hironaka Toshio recognizes that it became clear in the 1960s that civil society was established in Japan. Here, civil society means the society where “(1) capitalistic production relations as the controlling production relations, (2) having democratic form of state based on division of powers, (3) social consciousness approving the dignity of men (person) was generally permeated,” and that the present Japanese society can be recognized as a civil society. (Hironaka, 1966, p. 222–231) Hironaka takes the position of accompanying prudent criticism on the prevailing issue—setting of state law and living law of the sociology of law—in the previous generation. In addition, this author seems to recognize the establishment of civil society in Japan as the progress through the process of oppositions and fluctuations among various actors in the society for a very long time, based on the pluralistic social perspective rather than clear separation and conflicts between state law and living law. (For a discussion on the

subject of legal consciousness, refer to Hironaka, 1983 [2004f], p. 116–117.) For Japan in the 1980s, “I want to argue by putting focus on the fact that the possibility of changing the state law arouse after the World War II in the form that conflicts among the legal consciousness in various levels appeared for example in the legislative process or for example in the judicial process...I recognize that the present Japan is different from the society and times, where there is alienation of living law, or unilateral persistence of state law on one hand, where we have to talk about living law completely separated from the state law.”

Note 6 The Pearson’s Chi-square value for the degree at 5 = 21.195; Significant probability = 0.001.

Note 7 In the survey, adoption of the general question of “facing legal problems” was to constrain the volume of questionnaires. In the national survey, which has been conducted on a trial basis since 2003, people responded from among multiple answers by indicating more than 10 individual daily living fields and presenting four specific answers and one “other” choice. The surveys cited in the text were conducted by mailing, self-writing, and return, and in 2004, the surveys were conducted by interview by visiting residents in Tokyo and Osaka using similar questionnaires. Interviewers were professional researchers of an opinion poll research company. The persons who experienced troubles accounted for 39.3%. In the interview by visit method, there was a problem of whether the interviewer could meet respondents, and this difficulty has significantly increased in recent years. The relationship between the method of reminding the experiences of legal problems in the questionnaires and conducting method are the issues having decisive importance in recognizing occurrence of legal problems and requiring further review.

Note 8 In Figure 9, because one respondent might have chosen multiple answers, the total number of answers might exceed the number of persons who visited for consultations, which, in fact, happened.

Note 9 Abe (2006) conducted multiple regression analyses of the parts different from the data in the Six Region Research used in the text and concluded that: (1) opening of public lawyer’s offices (independ-

dent variable) increases the consciousness of proximity to law of the people in the region (subordinate variable) and also increases the will to resolve disputes in accordance with the laws (subordinate variable), but it does not affect the will to use lawyers (subordinate variable); (2) opening of legal consultation centers (independent variable) makes the people recognize lawyers as a close existence (subordinate variable), but does not increase the sense of proximity of law (subordinate variable) nor increase the will to resolve disputes in accordance with the laws (subordinate variable). Relocation of lawyers to the region does not merely increase the use of lawyers (the author believes it has such effect, but it is statistically invisible), but the author assumes that the effect will arise at such an “holistic level” as to change the legal culture of the region through reorganization of the problem-solving system of the region (as Abe describes, “enrich and vitalize discourses about law”).

232. **Note 10** Traditional intermediation activities carried out by assembly members seem to have less importance in the entire resolution of legal problems. On the other hand, according to the field work, in some cities city assembly members carry out DV consultations (*Hirara-shi*), but such activities focusing on specific legal problems have not been widely carried out yet.

Not 11 In the judiciary depopulated regions, there are situations of excessive demand, where even if there is a lawyer who works in the region, the need for lawyers of local residents is not satisfied by the lawyer. Relocated legal service providers represented by Himawari Fund Law Offices intend to improve such situations, but lawyers are not generally from the local region. Under such circumstances, if a local resident intends to use a lawyer, a resident seems to have three choices: first, use a lawyer at Himawari Fund Law Office; second, use a lawyer in the neighboring large cities; and third, use a lawyer who has some connection with the region, such as the lawyer from the region. Yoshioka Suzuka (the doctor’s program of Kobe University Graduate School), a member of our study group, conducted the study (Yoshioka, 2005).

Note 12 Otsuka (2006) provides detailed data of the situations in Nara Prefecture.

REFERENCES

(Publications in Japanese) Adachi, Shigekazu 1998 “‘The guy doesn’t live here’: Study of Membership Categorization Practices in an Environmental Protection Movement.” Hiroaki Yoshii, editor, *The Ethnomethodological Imagination*, Serika Publishing: 159-169.

Abe, Masaki 2006 “Do the Establishment of a Legal Consultation Center or a Publicly Funded Law Office bring about changes in the residents’ consciousness of law and lawyers?” Paper delivered at 2006 Japanese Association of Sociology of Law Annual Meeting (May 14, 2006, at Kwansei Gakuin University.)

Hironaka, Toshio 1964 [2004] “Legal Consciousness Today: With emphasis on Conflict of Consciousness and the Process of Law.” In his *Studies in the Process of Law and Legal Consciousness*. Tokyo: Sobun-sha (2004): 71-109.

•233

Hironaka, Toshio 1966 [2004] “Protecting and Implementing the Rights” In his *Studies in the Process of Law and Legal Consciousness*. Tokyo: Sobun-sha (2004): 146-203.

Hironaka, Toshio 1983 [2004] “Tasks of the Study of Legal Consciousness” In his *Studies in the Process of Law and Legal Consciousness*. Tokyo: Sobun-sha (2004): 110-125.

Kashimura, Shiro 1994 “Right-Consciousness and Legal Action.” In Takao Tanase, editor, *Introduction to Contemporary Sociology of Law*. Kyoto: Horitsubunka-sha: 239-265.

Kashimura, Shiro 1997 “The Post-WWII Japanese Society and the Jurisprudence of Takeyoshi Kawashima.” *Kanawaga University Review*, Vol. 26: 135-149.

Miyazawa, Setsuo 2000 “The Recruiting Lawyers under Unified Profession System.” Japan Federation of Bar Associations, editor, *Lawyers in 21st Century*. Tokyo: Yuhikaku Publishing: 83-134.

Nagaoka, Toshikazu 2000 "The Development of Legal Consultation Centers and Reform in Lawyer and the Bar Associations." Japan Federation of Bar Associations, editor, *Lawyers in 21st Century*. Tokyo: Yuhikaku Publishing: 321-333.

Nawata, Yoshihiko 2003 "Introduction to the Symposium: The Sociology of Region." *Hoshakaigaku* (The Sociology of Law), Vol.59: 1-4.

Otsuka, Hiroshi 2006 "'Spacial-Temporal Proximity' and 'Permanence-Readiness' in Legal Consultation: Toward a Rearrangement of Regional Inequality" Paper delivered at 2006 Japanese Association of Sociology of Law Annual Meeting (May 14, 2006, at Kwansei Gakuin University.)

Shimada, Kiyoshi 2000 "Rule of Law in locality and the Lawyer." Japan Federation of Bar Associations, editor, *Lawyers in 21st Century*. Tokyo: Yuhikaku Publishing: 409-424.

234

Sugawara, Ikuo 2005 "A Study of the Functions of Legal Consultation Centers and Publicly-Funded Law Offices in the Areas of Legal Depopulation." *Nagoya University Journal of Law and Politics*, Vol. 207: 27-96.

Tanase, Takao 2000 "The Ideal of Advocacy and the Autonomy of Lawyers." Japan Federation of Bar Associations, editor, *Lawyers in 21st Century*. Tokyo: Yuhikaku Publishing: 216-259.

Yasuda, Nobuyuki 2003 "Large Geographical Area and the Law: An Example of East Asia." *Hoshakaigaku* (The Sociology of Law), Vol. 59: 22-36.

Yoshioka, Suzuka 2005 "Legal Needs and Service Providing System in the Areas of Legal Depopulation." Paper delivered at 2005 Japanese Association of Sociology of Law Annual Meeting (May 14, 2006, at Senshu University.)

Yoshikawa, Seiichi and Kazuharu Kawasaki 2000 "Invitation to 21st Century." Japan Federation of Bar Associations, editor, *Lawyers in 21st Century*. Tokyo: Yuhikaku Publishing: 425-453.

(Publications in English)

Kashimura, Shiro 2008 "Underserved by Law: The Lack of Legal Service and Appraisal of Reform Measures." In Shiro Kashimura & Akira Saito, editors, *Horizontal Legal Order: Law and Transaction in Economy and Society*, Kobe: Centre for Legal Dynamics of Advanced Market Societies, Kobe University & Singapore: Lexis/Nexis, 2008, 251-278. (In English.)

Schegloff, Emanuel A. 1972 "Notes on a Conversational Practice: Formulating Place." In David Sudnow, editor, *Studies in Social Interaction*. New York, The Free Press: 75-119.

REPENSANDO O ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL:
ESTUDOS INTERNACIONAIS
VOLUME 2 – INSTITUTOS INOVADORES

A EXPERIÊNCIA PÚBLICA DO DIREITO:
PESQUISAS DE LARGA ESCALA SOBRE PROBLEMAS
JUDICIALIZÁVEIS E POLÍTICA DE ACESSO À JUSTIÇA¹

PASCOE PLEASENCE

NIGEL J. BALMER

University College London, Inglaterra

REBECCA L. SANDEFUR

Universidade de Illinois Urbana-Champaign, EUA

BERENICE MALTA

Tradução

LESLIE S. FERRAZ

Revisão técnica da tradução

1. Artigo original em inglês intitulado *"The Public's Experience of Law: Large-Scale Surveys of Justiciable Problems and Access to Justice Policy"*.

RESUMO

As pesquisas sobre necessidades legais (*legal needs*) tornaram-se um método padrão para investigar as experiências dos cidadãos com problemas legais, processos e instituições. A criação e a reforma dos sistemas de assistência judiciária têm impulsionado o uso de tais pesquisas para orientar políticas de acesso à Justiça. Os resultados das pesquisas nos vários países em que foram realizadas são notavelmente consistentes. Temas amplos e fenômenos claros emergiram; os processos legais formais revelaram-se, de forma constante, periféricos à maioria dos problemas cotidianos. Ainda, a experiência desigual mostra que populações vulneráveis são mais passíveis de experimentar problemas legais; tal fenômeno é potencializado pela natureza aditiva e agregadora dos problemas judicializáveis (*justiciable problems*). Às vezes, compondo esta equação, fatores sociais, demográficos e culturais também influenciam estratégias de resolução de conflitos. Olhando adiante, novas descobertas de um estudo do impacto dos resultados das pesquisas sobre necessidades legais na formulação de políticas indicam que tais pesquisas são consideradas importantes para os formuladores de políticas e têm transformado a forma de pensar tais políticas em diversos países. Contudo, ainda existe um desafio para os pesquisadores do campo do acesso à Justiça, qual seja, manter o interesse e o engajamento dos formuladores de políticas públicas e assegurar que as pesquisas continuem a ser relevantes para mudar os interesses políticos.

•237

ABSTRACT

Legal needs surveys have become a standard means used to investigate citizens' experiences of legal issues, processes and institutions. The establishment and reform of legal aid systems has fuelled growth in the use of such surveys to inform access to justice policy. The findings of surveys across jurisdictions is remarkably consistent. Broad themes and clear phenomena have emerged, with formal legal processes being consistently shown to be peripheral to most everyday legal matters. Also, an inequality of experience sees vulnerable populations more likely than 1. Título original do artigo: "The Public's Experience of Law: Large-Scale Surveys of others to experience legal problems, with this phenomenon fuelled by the additive nature of problems and 'problem clustering'. So-

metimes compounding this, social, demographic and cultural factors also influence problem resolution strategies. Looking forward, new findings from a study of the impact of legal needs survey findings on policy indicate that such surveys are regarded as important to policymakers and have transformed policy thinking in a number of jurisdictions. However, there remains a challenge to researchers in the access to justice field to maintain the interest and engagement of policymakers over time and ensure research remains relevant to changing policy interests.

KEYWORDS

Legal Needs. Access to Justice. Policy.

PALAVRAS-CHAVE

Necessidades Legais. Acesso à Justiça. Policy.

COMPREENDENDO A EXPERIÊNCIA PÚBLICA DO DIREITO

Pesquisas nacionais de larga escala sobre a experiência pública com problemas judicializáveis² tornaram-se um método padrão para investigar a experiência pública de questões legais, processos e instituições.

Desde meados da década de 1990, pelo menos 26 pesquisas nacionais de larga escala sobre as “necessidades legais”³ foram realizadas em, no mínimo, 15 jurisdições distintas (ver Tabela 1)⁴. Também foram conduzidas pesquisas regionais abrangentes na China (Michelson 2008) e na Rús-

2. Problemas que levantam questões legais, quer isto seja ou não reconhecido pelos que os enfrentam e quer qualquer ato praticado para tratar de tais problemas envolva ou não o sistema jurídico (Genn 1999). A expressão original em inglês é *justiciable*; em português, os dicionários apresentam as traduções litigioso; judicial; sujeito ou suscetível à jurisdição. Tentando aproximar-se ao máximo do vocábulo adotado em inglês, adotou-se o termo judicializável (N.T.).

3 O número seria 29 se os módulos de justiça civil das Pesquisas Escocesas sobre Crime e Justiça, dos anos 2008/9, 2009/10 and 2010/11 tivessem sido incluídos. Os módulos não foram incluídos entre as 26 pesquisas estudadas em detalhes neste relatório, por se tratarem apenas de pequenas seções de pesquisas maiores e com foco diferente. Ademais, as conclusões dos módulos foram apenas esboçadas.

4. Reese and Eldred (1994), Genn (1999), Maxwell et al (1999), Genn and Paterson (2001), Pleasence et al (2004a), Currie (2005), GfK Slovakia (2004), Van Velthoven and ter Voert (2004), Currie (2006), Dignan (2006), Ignite Research (2006), Pleasence (2006), Murayama (2007), Sato et al (2007), Asia Consulting Group Limited and Policy 21 Limited (2008), Currie (2009), Tamaki, T. (2009), Pleasence et al (2010), Van Velthoven and Haarhuis (2010), Pleasence et al (2011), Chen et al (2012), Coumarelos et al (2012), Pleasence et al. (2013). As pesquisas da Bulgária e Moldávia foram concebidas por Martin Gramatikov.

sia⁵, com várias outras pesquisas regionais nas jurisdições indicadas acima⁶.

Estas pesquisas tiveram sua principal origem no estudo de referência, Clark and Corstvet's (1938), durante a recessão de 1930. Entretanto, apenas na década de 1990 a pesquisa “ganhou impulso considerável” (Coumarelos et al 2012, p.1), após a realização de pesquisas nacionais de alto perfil nos Estados Unidos (Reese and Eldred 1994), na Inglaterra e País de Gales (Genn 1999), Nova Zelândia (Maxwell et al 1999) e Escócia (Genn and Paterson 2001).⁷

O impulso foi alimentado pela reforma dos sistemas civis de assistência legal da Inglaterra e País de Gales (Lord Chancellor's Department 1998, Legal Services Commission 2006, Ministério da Justiça, 2010), pela introdução e expansão de assistência jurídica civil em países como a Bulgária, Moldávia e Taiwan⁸ e, ainda, pelas maiores preocupações políticas sobre a norma legal e acesso à justiça.

Neste artigo, revisamos a natureza das recentes pesquisas sobre necessidades legais e apresentamos os achados empíricos que demonstram a sua influência na política de acesso à justiça.

•239

A NATUREZA DAS RECENTES PESQUISAS SOBRE NECESSIDADES LEGAIS

Embora as pesquisas elencadas na Tabela 1 sejam frequentemente denominadas de pesquisas de necessidades legais (*legal needs survey*), adotam, em geral, uma posição neutra em relação ao comportamento dos cidadãos e sobre o que constitui acesso à justiça. Diversamente de pesquisas anteriores – rápidas em apontar a ‘necessidade’ de expansão dos serviços legais para facilitar a atuação de advogados em uma maior dimensão de problemas –, as recentes pesquisas enfatizaram a compreensão das opções e preferências dos cidadãos (por exemplo, Ignite Research 2006, Coumarelos et al 2012). Isto reflete também, em parte, um interesse dos patrocinadores da pesquisa (que incluem departamentos governamentais, ONGs e instituições de pes-

5. A pesquisa russa também foi concebida por Martin Gramatikov.

6. Por exemplo, nas duas últimas décadas, foram realizadas pesquisas em, no mínimo, 16 dos 50 Estados dos EUA, bem como em outras jurisdições, como a Austrália (Coumarelos et al 2006) e Canadá (Baxter et al 2012).

7. É evidente que eles próprios foram influenciados por uma onda de pesquisas anteriores incluindo, mais notadamente, o Projeto de Pesquisa de Contencioso Civil (Trubek et al 1983), o que também levou a esforços de replicação (por exemplo, Bogart and Vidmar 1990).

8. Lei de Assistência Jurídica 2005 (Bulgária); Lei de Assistência Jurídica 2007 (Moldávia); Lei de Assistência Jurídica (Taiwan).

240•

País	Estudo	Data	Número
Austrália	Ampla Pesquisa da Lei da Austrália	2008	20716
Bulgária	Acesso à Justiça e Necessidades Legais Bulgária	2007	2730
Canadá	Pesquisa Nacional de Problemas de Justiça Civil	2004	4501
		2006	6665
		2008	7002
Inglaterra e País de Gales	Caminhos para a Justiça	1997	4125
		2001	5611
	Pesquisa de Justiça Civil e Social (CSJS)	2004	5015
		2006/9	10537
	Pesquisa do Painel de Justiça Civil e Social (CSJPS)	2010	3806
		2012	3911
Hong Kong	Demanda e Suprimento de Serviços Legais e Correlatos	2006	10385
Japão	Pesquisa Nacional da Vida Cotidiana e do Direito	2005	12408
	Acesso à Consultoria Jurídica: Pesquisa Nacional	2006	5330
	Vida Cotidiana e Direito	2007	5500
Moldávia	Necessidades Legais Satisfeitas e Não Satisfeitas na Moldávia	2011	2489
Países Baixos	Caminhos para a Justiça nos Países Baixos	2003	3516
		2009	5166
Nova Zelândia	Pesquisa sobre Assistência e Consultoria Jurídicas	1997	5431
	Necessidades Legais não atendidas e Acesso a Serviços	2006	7200
Irlanda do Norte	Pesquisa de Necessidades Legais na Irlanda do Norte	2005	3361
Escócia ⁹	Caminhos para a Justiça na Escócia	1998	2684
Eslováquia	Necessidades Legais na Eslováquia	2004	1085
Taiwan	Comportamento de Resolução de Disputas Legais	2011	5601
Ucrânia	Capacidade legal da População da Ucrânia	2010	2463
Estados Unidos da América	Estudo Abrangente sobre as Necessidades Legais	1993	3087

REPENSANDO O ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL:
ESTUDOS INTERNACIONAIS
VOLUME 2 – INSTITUTOS INOVADORES

A grande maioria das 26 pesquisas nacionais elencadas na Tabela 1 adotou a abordagem e o formato das pesquisas de Genn's (1999), *Caminhos para a Justiça (Paths to Justice)*. Primeiramente, buscaram detectar se as pessoas tiveram problemas judicializáveis – apresentando aos entrevistados conjuntos categorizados de circunstâncias problemáticas que suscitam questões litigiosas (não formuladas em terminologia legal) – e, em seguida, perguntaram de que forma os entrevistados tentaram resolver seus problemas.

Para oferecer uma extensa base ao desenvolvimento de políticas, as pesquisas, em geral, incluíram uma ampla gama de tipos de problemas. Ademais, além de registrar a natureza dos problemas enfrentados e as várias estratégias adotadas para sua resolução, também exploraram uma variedade de outros tópicos, incluindo a ajuda obtida (e satisfação com esta ajuda), tipo/modo de contato com consultores, processos utilizados, objetivos, resultados, custos, causas/consequências dos problemas, atitudes em relação à justiça e consciência da consultoria (para mais detalhes, ver Pleasence, Balmer and Sandefur, 2013).

•241

UM ÓRGÃO DE CONHECIMENTO CRESCENTE

A recente proliferação de pesquisas de ‘necessidades legais’ proporcionou uma compreensão da experiência pública com questões desta natureza. Embora as diferenças metodológicas impeçam uma comparação significativa das principais conclusões das pesquisas (Pleasence, Balmer and Sandefur 2013), surgiram temas amplos e fenômenos claros.

É evidente que problemas judicializáveis são universais e há uma grande consistência entre as pesquisas quanto às taxas de prevalência de algumas categorias particulares de problemas. Por exemplo, problemas referentes a transações com consumidores, vizinhos e dinheiro tendem a ser os problemas mais comumente relatados.

Também está claro que os problemas judicializáveis estão longe de serem distribuídos aleatoriamente por toda a população. A desigualdade na experiência com o problema está ligada à desvantagem social e os problemas jurídicos são descritos como situados “na interseção entre [a lei] e a adversidade diária” (Sandefur 2007, p.113). A revisão global das recentes pesquisas sobre necessidades

legais realizada por Pleasence, Balmer e Sandefur (2013) identificou que elementos de desvantagem, tais como doença/deficiência física, monoparentalidade e desemprego estão rotineiramente associados à experiência com problemas legais.

As recentes pesquisas sobre necessidades legais também demonstraram repetidamente que os problemas judicializáveis “se agrupam” e ocorrem, comumente, em conjunto com problemas maiores – de ordem social, econômica e de saúde. Os problemas judicializáveis não existem em um vácuo. Os grupos de problemas têm sido consistentemente observados no contexto de desagregação familiar e, embora os detalhes tenham diferido entre as jurisdições, outros grupos de problemas também se concentraram em atividades econômicas e na moradia de má qualidade.

242• Também ficou aparente nas pesquisas sobre necessidades legais que tipos particulares de problemas estão associados a tipos particulares de comportamento de resolução de problemas. Nos extremos, os problemas familiares comumente contam com o envolvimento precoce de advogados, embora os problemas de consumidores sejam, em geral, tratados diretamente entre as partes. Em parte, isto se relaciona às percepções das pessoas sobre os seus problemas e a lei. A pesquisa japonesa de 2005 e a Pesquisa de Justiça Social e Civil da Inglaterra e País de Gales (CSJS) de 2010 mostraram que o fato dos problemas judicializáveis serem percebidos como “legais” exerce uma importante influência sobre sua estratégia de resolução – especialmente o uso de advogados (Murayama 2009, Pleasence and Balmer 2011) – e que isto varia de acordo com os tipos de problema.

Também é verdade que muitas pessoas que ‘acumulam’ problemas judicializáveis não estão certas sobre seus direitos, perspectivas e disponibilidade de ajuda.

Ademais, demonstrou-se que fatores mais amplos, de ordem social, demográfica e cultural – tais como o idioma (por exemplo, Coumeralos 2012) – influenciam as estratégias de resolução de problemas, e questões geográficas, tecnológicas e outras questões de acesso estrutural (por exemplo, horário de abertura, disponibilidade, custo e integração do serviço) foram destacadas em várias jurisdições (por exemplo, Genn 1999, Genn and Paterson 2001, Pleasence et al 2004, Murayama 2009, Patel et al 2009, Chen et al 2012, Coumeralos et al

2012, Pleasence and Balmer 2012). Entre elas, inclui-se o impacto dos processos de encaminhamento na busca por orientação jurídica: ficou demonstrado que o encaminhamento entre os consultores tem interrompido a busca por orientação, e Pleasence, 2006 aponta para o fenômeno de ‘fadiga de encaminhamento’.

Quanto à assistência jurídica, as pesquisas sobre as necessidades legais avaliaram em que medida o acesso a advogados está relacionado à renda; em algumas jurisdições, foram encontradas associações entre a renda e o uso de advogado (por exemplo, na Bulgária), mas não em outras (por exemplo, no Japão). Uma análise detalhada dos dados da CSJS de 2010 sugere que esta relação pode ser bastante complexa, mas também pode ser mitigada com a disponibilização de ajuda legal, com esquemas de honorários adotados pelos advogados e com a estruturação de um mercado de serviços jurídicos (Pleasence and Balmer 2012).

E, de forma surpreendente para muitos que trabalham na esfera legal, todas as pesquisas da tradição *Caminhos para a Justiça* apontaram para o papel frequentemente periférico dos serviços e processos legais em relação a vários tipos de problemas judicializáveis. Assim, por exemplo, embora as disputas familiares estejam associadas a altos níveis de utilização do processo legal e de advogados, o mesmo não pode ser dito em relação à maioria dos tipos de questão litigiosa. Por exemplo, na Inglaterra e País de Gales, as conclusões da CSJS de 2010 foram de que apenas um único entre quinze problemas levava os entrevistados a procurarem ajuda de advogado e apenas um entre vinte problemas judiciálizáveis envolvia uma Corte ou Tribunal.

•243

O IMPACTO DAS RECENTES PESQUISAS SOBRE NECESSIDADES LEGAIS NA INGLATERRA E PAÍS DE GALES, REINO UNIDO E EM NÍVEL INTERNACIONAL

Uso das Conclusões da Pesquisa nas Publicações/Procedimentos Governamentais na Inglaterra e País de Gales

As conclusões das recentes pesquisas sobre necessidades legais foram mencionadas em várias publicações do governo da Inglaterra e País de Gales, desde a publicação do estudo de refe-

rência de Genn, *Caminhos para a Justiça* (1999). De forma mais significativa, a Comissão de Serviços Legais sustentou sua estratégia de *Fazer dos Direitos Legais uma Realidade* (Legal Services Commission 2005) com as conclusões da CSJS – especialmente no tocante ao agrupamento de problemas. Entretanto, o principal documento de consulta do Ministério da Justiça de 2010, *Propostas para Reforma da Assistência Jurídica na Inglaterra e País de Gales*, que anunciava uma importante retração na prestação de serviços jurídicos públicos, não continha referências à pesquisa *Caminhos para a Justiça*, apesar de representar uma mudança substancial de direção na política de assistência judiciária¹⁰.

244• Desde 1999, as conclusões das pesquisas *Caminhos para a Justiça* e CSJS também tiveram significativa exposição nas deliberações e relatórios do Seletor Comitê Parlamentar. Nos relatórios sobre assuntos relacionados à assistência jurídica do Seletor Comitê de Assuntos Constitucionais de 2004 e 2005, a pesquisa *Caminhos para a Justiça* foi usada para sustentar a política do governo ou defender sua posição. Entretanto, em 2011, quase todo o uso da pesquisa *Caminhos para a Justiça* oferecia elementos para a crítica, ou diretamente criticava, a política governamental.

A CSJS também foi oficialmente integrada à administração de desempenho governamental para avaliar o progresso contra metas do Acordo de Serviço Público (PSA) do governo sobre acesso a serviços jurídicos, bem como avaliar “proteção igualitária e apoio a pessoas com problemas de justiça civil” na Estrutura de Avaliação de Igualdade (Alkire et al 2009).

A Visão dos atores no Reino Unido

Para explorar ainda mais o impacto das recentes pesquisas sobre necessidades legais no desenvolvimento da política de acesso à justiça e prestação de serviços públicos de assistência legal no Reino Unido, realizamos várias entrevistas com oito atores políticos (dos setores público, privado, não governamental e sem fins lucrativos) no campo de acesso à justiça. Para que se sentissem confortáveis ao falar francamente sobre a pesquisa *Caminhos à Justiça* e seu impacto, os

10. Conclusões da pesquisa de necessidades legais com base nas respostas à consulta e nas avaliações de impacto associado.

entrevistados receberam a garantia de que não seriam identificados. Portanto, as citações são apresentadas sem atribuição de autoria.

Os entrevistados foram interrogados sobre sua experiência de trabalho e emprego atual; uso das evidências de pesquisa empírica por parte deles, de sua empresa ou departamento; suas percepções sobre o uso de tais evidências por outros participantes e sua familiaridade e visão das recentes pesquisas sobre necessidades legais.

Quatro temas principais emergiram das respostas dos entrevistados:

(i) Tema 1: As pesquisas sobre necessidades legais são bastante conhecidas na área de acesso à justiça

Estudiosos do impacto da pesquisa de ciências sociais sobre a política observam que “normalmente, a pesquisa afeta o desenvolvimento e a modificação da política de maneiras difusas. Ela oferece uma experiência de generalizações e ideias empíricas que *fluem* nas deliberações da política” (Weiss 1980: 318, grifo original). Este fenômeno de *fluência* (“*evidence creep*”) ficou claramente evidente na pesquisa sobre necessidades legais.

Durante as entrevistas, antes de qualquer menção a pesquisas recentes sobre necessidades legais, os entrevistados foram indagados sobre o uso de pesquisa empírica em geral e sua visão sobre a “política baseada em evidência”. Os entrevistados relataram utilizar-se de dados administrativos, estudos internacionais que exploram aspectos de assistência e consultoria jurídica em outras jurisdições, revisão da literatura e sondagens de opinião pública. Porém, em todas as respostas, a pesquisa sobre necessidades legais teve proeminência. Os entrevistados referiram-se a várias conclusões da pesquisa como sendo de conhecimento comum na sua área. Uma conclusão mencionada de forma proeminente neste formato anônimo foi o agrupamento de problemas judicializáveis de diferentes espécies. Os entrevistados atribuíram a formulação da política de “serviços agrupados” de assistência pública à descoberta da pesquisa acerca dos problemas “agrupados”. Por exemplo, um entrevistado descreveu os Centros de Consultoria Legal da Comunidade (CLACs) como uma “política baseada em pesquisa” destinada a responder a agrupamentos de problemas. Outro entrevistado explicou o seguinte:

“Nós temos várias pesquisas demonstrando que, se uma pessoa tem problema de moradia ou de emprego... ela, provavelmente, tem outros problemas que também precisam de resolução. E... portanto, projetamos nossos serviços de forma a garantir que, ao invés de poder receber consultoria sobre, digamos, dívidas, ela possa, ao mesmo tempo, receber consultoria sobre moradia, emprego... por meio de uma abordagem do tipo ‘balcão único’ (one-stop-shop).”

De forma genérica, a pesquisa sobre necessidades legais é claramente muito conhecida na área de assistência e consultoria jurídicas e as descobertas advindas do programa de pesquisa têm sido aceitas como conhecimento geral.

Tema 2: As pesquisas sobre necessidades legais transformaram o pensamento sobre serviços públicos de assistência jurídica

246• Especificamente, perguntou-se aos entrevistados se acreditavam que as pesquisas haviam modificado o pensamento sobre a política de assistência legal e consultoria; todos responderam que sim.

Na opinião de um entrevistado, a natureza quantitativa das pesquisas foi um fator importante de sua eficácia, por ser considerada mais confiável por atores importantes. Da forma expressada pelo entrevistado, “*os políticos gostam de estudos quantitativos*”.

Outros entrevistados fundamentaram sua opinião de que a pesquisa sobre necessidades legais é influente, fornecendo exemplos pelos quais ela moldou a política pública sobre assistência e consultoria legais:

“O LSC, com o apoio do governo, publicou um artigo... ‘Fazendo dos Direitos uma Realidade’.....Tal artigo foi inteiramente baseado [em pesquisas de necessidades legais] e as utilizou para testar e reconfigurar a forma pela qual os serviços foram organizados... Teve um grande impacto.”

“[As pesquisas sobre necessidades legais] modificaram a forma como eles pensavam [sobre assistência e consultoria legais].... Eu diria que a mudança, antes da atual rodada de cortes.... houve uma mudança tentando projetar serviços que refletissem, efetivamente, as necessidades das pessoas, ao invés apenas de serviços que os advogados pretendessem prestar.”

Um entrevistado também observou que as pesquisas sobre necessidades legais afetaram a forma como os patrocinadores não governamentais de assistência e consultoria legais vêm seu trabalho:

“Problemas não vem sozinhos. Há famílias de problemas... Isto é informado aos patrocinadores e, efetivamente, creio que tem ajudado os provedores a refletir sobre essas coisas.”

Os entrevistados também deram prontamente vários exemplos específicos de resultados influentes de pesquisas, inclusive descobertas possibilitadas por pesquisas de necessidades legais que examinavam a assistência e consultoria jurídicas sob a perspectiva do público. Estas descobertas incluíram um maior entendimento da experiência pública com problemas e serviços de justiça civil:

“[As pesquisas sobre necessidades legais] nos deram informações muito melhores sobre os tipos de problemas que as pessoas têm”.

•247

As pesquisas de necessidades legais são consideradas persuasivas e influentes. Os entrevistados descreveram-nas como capazes de transformar o entendimento sobre as necessidades de justiça pública, de prestação de serviços sem fins lucrativos e de serviços de mercado. Os entrevistados também descreveram a pesquisa como tendo influenciado as modificações das formas pelas quais são oferecidos os serviços de assistência e consultoria jurídicas.

Tema 3: As necessidades contemporâneas de pesquisa moldam a forma como a pesquisa existente é recebida e utilizada

A utilidade de qualquer pesquisa específica é moldada por um número de fatores externos à própria pesquisa (Weiss 1980, 1986). O contexto no Reino Unido em 2012 foi caracterizado por cortes significativos no financiamento público de assistência e consultoria jurídicas, devido a uma mudança das prioridades governamentais – que deixaram de ser os programas de bem-estar social – e devido a mudanças regulatórias que afetam tanto a forma como os serviços legais podem ser prestados quanto a definição das prioridades do serviço público.

A discussão dos entrevistados sobre pesquisa empírica e sua utilidade mostrou a poderosa influência da austeridade fiscal do governo em resposta a uma profunda recessão global, das mudanças regulatórias do mercado de serviços legais e da mudança das ideologias políticas ligadas à modificação do governo nacional. Estas mudanças substanciais no cenário – tanto no financiamento, quanto no oferecimento – claramente moldaram a percepção dos participantes sobre a pesquisa de que necessitam. Ao descrever seu próprio uso da pesquisa e seu uso por terceiros, os entrevistados mostraram, explicitamente, como essas mudanças afetaram a utilidade de qualquer evidência específica. Muitos entrevistados sentiram que os achados da pesquisa se tornaram mais importantes para compreender o impacto das mudanças políticas e, ao mesmo tempo, que eles haviam se tornado menos importantes para orientar as próprias mudanças políticas.

Na Inglaterra, bem como no País de Gales e na Escócia, a austeridade fiscal foi imposta às funções governamentais em um clima de urgência, significando que novas políticas tinham de ser frequentemente implementadas com rapidez. Na Inglaterra e no País de Gales, os entrevistados descreveram a utilidade da evidência como sendo moldada por uma combinação de urgência e ideologia:

“Anteriormente, quando não havia muita evidência, as pessoas teriam dito ‘vamos aguardar e reunir prova’... agora, se não temos evidência, desejamos prosseguir com base no que consideramos que seja a coisa certa a fazer... dar um salto no escuro, algo manifesto nos últimos anos”.

“Este governo não parece estar muito interessado em evidência. Se for mais barato e eles puderem fugir disso...”

Entretanto, em contraste com a Inglaterra e País de Gales, os escoceses entrevistados descreveram uma ideologia que incluiu um compromisso continuado com a assistência legal. Na Escócia, a pesquisa sobre as necessidades legais, juntamente com outras pesquisas, mostrou a compreensão da forma pela qual as mudanças poderiam impactar a população:

“[O governo] começou a reduzir o nosso déficit A assistência legal [era] almejada [Fomos] nos movendo muito rapidamente.

Fizemos uma série de mudanças na assistência legal. Estávamos tentando nos certificar de que as pessoas ainda poderiam obter assistência legal.... Estávamos tentando preservar a assistência legal. Isto se baseou em evidência? Acho que era um princípio o fato de que as pessoas realmente precisam de assistência legal.... Estávamos usando evidência para avaliar o impacto das mudanças que estávamos implementando Nós realmente nos asseguramos de que havíamos avaliado o impacto dessas coisas. “

Para muitos dos entrevistados, a mudança no contexto político e econômico significou que a pesquisa sobre as necessidades legais passou a ser útil de novas formas. Os entrevistados responderam que usaram a pesquisa para ter conhecimento do impacto da evolução da experiência pública com problemas judicializáveis ou da dinâmica dos mercados de serviços legais. Também relataram ter recorrido à pesquisa sobre necessidades legais como um recurso para desenvolvimento de mensagens embasadas em pesquisa para enviar aos demais atores envolvidos. Um exemplo para entender isso:

•249

“Onde estão as consequências em cadeia aos demais departamentos [dos cortes da assistência legal]... por exemplo, maior número de litigantes atuando pessoalmente, sem advogado... [e] há um custo ao sistema de saúde em virtude de [problemas judiciais não resolvidos]”.

As respostas da política aos cortes do financiamento público também inspiraram um novo foco: identificar formas pelas quais as pessoas pudessem buscar a resolução de problemas sem a assistência de advogados ou por meio de advogados contratados por serviços particulares. A pesquisa sobre as necessidades legais também se mostrou útil nesses aspectos:

“Há muita evidência disso. Estamos usando isso em [uma iniciativa atual]... olhando para a capacidade legal”

“Estamos tentando melhorar a capacidade das pessoas de agir por conta própria ou tentando oferecer apoio às pessoas, mas não assistência direta... Não é, realmente, com o fato dos serviços legais que estamos preocupados, mas sim com o impacto da perda dos serviços legais que estamos preocupados... É se as pessoas estão ou não usando tais advogados e se estão ou não resolvendo seus

problemas...[A] pesquisa é sobre a única forma de se chegar a isso, uma vez que é terrivelmente difícil se chegar a isso de qualquer outra maneira.”

Significativas mudanças políticas, econômicas e regulatórias moldaram a forma com que a pesquisa sobre necessidades legais foi recebida e utilizada. Alguns entrevistados estavam desestimulados quanto ao uso de qualquer pesquisa para informar políticas que eles acreditavam que eram motivadas, em grande parte, por ideologia. Contudo, muitos entrevistados acharam que as pesquisas sobre as necessidades legais tinham sido úteis de novas formas.

Tema 4: Críticas sobre as pesquisas de necessidades legais são díspares, refletindo as perspectivas específicas dos entrevistados e as necessidades de pesquisa, ao invés de preocupações amplamente compartilhadas

250• Os entrevistados que integravam a política do Reino Unido identificaram uma variedade de lacunas na compreensão do estudo. Estas lacunas refletiram suas perspectivas particulares como reguladores, funcionários civis ou representantes de grupos profissionais ou sem fins lucrativos, em um contexto de austeridade fiscal, mudança política e reforma regulatória. Não houve consenso entre os entrevistados sobre o que está faltando na base da evidência contemporânea, nem uma crítica amplamente embasada sobre a pesquisa das necessidades legais.

As Visões dos Participantes do Governo em Caráter Internacional

Para explorar o reconhecimento e uso das pesquisas pelos responsáveis por formular políticas em nível internacional, nós também realizamos, no final de 2012, uma pesquisa *on-line* com os participantes da política governamental – na Inglaterra e País de Gales, Escócia, Irlanda do Norte, Canadá, Austrália e Nova Zelândia. O estudo baseou-se na recente pesquisa *on-line* realizada por Balmer, Patel e Pleasence (2010), com os entrevistados convidados a participar por e-mail.

Primeiramente, os entrevistados foram indagados sobre detalhes sobre eles mesmos e as organizações para as quais trabalhavam. Em seguida, foram indagados sobre sua familiaridade com as pesquisas sobre necessidades legais, seu uso e importância para eles e

para sua organização, o relacionamento entre as pesquisas e os desenvolvimentos de políticas, principais conclusões da pesquisa, suas limitações e abordagens alternativas. A pesquisa levava cerca de vinte minutos para ser concluída.

Procuramos contatar os chefes de política de acesso à justiça, em organizações com responsabilidade tanto pelas políticas de acesso à Justiça (em geral, nos ministérios da justiça) quanto de assistência legal (em geral, em organizações de assistência legal apartadas) em cada uma das seis jurisdições onde se fala o idioma inglês em que foi realizada a pesquisa nacional sobre necessidades legais. Fizemos isso tanto em nível nacional quanto estadual/local. Enviamos 44 convites para fazer a pesquisa (com lembretes múltiplos). Foram recebidas 21 respostas.

O maior número de entrevistados na pesquisa era do Canadá (doze), sendo cinco da Austrália, dois da Inglaterra e País de Gales e dois da Escócia. O maior número no Canadá e Austrália reflete a administração de assistência legal pelo estado/província/território, com participantes convidados de cada estado/província/ território relevante. A maioria dos entrevistados foi composta por chefes/diretores de organizações. Os entrevistados também foram indagados sobre o foco de suas funções, onde nove responderam ‘assistência legal’, sete responderam ‘acesso à justiça’, seis responderam ‘serviços legais/de consultoria’, dois responderam ‘serviços públicos não-jurídicos’ e um respondeu ‘sistema de justiça como um todo’. O menor tempo de serviço de um entrevistado na área de acesso à justiça era de dois anos, enquanto a maioria dos entrevistados já trabalhava na área por tempo considerável (17 trabalhavam há mais de 10 anos). As organizações dos participantes abrangeram uma ampla variedade de órgãos responsáveis pela administração de assistência legal.

•251

Uso das conclusões da pesquisa sobre necessidades legais e sua importância

Foram apresentadas aos entrevistados várias pesquisas sobre necessidades legais realizadas nos últimos anos; em seguida, indagou-se qual(is) dela(s) eles haviam usado. Onze entrevistados relataram ter feito uso pessoal das conclusões de pelo menos uma pesquisa, enquanto dezesseis relataram que o uso das pesquisas foi feito na sua área de responsabilidade.

A maioria dos entrevistados afirmou que as conclusões das pesquisas sobre necessidades legais foram ‘importantes’ para o seu trabalho (13 de 19), três relataram que foram ‘muito importantes’. Por outro lado, três entrevistados responderam que as pesquisas não ‘foram muito importantes’ para o seu trabalho.

Uso geral das conclusões da pesquisa sobre necessidades legais

As respostas acerca da forma pela qual as pesquisas sobre necessidades legais foram usadas, deram enfoque, principalmente, ao desenvolvimento de política e concepção de programas de serviços legais. Por exemplo, os entrevistados disseram que as conclusões das pesquisas “moldaram os programas de assistência legal na área do direito civil”.

252. Algumas respostas deram um passo adiante, apontando o uso das conclusões da pesquisa na construção de um caso para consultoria jurídica e financiamento. Por exemplo, afirmou-se que os resultados foram usados em relação a “concepção de programa, apoio financeiro, desenvolvimento de educação legal pública, construção de suporte para a reforma da assistência legal e justiça”, bem como “planejamento de serviços, criação de estratégia, persuasão do público e atores interessados” e “propostas de financiamento”.

A ideia de “persuasão do público e atores envolvidos” também foi obtida nas respostas, enfatizando o uso das conclusões da pesquisa para se comunicar com provedores e interessados. Por exemplo, as conclusões foram “mencionadas em apresentações em fóruns legais”. Outro entrevistado explicou que *“alguns temas-chave foram muito úteis na comunicação com provedores de ONGs e dentro da sua organização”*.

Houve também respostas apontando que as pesquisas foram utilizadas especificamente para entender quais grupos populacionais são mais propensos a ter algum problema legal, com vista a compreender as alterações do mercado de serviços legais e direcionamento de recursos. Um entrevistado relatou que as conclusões da pesquisa foram usadas “para moldar a estratégia de comissionamento da assistência legal” e, então, em outro papel, “para rastrear/compreender as mudanças do mercado”. Também foi dito: *“nós usamos [as pesquisas] para determinar de que forma podemos prestar serviços a pessoas representadas por elas mesmas perante a Corte e pessoas vivendo em*

comunidades remotas” ou para “nos dizer sobre uma resposta efetiva baseada na comunidade”.

Ainda, houve foco no uso das conclusões da pesquisa como uma forma de ajudar a compreender as perspectivas dos clientes (e clientes em potencial). Neste sentido, um entrevistado disse *“eu utilizo as pesquisas tanto para ter conhecimento do teor das necessidades legais civis quanto da perspectiva do cliente sobre acesso à justiça em geral”.*

Crucialmente, porém, uma resposta destacou o contexto em que as conclusões foram utilizadas, sugerindo que *“as pesquisas sobre necessidades legais informam nosso pensamento ao desenvolver respostas de serviço, mas elas apenas fazem parte do processo, não são a única fonte para todas as respostas”.*

Influência das pesquisas de necessidades legais sobre a política

As políticas influenciadas pelas pesquisas de necessidades legais classificaram-se em três grupos amplos, embora não inter-relacionados: políticas destinadas a defender e priorizar gastos; políticas voltadas para redesenhar os serviços existentes e políticas determinantes da direção/desenvolvimento de novos serviços.

Quanto à justificação dos serviços e priorização de custos, as respostas mencionaram a influência das conclusões da pesquisa sobre as políticas em relação a elegibilidade financeira, “concorrência de necessidades legais civis”; “prioridades de assistência legal no direito civil” e a necessidade de “mais recursos fiscais para atender às necessidades de acesso à justiça”. Mais detalhadamente, as conclusões da pesquisa ofereceram “uma referência para priorizar e financiar centros jurídicos da comunidade...e, mais recentemente, para tentar determinar as necessidades jurídicas prioritárias, com o fim de nortear um projeto nacional redesenhado para prover serviços legais comunitários adquiridos de ONGs pelo Ministério da Justiça”.

Outra resposta também destacou o uso das conclusões da pesquisa no enfoque “nos que estão um pouco acima do direito à assistência jurídica [que são] mal servidos pelo mercado de serviços legais existente”.

Quanto ao redesenho dos serviços existentes, um entrevistado declarou que “o estudo das necessidades forneceu subsídios sobre a importância de prestar tanto informações quanto consultoria

em um ambiente clínico, ao invés do nosso modelo anterior, que se concentrou amplamente na representação”. Os achados da pesquisa também foram considerados úteis para muitos formuladores de políticas, ajudando-os ‘a passar do foco persistente em especialistas para serviços unificados focados no cliente’. Indo além, as conclusões da pesquisa foram consideradas como tendo influenciado “programas que se ligam a provedores de saúde e serviços sociais, para oferecer ‘um pacote de serviços’”.

254

Políticas que apontam a direção ou o desenvolvimento de novos serviços influenciados pelos achados da pesquisa incluíram novos centros de consultoria em uma província canadense e projetos de Educação e Informação Públicas Legais. Também foi feita referência à forma de prestação, com a “evolução dos serviços legais com base na internet”, “linhas de telefone de consultoria legal” e também o “estabelecimento de um Centro de Serviço ao Cliente (CSC) por telefone, [oferecendo] informações, encaminhamento, elaboração de requerimentos e aconselhamento jurídico sumário”. Também houve sugestão de complementação e, novamente, de ligações à saúde, com respostas mencionando “... o desenvolvimento de serviços de saúde mental, serviços de consultoria complementar e programas de CLE voltados a grupos com necessidades especiais”.

Além desses três amplos grupos, outras respostas focaram no suporte à direção do desvio da política, tal como para “filosofia holística”.

CONCLUSÕES MAIS IMPORTANTES DA PESQUISA

Os entrevistados frequentemente destacaram o ‘agrupamento’ de problemas legais, juntamente com as conclusões de que certos grupos eram expostos de forma desproporcional a uma incidência maior de problemas em virtude de suas características demográficas. Em particular, os entrevistados mencionaram a importância das conclusões da pesquisa que demonstraram os impactos produzidos na saúde – além dos sociais e econômicos – ao se enfrentar um problema de justiça civil.

Os entrevistados também mencionaram achados que identificavam lacunas específicas dos serviços legais e as áreas de justiça civil onde poderia surgir uma maior demanda dos serviços. Ademais, consideraram os resultados da pesquisa úteis para identificar as pre-

preferências de serviço entre clientes e determinar em que medida o público tinha ciência de serviços específicos.

Alguns entrevistados mencionaram as conclusões sobre a prevalência e distribuição de problemas judicializáveis. Por exemplo, as informações básicas sobre “frequência e modelo de problemas judicializáveis” foram descritas como sendo importantes, assim como as estimativas “dos problemas que poderiam ser classificados como problemas legais”.

Mais genericamente, as respostas se referiram à apresentação da “perspectiva do cliente”, com pesquisas oferecendo “base empírica para análise das preferências e experiências do usuário”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As pesquisas sobre necessidades legais tornaram-se um veículo comum pelo qual a política de acesso à justiça é justificada na experiência pública real do mundo. Temos, agora, uma boa compreensão da vulnerabilidade, agrupamento de problemas e das ligações entre problemas e questões mais amplas no âmbito social, econômico e de saúde. Em relação à estratégia para resolução de conflitos, está claro que os fatores geográficos, pessoais, sociais, culturais, institucionais, administrativos e econômicos desempenham todos um papel importante no comportamento das pessoas. E está cada vez mais evidente que a forma como as pessoas estruturam seus problemas é determinante para o seu comportamento.

Os conhecimentos adquiridos com as pesquisas recentes de necessidades legais tornaram-se bem conhecidos nos círculos de justiça em jurisdições em que as pesquisas foram realizadas. Na Austrália, Canadá e no Reino Unido, há muitos exemplos do impacto direto sobre a política e prestação do serviço; ademais, as pesquisas ainda são vistas como relevantes ao processo político.

Entretanto, o papel e a utilidade das pesquisas de necessidades legais mudam conforme o contexto político, econômico e legal. Isto apresenta um desafio, de um lado, aos autores da pesquisa, para que ela permaneça relevante; e, de outro, para os consultores de política e provedores de serviços, para reimaginar a relevância das pesquisas em um mundo em mutação.

Ainda, deve ser lembrado que a memória institucional é amplamente investida nas pessoas físicas que trabalham nas instituições, e que tais pessoas são temporárias. Portanto, há ainda um desafio adicional aos pesquisadores, para manter o interesse e o compromisso dos participantes da política com o passar do tempo. Se a memória institucional não for refrescada continuamente, poderá falhar, e, com os grandes desenvolvimentos das duas últimas décadas, poderá desaparecer.

REFERÊNCIAS

- Alkire, S., Bastagli, F., Burchardt, T., Clark, D., Holder, H., Ibrahim, S., Munoz, M., Terrazas, P., Tsang, T. and Vizard, P. (2009) *Developing the Equality Measurement Framework: Selecting the Indicators*, Manchester: Equality and Human Rights Commission.
- 256• Asia Consulting Group and Policy 21 (2008) *Consultancy Study on the Demand for and Supply of Legal and Related Services*, Hong Kong: Department of Justice.
- Balmer, N.J., Patel, A. and Pleasence, P. (2010) 'Causes of action? Exploring the role and use of large-scale civil justice surveys', Legal Services Research Centre International Research Conference, Downing College, Cambridge, June 2010.
- Balmer, N.J., Pleasence, P. and Buck, A. (2010) "Psychiatric Morbidity and People's Experience of and response to Social Problems Involving Rights," in 18(6) *Health and Social Care in the Community*, pp.588-597.
- Baxter, J., Trebilcock, M. and Yoon, A. (2012) "The Ontario Civil Legal Needs Project: A Comparative Analysis of the 2009 Survey Data," in Trebilcock, M., Duggan, A. and Sossin, L. (eds.) *Middle Income Access to Justice*. Toronto: University of Toronto Press.
- Bogart, W. A. and Vidmar, N. (1990) "Problems and Experience with the Ontario Civil Justice System," in Hutchinson, A. (ed.) *Access to Civil Justice*, Toronto: Carswell.

Chen, K.-P., Huang, K.-C., Huang, Y.-L., Lai, H.-P., Lin, C.-C. (2012) *Exploring Advice Seeking Behavior: Findings from the 2011 Taiwan Survey of Justiciable Problems*. Paper presented at the Law and Society Association Conference, Honolulu, 7 June 2012.

Clark, C. and Corstvet, E. (1938), "The lawyer and the public: an A.A.L.S. survey," in 47 Yale Law Journal, pp.1272–93.

Coumarelos, C., Wei, Z and Zhou, A.Z. (2006) *Justice Made to Measure: New South Wales Legal Needs Survey in Disadvantaged Areas*. Sydney: Law and Justice Foundation of New South Wales.

Coumarelos, C., Macourt, D., People, J., McDonald, H.M., Wei, Z, Iriana, R. and Ramsey, S. (2012) *Legal Australia-Wide Survey: Legal Need in Australia*. Sydney: Law and Justice Foundation of New South Wales.

Coumarelos, C., Pleasence, P. and Wei, Z. (2013) *Law and Disorders – Part 1: Physical and Psychiatric morbidity and Disability and the Experience of Everyday Problems Involving Law*. Sydney: Law and Justice Foundation of New South Wales. •257

Currie, A. (2005) *A National Survey of the Civil Justice Problems of Low and Moderate Income Canadians: Incidence and Patterns*. Ottawa: Department of Justice.

Currie, A. (2007) *The legal Problems of Everyday Life: The Nature, Extent and Consequences of Justiciable Problems Experienced by Canadians*. Ottawa: Department of Justice.

Currie, A. (2009) "The Legal Problems of Everyday Life," in Sandefur, R.L. (ed.) *Access to Justice*, Bingley: Emerald.

Dignan, T. (2006) *Northern Ireland Legal Needs Survey*. Belfast: Northern Ireland Legal Services Commission.

Genn, H. (1999) *Paths to Justice: What People Do and Think About Going to Law*, Oxford: Hart.

Genn, H. and Paterson, A. (2001) *Paths to Justice Scotland: What People in Scotland Think and Do About Going to Law*, Oxford: Hart.

GfK Slovakia (2004) *Legal Needs in Slovakia II*, Bratislava: GfK Slovakia.

Gramatikov, M.A. (2008) *Multiple Justiciable Problems in Bulgaria*, Tilburg: Tilburg University. Tilberg University Legal Studies Working Paper No.16/2008.

Ignite Research (2006) *Report on the 2006 National Survey of Unmet Legal Needs and Access to Services*, Wellington: Legal Services Agency.

Kritzer, H.M. (2008) "To Lawyer or Not to Lawyer: Is That the Question?" in 5(4) *Journal of Empirical Legal Studies*, pp.875-906.

258• Legal Services Commission (2005) *Making Legal Rights a Reality: The Legal Services Commission's Strategy for the Community Legal Service*. London: Legal Services Commission.

Lord Chancellor's Department (1998) *Modernising Justice: The Government's Plans for Reforming Legal Services and the Courts*. London: HMSO (Cmd. 4155).

Michelson, E. (2008) *Popular Attitudes towards Dispute Processing in Urban and Rural China*. Oxford: The Foundation for Law, Justice, and Society.

Ministry of Justice (2010) *Proposals for the reform of Legal Aid in England and Wales*. London: HMSO (Cmd. 7976).

Murayama, M. (2007) "Experiences of Problems and Disputing Behaviour in Japan," in 14 *Meiji Law Journal*, pp.1-59.

Murayama, M. (2009) "Expanding Access to Lawyers: The Role of Legal Advice Centres," in Sandefur, R.L. (ed.) *Access to Justice*, Bingley: Emerald.

Patel, A. (2009) "The Geography of Advice Seeking," in 39(6) *Geoforum*, pp.2084-2096.

Pleasence, P. Buck, A., Balmer, N.J., O'Grady, A., Genn, H. and Smith, M. (2004a) *Causes of Action: Civil Law and Social Justice*, 1st edition. Norwich: TSO.

Pleasence, P., Balmer, N.J., Buck, A., O'Grady, A. and Genn, H. (2004b) "Civil Law Problems and Morbidity," in 58(7) *Journal of Epidemiology and Community Health*, pp.552-557.

Pleasence, P., Balmer, N.J., Buck, A., O'Grady, A. and Genn, H. (2004c) "Multiple Justiciable Problems: Common Clusters and their Social and Demographic Indicators," in 1(2) *Journal of Empirical Legal Studies*, pp.301-330.

Pleasence, P., Balmer, N.J., Patel, A., Denvir, C. (2010) *Civil Justice in England and Wales*. London: Legal Services Commission. •259

Pleasence, P., Balmer, N.J. and Reimers, S. (2011) "What Really Drives Advice Seeking Behaviour? Looking beyond the Subject of Legal Disputes," in 1(6) *Onati Socio-Legal Series*.

Pleasence, P. and Balmer, N.J. (2012) "Caught in the Middle: Justiciable Problems and the Use of Lawyers," in Trebilcock, M., Duggan, A. and Sossin, L. (eds.) *Middle Income Access to Justice*. Toronto: University of Toronto Press.

Pleasence, P. and Balmer, N.J. (2013) *English and Welsh Civil and Social Justice Panel Survey: Wave 2*, London: Legal Services Commission.

Pleasence, P., Balmer, N.J. and Sandefur, R.L. (2013) *Paths to Justice: A Past, Present and Future Roadmap*. London: UCL Centre for Empirical Legal Studies.

Reese, R.W. and Eldred, C.A. (1994) *Findings of the Comprehensive Legal Needs Study*, Chicago: American Bar Association.

Sato, I., Takahashi, H., Kanomata, N. and Kashimura, S. (2007) *Citizens' Access to Legal Advice in Contemporary Japan: Lumpers, Self-Helpers and Third-Party Advice Seekers*. Paper presented at the Joint Annual Meeting of the Law and Society Association and the Research Committee on Sociology of Law, Humboldt University, Berlin, 26 July 2007.

Trubek, D.M. Grossman, J.B., Felstiner, W.L.F., Kritzer, H.M. and Sarat, A. (1983) Civil Litigation Research Project Final Report. Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Law School.

Van Velthoven, B.C.J. and ter Voert (2004) *Paths to Justice in the Netherlands: Looking for Signs of Social Exclusion*, Den Haag, the Netherlands: Ministry of Justice.

260• Van Velthoven, B.C.J. and Haarhuis, C.M.K. (2011) "Legal Aid and Legal Expenses Insurance, Complements or Substitutes? The Case of the Netherlands," in 8(3) *Journal of Empirical Legal Studies*, pp.587-612.

Weiss, C.H. (1980) "Knowledge Creep and Decision Accretion." In 1(3) *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, pp.381-404.

Weiss, C.H. (1986) "The Circuitry of Enlightenment." In 8(2) *Science Communication*, pp.274-281.

REPENSANDO O ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL:
ESTUDOS INTERNACIONAIS
VOLUME 2 – INSTITUTOS INOVADORES

JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO INSTRUMENTO
PARA O ACESSO À JUSTIÇA

KARYNA BATISTA SPOSATO

Universidade Federal de Sergipe (UFS), Brasil

VILOBALDO CARDOSO NETO

Universidade Tiradentes (UNIT), Brasil

RESUMO

Este texto analisa a Justiça Restaurativa como ferramenta para o acesso e a efetivação da justiça. Para tanto, busca desmistificar o tema, naquilo que se refere às diferenças entre esta modalidade “alternativa” de justiça e a justiça criminal tradicional, os tipos de procedimentos adotados, para, também esclarecer de que maneira a inclusão das práticas restaurativas nos sistemas jurídicos podem fortalecer o Estado Democrático de Direito. A origem da Justiça Restaurativa data de poucas décadas, entre 30 e 40 anos, entretanto o incremento de programas com cunho restaurativo em diversos países e no Brasil, ainda que de maneira experimental, tem dado respostas condizentes com o que se espera rotineiramente da Justiça: a sensação de que ela foi realizada. Ademais, pretende-se demonstrar nestas linhas que o Direito pode “abrir-se” à tendências contemporâneas e incorporar métodos alternativos de resolução de conflitos, entre os quais se inclui a própria Justiça Restaurativa.

262•

ABSTRACT

This paper analyses the Restorative Justice as a tool to access and effectiveness justice. For this, tries to demystify this subject, bringing definitions relating to this, its applicability, the differences between this “alternative” justice modality and the traditional criminal justice, types of procedures, to then also clarify how the inclusion of restorative practices on the legal systems can foster Democratic Law State. The origin of Restorative Justice date a few decades, between 30 and 40 years, however the increase of programs with restorative nature in several countries and in Brazil, even experimentally, it has given answers in accordance with what is expected routinely Justice: the feeling that it was performed. Furthermore, we intend to demonstrate through these lines that the Law cans “open up” to contemporary trends and incorporate alternative methods of conflict resolution, among which includes the proper Restorative Justice.

PALAVRAS-CHAVE

Justiça Restaurativa. Justiça Retributiva. Acesso à Justiça. Democracia.

KEY WORDS

Restorative Justice. Retributive Justice. Justice Access. Democracy.

1. INTRODUÇÃO

A existência, ao longo dos séculos, de um sistema criminal calcado pela égide do retribucionismo, em que a resposta estatal ao autor de um fato tipificado como crime dá-se na “mesma moeda”, ao tempo em que expõe as fragilidades desse sistema, notadamente a Política Criminal, tem motivado nas últimas décadas inúmeros penalistas e criminólogos a esboçarem uma tentativa de conter o que se denominou de crise do sistema retributivo.

Crise que tomou corpo por fatores como a falta de legitimidade do Direito Penal na intervenção de áreas, muitas vezes, inapropriadas, contrariando a máxima da *ultima ratio*, associada a um desenfreado expansionismo penal característico de uma legislação eminentemente simbólica (SILVA SÁNCHEZ, 2011, p. 33). Aliás, o sistema falha porque, como bem alude Silva Sánchez, é em si mesmo estereotipado e estigmatizante, faltando-lhe idoneidade para a reinserção social e favorecendo sempre uma permanência mínima na prisão (SILVA SÁNCHEZ, 2011, p. 33).

•263

Neste cenário, a Justiça Restaurativa revela uma proposta diferenciada, fundando-se em princípios elencados na Resolução 2002/12 do Conselho Social e Econômico da ONU e em valores (MARSHALL; BOYACK; BOWEN, 2005, p. 271-273) como participação, respeito, responsabilidade e empoderamento.

Ademais, a ruptura com o padrão retributivo permite que vítima e infrator possam dialogar na tentativa de encontrar uma melhor solução para o conflito em questão, intermediados por um facilitador, e podendo contar com a participação da comunidade na tomada das decisões. Ao final do processo restaurativo, busca-se a responsabilização do infrator e a reparação do delito à vítima.

A via restaurativa nos conduz, sobretudo, a uma nova visão sobre o crime e a justiça, fator que acumula de um lado, adeptos, e de outro, críticos. O ceticismo decorre, principalmente, do temor na criação de um modelo salvacionista puramente utópico e no risco de perda do controle estatal na resolução de conflitos, além dos problemas ligados à implementação das práticas restaurativas, decorrentes da inexistência de uma lei própria. Entretanto, nos detemos por ora, em demonstrar a importância dessa via na atualidade.

2. UM OLHAR RESTAURATIVO: A JUSTIÇA QUE PROMOVE O DIÁLOGO, BUSCANDO A RECONCILIAÇÃO, O PERDÃO E A REPARAÇÃO

Segundo Howard Zehr (2008, p. 191), “a justiça precisa ser vivida, e não simplesmente realizada por outros e notificada a nós”. A participação direta na solução de um conflito é uma das formas de se transmitir a sensação de justiça para as partes envolvidas (ZEHR, 2008, p. 191).

Neste sentido, Zehr lista os principais objetivos que devem ser alcançados pela Justiça Restaurativa. Para ele, o primeiro passo é atender as necessidades imediatas, em especial as da vítima. Depois devem ser identificadas as necessidades mais amplas. Para tanto o processo deve buscar, sempre que possível, colocar o poder e responsabilidade nas mãos dos diretamente envolvidos, quais sejam vítima e o ofensor, abrindo-se espaço também para a manifestação da comunidade. Em seguida, a Justiça Restaurativa deve focar o relacionamento entre vítima e ofensor, facilitando sua interação e a troca de informações sobre o acontecido, sobre cada um dos envolvidos e sobre suas necessidades. Por último, objetiva-se a resolução dos problemas, visando tanto as necessidades presentes como as futuras. (ZEHR, 2008, p. 192)

Para a vítima, o empoderamento é essencial para que haja recuperação e justiça. Para o ofensor, sentir-se responsável pela violação que cometeu é outro fator fundamental para se chegar à solução. Quanto à comunidade, seu papel passa a ser visto com importância, visto que a outorga de poder para solucionar conflitos à vizinhança e pessoas próximas dá motivação para aprender e crescer com aquelas situações. (ZEHR, 2008, p. 192)

Ante o exposto, percebe-se que o diálogo se torna um dos pilares dessa justiça participativa. É através da discussão entre vítima, desviante e comunidade, que os demais princípios que regem a justiça restaurativa irão decorrer ou se inter-relacionar (SALIBA, 2009, p. 156). O diálogo possibilita que rostos substituam estereótipos, e que representações equivocadas sejam questionadas (ZEHR, 2008, p. 193). Deste modo, buscam-se no consenso solução para a cura de feridas, traumas e perdas causados pelo crime (PINTO, 2005, p. 20).

Howard Zehr imprime a idéia de que o sistema atual desestimula a reconciliação, o arrependimento e o perdão, motivando os ofensores a negarem sua culpa e se concentrarem na própria situação (2009, p. 51). De

modo diverso, a justiça restaurativa encoraja tais ideais, entendendo que a aceitação do perdão garante o respeito à manifestação da vontade da vítima, pois, em caso negativo, a meta a que se propõe a justiça restaurativa não seria alcançada. Portanto, mesmo que a comunidade se decline à conseqüente concessão de perdão, oferecendo propostas compensatórias, em nada resultará se a vítima não tiver interesse (SALIBA, 2009, p. 173).

Sobre outro fim almejado pela Justiça Restaurativa, a reparação do dano, é importante destacar que esta não se limita apenas ao âmbito material, superando, assim, um paradigma que tem no patrimonialismo o seu maior sustentáculo (SALIBA, 2009, p. 168).

De acordo com Marcelo Gonçalves Saliba:

A reinserção social não é condicionada pela compensação material dos prejuízos, podendo, muitas vezes, a conscientização do deviante ser alcançada com o ato desprovido de interesse material da outra parte. O despertar da consciência ocorre não somente com o sofrimento material e pessoal da família do delinquente, a suportar a indenização pelos danos e as dores da punição, mas, principalmente, com o ato conscientizador de vislumbrar uma resposta desprendida de interesses materiais para a reconquista da paz. (SALIBA, 2009, p. 171-172).

•265

3. UMA POSSÍVEL “CONCEITUAÇÃO”

Não há um conceito único para definir o que conhecemos atualmente como Justiça Restaurativa. Sobre tal afirmação, Armando Afonso Konzen destaca que:

Enquanto fenômeno social cujo surgimento está vinculado a um contexto que desde longa data inspira os movimentos de crítica e de reforma da Justiça Criminal, a Justiça Restaurativa, concebida como uma tentativa de olhar o fenômeno do delito e a produção de justiça através de outras lentes, não está orientada por uma conceituação única ou consensual. [...] as tentativas de especificar a nova abordagem tenderam a enfatizar as qualidades dos processos restaurativos, como a formulação freqüentemente atribuída a Tony Marshall, para quem ‘a justiça restaurativa é um processo através do qual todas as partes interessadas em um crime específico se reúnem para solucionar coletivamente como lidar com o resultado do crime e suas implicações para o futuro’. (FROESTAD e SHEARING, 2005, p. 79-80 *apud* KONZEN, 2007, p. 78)

Para Paul Mccold e Ted Wachtel, trata-se de “[...] um processo colaborativo que envolve aqueles afetados mais diretamente por um crime, chamados de ‘partes interessadas principais’, para determinar qual a melhor forma de reparar o dano causado pela transgressão”. (2003 *apud* KONZEN, 2007, p. 79)

Na verdade, a proposta a que se designa esse modelo, segundo Konzen, é “priorizar os aspectos que dêem ênfase aos processos deliberativos ao invés de possibilidades predefinidas” (KONZEN, 2007, p. 80). A Justiça Restaurativa funda-se, então, “na idéia de um outro olhar sobre os fatos sociais em que se instalam as situações de conflituosidade, um olhar ainda concentrado nos sujeitos da relação em conflito” (KONZEN, 2007, p. 80).

Percebe-se, assim, que o mencionado autor enxerga na justiça restaurativa uma flexibilidade capaz de se ajustar à realidade e às necessidades dos diversos interessados em determinado fato (KONZEN, 2007, p. 82). Como características pertinentes dessa forma de proceder, podemos encontrar

266•

além da flexibilidade, a espontaneidade, a voluntariedade, o encontro dialógico, a confidencialidade, a informalidade, a tolerância, o respeito à diferença, a circularidade, o comunitário, o cooperativo, o sistêmico, o democrático, o educativo, a perspectiva da inclusão e da pacificação, a proporcionalidade do razoável e a participação e a responsabilidade ativa [...].

Por fim, nessa compilação conceitual, é válido ressaltar a tentativa de Saliba (2009, p. 148):

O esboço de um conceito, ciente de toda a problemática que ele apresenta, mas visando a abertura de um processo crítico, faz-se necessário, até mesmo para a continuidade das argumentações que se pretende fazer. Assim, justiça restaurativa pode ser conceituada como: processo de soberania e democracia participativa numa justiça penal e social inclusiva, perante o diálogo das partes envolvidas no conflito e comunidade, para melhor solução que o caso requer, analisando-o em suas peculiaridades e resolvendo-o em acordo com a vítima, o deviante e a comunidade, numa concepção de direitos humanos extensíveis a todos, em respeito ao multiculturalismo e à autodeterminação.

4. ASPECTOS DIFERENCIADORES ENTRE A JUSTIÇA RETRIBUTIVA E A JUSTIÇA RESTAURATIVA

Antonio Beristain faz uma imponente diferenciação entre a justiça clássica, a que chamamos retributiva, e a justiça restaurativa, restauradora ou reparadora. Podemos visualizar alguns desses principais aspectos em sua obra de forma categorizada (BERISTAIN, 2000, p. 174-175), trazendo em A aqueles relativos à justiça retributiva, e em B, os referentes à justiça restaurativa:

- 1 A) O delito é a infração da norma penal do Estado.
- 1 B) O delito é a ação que causa dano a outra pessoa.
- 2 A) A justiça retributiva concentra-se na reprovação, na culpabilidade – olhando para o passado – do que fez o delinquente.
- 2 B) A justiça restaurativa concentra-se na solução do problema, nas responsabilidades e obrigações, olhando para o futuro: o que deverá ser feito?
- 3) A) É reconhecida uma relação de contrários, de adversários, que vencem e submetem o inimigo, em um processo normativo, legal.
- 3) B) São estabelecidos um diálogo e uma negociação normativa que imponham ao delinquente uma sanção restauradora.
- 4) A) O castigo é a consequência (natural) dolorosa que também ajuda (*castigando se defendere*) ou pretende a prevenção geral e especial.
- 4) B) A pena é (pretende) a reparação como um meio de restaurar ambas as partes (delinquente e vítima); tem como meta a reparação/reconciliação.
- 5) A) A administração de justiça se define como um processo “devido”, segundo as normas legais.
- 5) B) A administração de justiça se define como boas relações, avaliam-se as consequências.
- 6) A) O delito é percebido como um conflito (ataque) do indivíduo contra o Estado. É menosprezada sua dimensão interpessoal e conflitiva.
- 6) B) O delito é reconhecido como um conflito interpessoal. E se reconhece o valor do conflito.
- 7) A) O dano de que padece o sujeito passivo do delito se compensa com (reclama) outro dano ao delinquente.
- 7) B) Pretende-se conseguir a restauração do dano social.
- 8) A) Marginaliza-se a comunidade (e as vítimas) e localiza-se esta abstratamente no Estado.
- 8) B) A comunidade como catalisadora de um processo restaurativo *versus* o passado.
- 9) A) São promovidos e fomentados o talento competitivo, os valores individuais.
- 9) B) É incentivada a reciprocidade.
- 10) A) A sanção é a reação do Estado contra o delinquente. A vítima

é ignorada, e delinqüente permanece passivo.

10) B) São reconhecidos o papel da vítima e o do delinqüente, tanto no problema (delito) como em sua solução. São reconhecidas as necessidades e os direitos da vítima. O delinqüente é animado a responsabilizar-se.

11) A) O dever do delinqüente é cumprir (sofrer) a pena.

11) B) A responsabilidade do delinqüente é definida como a compreensão do impacto de sua ação e o compromisso em reparar esse dano.

12) A) O delinqüente não tem responsabilidade na solução do problema (do delito).

12) B) O delinqüente tem responsabilidade na solução do conflito do crime.

13) A) O delinqüente é denunciado.

13) B) É denunciado o dano causado.

14) A) O delito é definido no teor da formulação geral, sem tomar em consideração as dimensões morais, sociais, econômicas e políticas.

14) B) O delito é entendido em todo o seu contexto moral, social, econômico e político.

15) A) O delinqüente tem uma dívida com o Estado e a sociedade, abstratamente.

15) B) É reconhecida à vítima a dívida/responsabilidade.

16) A) O castigo considera a ação pretérita do delinqüente.

16) B) A sanção responde às conseqüências prejudiciais do comportamento do delinqüente.

17) A) O estigma do delito é indelével.

17) B) O estigma do delito pode apagar-se pela ação reparadora/restauradora.

18) A) Não se fomentam o arrependimento e o perdão.

18) B) Procuram-se o arrependimento e o perdão.

19) A) A justiça penal está exclusivamente nas mãos de profissionais governamentais.

19) B) Na resposta ao delito (ao conflito), colaboram também os participantes implicados nele.

5. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS IMPLEMENTADORAS DE PRÁTICAS RESTAURATIVAS

Pode-se afirmar que a origem do que hoje conhecemos como mediação vítima-ofensor, uma das espécies mais usuais de prática restaurativa, projeta-se para a década de 1970, motivada pelo incidente ocorrido na cidade de Elmira, na província de Ontário, no Canadá, onde dois jovens foram acusados de praticar atos de vandalismo contra 22 propriedades. Na ocasião, influen-

ciado pela proposta feita por Mark Yantzi e Dave Worth, membros de um serviço de voluntários do Comitê Central Menonita da cidade de Kitchener, também em Ontário, o juiz determinou que se fizessem encontros presenciais entre as vítimas e os dois ofensores a fim de se chegar a um acordo de indenização. Acompanhados dos oficiais de condicional e do coordenador, os jovens visitaram as vítimas, negociaram o ressarcimento, e em poucos meses pagaram a dívida. (ZEHR, 2008, p. 149-150)

A partir daí, nasceu a expressão VORP's (Victim Offender Reconciliation Programs/ Programas de Reconciliação Vítima-Ofensor) e várias outras práticas começaram a ocorrer de forma estruturada no Canadá. Quando essas experiências chegaram aos Estados Unidos, entre anos de 1977 e 1978, através de um projeto na cidade de Elkhart, Estado de Indiana (ZEHR, 2008, p. 150), o psicólogo Albert Eglash criou a expressão Justiça Restaurativa em um texto que o mesmo produziu, fundado na idéia de restituição criativa e que estimulava o ofensor a pedir perdão pelos seus atos e reabilitar-se (BENEDETTI, 2009, p. 42).

•269

Após as experiências VORP's, que constituem um verdadeiro campo experimental para as práticas restaurativas em todo o mundo, a Justiça Restaurativa difundiu-se e ganhou delineamentos diferenciados nos locais onde ia sendo implementada. Podemos destacar a Nova Zelândia, a Austrália, a África do Sul e países da Europa, como Alemanha, Holanda, Inglaterra e Espanha, como bons exemplos.

5.1. A EXPERIÊNCIA NEOZELANDESA: AS RGF (REUNIÕES DE GRUPOS FAMILIARES) E OUTRAS PRÁTICAS

A Nova Zelândia pode ser considerada um dos países-piloto a introduzir a via restaurativa no seio de sua justiça criminal. Tendo ultrapassado 20 anos, a experiência demonstra que os valores e processos de justiça restaurativa aplicados na justiça juvenil e também na de adultos trouxeram resultados satisfatórios, que poderão ampliar-se à medida em que a eficácia dessas práticas seja reconhecida, contemplando benefícios tanto para as vítimas, como para os infratores. (MAXWELL, 2005, p. 279)

As principais práticas são as reuniões de grupos familiares para jovens, o encaminhamento alternativo de jovens pela polícia e as reuniões restaurativas para adultos. (MAXWELL, 2005, p. 281)

5.1.1. AS REUNIÕES DE GRUPOS FAMILIARES

As reuniões de grupos familiares para jovens são uma das possibilidades que um agente policial tem quando prende um jovem infrator neozelandês. Apesar da gravidade da infração e do histórico da mesma serem os fatores determinantes para a prática policial, tem-se buscado conhecer o histórico familiar do infrator, e isso se dá justamente através dessas reuniões, que já representam 25% das tomadas de decisão e incluem todas as infrações sérias, com exceção dos assassinatos e homicídios culposos, que vão diretamente para os tribunais regulares. (MAXWELL, 2005, p. 281)

270• Tais encontros são organizados por coordenadores da justiça juvenil, e contam com o apoio de assistentes sociais, cujo papel inclui a preparação e presença em reuniões com os participantes, e a tomada de providências necessárias para uma reunião restaurativa, organizando sua facilitação e relatando os resultados para as partes envolvidas. Normalmente comparecem os jovens infratores, suas famílias, membros da família estendida e outros partidários, as vítimas e seus partidários, um representante da polícia e o facilitador. (MAXWELL, 2005, p. 281)

Estudos realizados entre 1990 e 2004 com jovens, membros da família, vítimas e profissionais envolvidos nas RGF (reuniões de grupos familiares) apontaram as seguintes conclusões: a) os resultados das RGF são amplamente restaurativos, uma vez que todos os envolvidos participam (apesar de isso só ocorrer com cerca de metade das vítimas) e concordam com as decisões, havendo em grande parte a reparação do dano e a reintegração do infrator; b) apesar de em alguns casos os jovens e as vítimas terem se sentido distantes da tomada de decisão, e de alguns resultados apresentarem caráter punitivo e reabilitação do infrator aquém das expectativas dos jovens, a aplicação de um tratamento justo e respeitoso para todos e a ausência da vergonha estigmatizante foram fatores fundamentais que determinaram o êxito em muitas reuniões; c) jovens compreenderam o processo, sen-

tiram-se apoiados, perdoados e arrependidos, e conseqüentemente, capazes de reparar o dano e de não cometer novas infrações. (MAXWELL, 2005, p. 282)

5.1.2. O ENCAMINHAMENTO ALTERNATIVO DE JOVENS PELA POLÍCIA

Outra prática recorrente na Nova Zelândia na qual são percebidos os princípios da justiça restaurativa são os planos de encaminhamento alternativo de jovens pela polícia, também chamados de ações alternativas, através do Departamento de Auxílio à Juventude, cujos oficiais seguem os princípios do *Estatuto de Crianças, Jovens e Suas Famílias* de 1989 (MAXWELL, 2005, p. 283). Os objetivos desses planos são, segundo Maxwell (2005, p. 283), “reparar o dano causado, responsabilizar os jovens por sua infração, envolver os jovens, as famílias e as vítimas no processo de tomada de decisão e desviar os jovens do tribunal e da custódia, utilizando o menor tempo possível nesses processos”.

Para tanto, após ter ciência do relatório do policial que investiga o caso, o oficial geralmente visita a família do jovem infrator e conversa com este e com seus pais, a fim de tentar encontrar um plano satisfatório. O mesmo oficial também pode visitar as vítimas e a escola do infrator (MAXWELL, 2005, p. 283). As ações comumente aplicadas são: a) pedido de desculpas (por escrito, pessoalmente ou ambos); b) reparação financeira ou doações à caridade; c) trabalhos comunitários; d) toques de recolher ou outras restrições; e) outras medidas (como escrever uma redação) (MAXWELL, 2005, p. 283).

Os resultados dos planos de encaminhamento alternativo são muito semelhantes aos das reuniões de grupos familiares e, se comparados aos da justiça tradicional, são reveladores da eficácia do tratamento de jovens pela via restaurativa. (MAXWELL, 2005, p. 283-284)

5.1.3. AS REUNIÕES RESTAURATIVAS PARA ADULTOS

A reforma ocorrida no âmbito da justiça juvenil na Nova Zelândia, através da utilização de procedimentos propriamente restaurativos, propiciou, em 1995, a inclusão de práticas restaurativas também na justiça criminal de adultos. Através de uma parceria da Unidade Nacional de Prevenção ao Crime, com a polícia e os conselhos comunitários do país, naquele ano, três projetos-piloto passaram a funcionar no país,

como forma de desviar infratores adultos da necessidade de se apresentarem em tribunais criminais. (MAXWELL, 2005, p. 284).

Destacam-se dois: o Projeto *Turnaround* (Dar a Volta) e Projeto *Te Whanau Awbina*, realizado em Auckland, maior cidade da Nova Zelândia (MAXWELL, 2005, p. 284). Os encontros são realizados na forma de painéis comunitários e envolvem infrações como roubo qualificado, ameaça de morte, morte causada por direção, crime de dirigir embriagado, assim como infrações consideradas mais “rotineiras” de dano doloso, furto e invasão de domicílio (MAXWELL, 2005, p. 285-286).

Estudos realizados em 1997 e 1999 revelam ânimo nos resultados alcançados com as experiências restaurativas na justiça de adultos. Concluiu-se que a maioria dos participantes estavam satisfeitos com o processo e com os resultados. Além disso, a probabilidade de reincidência nos doze meses seguintes foi considerada bem inferior se comparada com a de grupos não participantes do projeto e, mesmo na hipótese de reincidência, percebeu-se que suas infrações eram menos sérias que as dos demais infratores. Outrossim, levando-se em conta os custos para o Estado, percebeu-se que as audiências dos painéis comunitários traziam bem menos gastos que as penas aplicadas pelo tribunal, além de passarem com mais veemência a sensação de inclusão e reparação para os envolvidos. (MAXWELL, 2005, p. 286-287).

5.2. A MEDIAÇÃO VÍTIMA-OFENSOR (MVO)

Inicialmente, cumpre mencionar que a mediação é uma das práticas restaurativas mais utilizadas até hoje, excedendo 30 anos em países como Estados Unidos e Canadá (PALLAMOLLA, 2009, 107). Também é relevante informar que estudos comprovam a existência de mais de 300 programas nos Estados Unidos e mais de 500 na Europa, “demonstrando um aprimoramento na relação vítima-infrator, a redução do medo na vítima e maior probabilidade do cumprimento do acordo por parte do infrator” (PAZ; PAZ, 2005, p. 127).

A mediação vítima-ofensor nada mais é que uma espécie dentro do gênero autocompositivo mediação, no qual “são as próprias partes que são estimuladas a encontrar uma solução para suas questões, auxiliadas, em menor ou maior escala, pelo mediador”. (AZEVEDO, 2004 *apud* AZEVEDO, 2005, p. 142)

A maioria dos casos que se encontram sob mediação geralmente são aqueles relacionados a delitos contra a propriedade e de pouca gravidade cometidos por jovens infratores, apesar de casos mais recentes já apontarem delitos mais sérios e violentos tanto na justiça de adultos quanto na juvenil (SCHIFF, 2003, p. 317-318; RAYE e ROBERTS, 2007, p. 213 *apud* PALLAMOLLA, 2009, p. 108). Conforme aludem os autores supramencionados, os casos que apontam para uma solução passível de mediação podem ser encaminhados por juízes, oficiais de condicional, advogados das vítimas e infratores, polícia e até mesmo as partes, possibilitando que a mediação possa ser aplicada em várias fases do processo criminal: antes da ação penal, antes do processo, depois da instrução e antes da sentença, e após a sentença (SCHIFF, 2003, p. 318; RAYE e ROBERTS, 2007, p. 213 *apud* PALLAMOLLA, 2009, p. 109).

A mediação vítima-ofensor visa propiciar que os implicados “encontrem-se num ambiente seguro, estruturado e capaz de facilitar o diálogo”. Antes de ocorrer o encontro entre as partes, o mediador as procura separadamente para avaliar se ambas estão preparadas para o processo. Em caso positivo, promove-se o encontro, e lá serão comunicados ao ofensor os impactos do delito (físicos, emocionais e financeiros) sofridos pela vítima, podendo este responsabilizar-se pelo evento ao tempo em que explica porquê e como o delito ocorreu. Logo após acorda-se uma forma de reparar a vítima (material ou simbolicamente). (SCHIFF, 2003, p. 318 *apud* PALLAMOLLA, 2009, p. 109)

Para Mark Umbreit (2001 *apud* AZEVEDO, 2005, p. 142), a MVO direciona-se preponderantemente a estabelecer um diálogo entre vítima e ofensor com ênfase em restauração da vítima, responsabilização do ofensor e recuperação das perdas morais, patrimoniais e afetivas. Desta forma, destroem-se os mitos e estereótipos com relação à vítima e ao infrator e ambos passam a ter participação ativa no processo restaurador (PETERS e AERTSEN, 1995, p. 140 *apud* PALLAMOLLA, 2009, p. 110).

5.3. OS CÍRCULOS RESTAURATIVOS

Os círculos restaurativos passaram a se desenvolver em meados de 1991, no Canadá, e em 1995, já eram aplicados nos EUA através de um projeto piloto (PALLAMOLLA, 2009, p. 119). Abrangem delitos co-

metidos por jovens, adultos, delitos graves, disputas da comunidade, em escolas, e em casos envolvendo o bem-estar e proteção da criança (SCHIFF, 2003, p. 322 *apud* PALLAMOLLA, 2009, p. 119); assim como podem ser usados para dirimir um problema comunitário, para prover suporte e cuidado para vítimas e ofensores, e para estudar a forma de acolhimento na comunidade dos ofensores que estiverem presos (RAYE e ROBERTS, 2007, p. 215 *apud* PALLAMOLLA, 2009, p. 119).

Podem ser adotados em diversas etapas do processo criminal e dele participam vítima e infrator, suas famílias, pessoas ligadas à vítima e ao infrator que queiram apoiá-los, qualquer pessoa que represente a comunidade e queira participar, bem como os operadores do sistema de justiça criminal. (RAYE e ROBERTS, 2007, p. 215 *apud* PALLAMOLLA, 2009, p. 119-120).

Apesar dos poucos estudos sobre a prática dos círculos restaurativos, por serem mais recentes, alguns relatos demonstram que eles se voltam às necessidades das partes, através de uma perspectiva reintegradora, e satisfazem, de um modo geral, todos os envolvidos no processo. (KURKI, 2003, p. 303-304 *apud* PALLAMOLLA, 2009, p. 120)

274•

6. A JUSTIÇA RESTAURATIVA NO BRASIL: PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS

No Brasil, as primeiras práticas restaurativas se iniciaram há cerca de dez anos, através de sua adoção, ainda que tímida nas escolas, como estratégia para a solução de problemas disciplinares (BENEDETTI, 2009, p. 53). Em 1998, no âmbito do Projeto Jundiaí, uma pesquisa prévia buscou “identificar mecanismos efetivos de prevenção da violência em escolas públicas” e, posteriormente, foram incorporadas câmaras restaurativas para a resolução de conflitos no ambiente escolar (SCURO NETO, 2008, p. 163-184 *apud* BENEDETTI, 2009, p. 53).

Contudo o grande pontapé se deu em 2003, com a criação da Secretaria da Reforma do Judiciário pelo Ministério da Justiça. O desígnio principal deste órgão era o de dar mais efetividade às atividades do Judiciário brasileiro, através de uma prestação jurisdicional mais célere e de qualidade, e de uma maior abertura à sociedade (BENEDETTI, 2009, p. 53-54). Nessa ótica, o ideal da Justiça Restaurativa passou a ser amplamente defendido pela Secretaria como uma opção

dentre as tantas formas alternativas de resolução de conflitos, especificamente nas áreas criminal e infracional (BENEDETTI, 2009, p. 55), como “alternativa real para o sistema de justiça criminal” (RENAULT e LOPES, 2005, p. 11). Como esclarecem Renault e Lopes, “não se trata apenas de uma construção teórica, mas de um modelo já testado e incorporado por diversos países e, ademais, recomendado pela Organização das Nações Unidas” (2005, p. 11).

Sendo assim, a partir de 2004, o tema passou a ser discutido em seminários e simpósios, em cidades como Porto Alegre, Araçatuba e Brasília, encabeçados por organizações e institutos que tinham o interesse de promover a disseminação da Justiça Restaurativa no Brasil. (BENEDETTI, 2009, p. 55-56)

Em 2005, uma parceria entre o Ministério da Justiça e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), lançou o projeto “Promovendo Práticas Restaurativas no Sistema de Justiça Brasileiro”, que consistia em duas dimensões: uma teórica e outra prática (RENAULT e LOPES, 2005, p. 11). A dimensão teórica consistiu na realização de seminários e na publicação de obras coletivas, com destaque para as obras “Justiça Restaurativa: coletânea de artigos”, de 2005, e “Novas Direções na governança da justiça e da segurança”, de 2006, ambas na cidade de Brasília. A dimensão prática consistiu na implantação de três projetos-piloto no Brasil, nas cidades de São Caetano do Sul, Porto Alegre e Brasília (RENAULT e LOPES, 2005, p. 11).

Em São Caetano do Sul o programa se estabeleceu na Vara da Infância e da Juventude, tendo como público-alvo adolescentes autores de atos infracionais, e ocorrendo através da prática do círculo restaurativo, de duas maneiras. Na primeira, escolhem-se alguns casos entre os encaminhados à Vara e estes são enviados a uma equipe técnica, responsável por promover encontros restaurativos no próprio fórum. Os resultados desses encontros serão apreciados pelo juiz e pelo promotor público, que passarão a fiscalizar seu cumprimento, e poderão cumular a aplicação de medida sócio-educativa juntamente com o acordo restaurativo. Outra hipótese de ocorrência é a realização dos encontros em três escolas públicas da cidade, onde são levados conflitos entre alunos ou problemas de disciplina. Nesses casos, os professores assumem a posição de facilitadores, e os acordos são encaminhados à Vara da Infância e da

Juventude para serem registrados, fiscalizados, e após a concessão da remissão, arquivados. (BENEDETTI, 2009, p. 56)

Em Porto Alegre, o programa é desenvolvido na 3ª vara Regional do Juizado da infância e da Juventude, que executa as medidas sócio-educativas aplicadas no processo de conhecimento através das 1ª e 2ª Varas. Utiliza-se a prática do círculo restaurativo (PALLAMOLLA, 2009, p. 122). Cumpre ressaltar que a aplicação das práticas restaurativas podem ocorrer tanto num momento anterior à decisão do juiz, no qual o adolescente estará cumprindo internação provisória, como após a prolação da sentença, quando o adolescente já estará a cumprir a medida socioeducativa (BENEDETTI, 2009, p. 57).

Em Brasília está o único dos três projetos-piloto que se dá fora do âmbito da Justiça da Infância e da Juventude, sendo desenvolvido junto aos 1º e 2º Juizados Especiais Criminais localizados na região do Núcleo Bandeirante. A prática restaurativa lá estabelecida é a mediação vítima-ofensor. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e o Ministério Público são os responsáveis pelo programa, ficando a coordenação do projeto ao juiz do Juizado Especial. A participação deve ser voluntária, e os casos devem envolver conflitos entre pessoas que possuam vínculo ou relacionamento projetados para o futuro e aqueles nos quais há a necessidade de reparação emocional ou patrimonial. Estão excluídos os casos de violência doméstica e de uso de substância entorpecente. (RAUPP e BENEDETTI, 2007, p. 13-14 *apud* PALLAMOLLA, 2009, p. 121-122)

6.1. CAUTELAS PARA A INCORPORAÇÃO DO MODELO RESTAURATIVO NO BRASIL

São necessárias algumas cautelas para a utilização de procedimentos restaurativos em nosso sistema de justiça, tendo em vista que estes ainda não são previstos na lei como um devido processo legal no sentido formal (PINTO, 2005, p. 32). Adotando-se a perspectiva de Pinto (2005, p. 32-34) podemos sistematizar 10 enunciados gerais:

a) A aceitação da alternativa restaurativa não deve ser imposta, direta ou indiretamente;

b) As partes devem ser informadas, de forma clara, que se trata de uma alternativa, cuja aceitação deve ser espontânea, podendo ser revogada a qualquer momento;

c) Devem ser respeitados todos os direitos e garantias fundamentais de ambas as partes;

d) Na fase de preparação do procedimento, é aconselhável se consultar primeiramente o acusado acerca da possibilidade de participação, e somente após essa consulta, é que se buscaria a concordância da vítima, evitando-se assim a criação de falsas expectativas;

e) É preferível que os mediadores sejam psicólogos, assistentes sociais ou pessoas ligadas à comunidade com perfil adequado para o desenvolvimento dos programas;

f) É imprescindível que a audiência restaurativa ocorra num ambiente informal, tranquilo e seguro;

g) Os núcleos de justiça restaurativa deverão atuar em conexão com a rede social de assistência, com apoio dos órgãos governamentais, empresas e ONGs;

h) Os encontros restaurativos devem ser realizados preferencialmente em espaços comunitários neutros;

i) Após o parecer favorável do Ministério Público, os casos indicados seriam encaminhados para núcleos de justiça restaurativa, retornando ao MP com um relatório e um acordo restaurativo escrito e subscrito pelas partes;

j) A Promotoria incluiria as cláusulas inseridas no acordo na sua proposta, para homologação judicial, e se passaria à fase executiva, com acompanhamento integral do cumprimento do acordo, como forma de monitoramento e avaliação dos projetos-piloto e, mais tarde, da Justiça Restaurativa de maneira institucionalizada.

•277

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em tempos de globalização pujante, refletida na economia, na política, na religião e, principalmente, na vida da sociedade contemporânea, é inegável que o Direito renasce a todo instante quando traduz e incorpora em sua variadas fontes, sobretudo a legislação e a jurisprudência, os anseios dos atores sociais dessa contemporaneidade.

De igual modo, a busca pela concretização do justo motiva o debate em torno da urgência na ressignificação do Direito e de suas finalidades. A introdução de métodos alternativos de resolução de conflitos, entre os quais se inclui a Justiça Restaurativa, nos ordenamentos jurídicos de

diversos países, assim como o Brasil, apenas reforça essa faceta sócio-filosófica das ciências jurídicas. A Justiça Restaurativa revela-se, portanto, como modalidade de justiça idônea a sanar e oferecer respostas adequadas aos conflitos da atualidade. Mais que isso, seu trunfo reside na ampliação do acesso à justiça, uma vez que oportuniza às partes envolvidas em um conflito ou delito (diga-se vítima, ofensor, comunidade e demais interessados) a participação direta nos seus procedimentos e resultados.

Um dos méritos da Justiça Restaurativa está na forma como o crime e a justiça são enxergados através das suas lentes. A lente restaurativa incorpora como fundamentos os princípios definidos pela Resolução 2002/12 do Conselho Social e Econômico da ONU, além de inúmeros valores que constituem referência para a realização das variadas modalidades de práticas restaurativas, como participação, respeito, honestidade, humildade, empoderamento e responsabilidade. Tais valores, associados ao diálogo, outra importante ferramenta utilizada na condução dos processos restaurativos, evidenciam o potencial da Justiça Restaurativa na resolução de lides que, sem dúvida, tomariam rumos distintos no Judiciário.

278•

No plano prático, os projetos com teor restaurativo ao redor do mundo apontam para a efetividade das técnicas adotadas, estando ou não estas vinculadas de alguma forma ao Judiciário. Estudos realizados no Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália, África do Sul, Inglaterra, Alemanha, Holanda e Espanha, entre outros países que de alguma forma realizam práticas restaurativas, ratificam essa eficácia. Os números mostram que há maior satisfação das partes com os processos e decisões tomadas; percebe-se que em grande parte dos casos, quando as partes aceitam participar de um encontro restaurativo a reparação do dano é alcançada e há a reintegração do infrator, ainda mesmo que este cumpra uma medida de privação de liberdade; ademais, rompem-se estereótipos e a estigmatização oriundos do processo penal, diminuindo também a reincidência.

No Brasil, os projetos-piloto em São Caetano do Sul, Brasília e Porto Alegre, além de outros aplicados através de parcerias com juizados e varas criminais ou da infância e da juventude, e aqueles realizados em escolas e comunidades, também sinalizam a importância da Justiça Restaurativa como método satisfativo de resolução de conflitos. Entretanto, a adequação das práticas restaurativas ao modelo

brasileiro de justiça ainda se depara com inúmeros desafios, principalmente a falta de uma legislação regulamentadora e a utilização dos procedimentos de forma autônoma ao Judiciário.

O século XXI irrompeu trazendo uma mudança na forma de pensar e fazer o Direito, frente a múltiplas subjetividades e quebras de padrões característicos de um momento de transição paradigmática, em que a busca por resultados mais práticos, céleres e inclusivos tornou-se alvo incessante de juristas e articuladores de políticas públicas. A percepção da Justiça Restaurativa como um mecanismo apto a enfrentar e solucionar delitos e outros conflitos, contudo, ainda precisa ser desvelada, de modo que seu reconhecimento implique numa abertura capaz de promover a institucionalização de suas práticas. Vencida esta etapa e feitos os devidos ajustes para sua implementação, passaremos a dispor de um importante veículo de efetivação da justiça que já é realidade em nossos dias.

8. REFERÊNCIAS

•279

AZEVEDO, André Gomma de. O componente de mediação vítima-ofensor na justiça restaurativa: uma breve apresentação de uma inovação epistemológica na autocomposição penal. In: SLAKMON, C.; DE VITTO, R.; PINTO, R. Gomes (Orgs.). *Justiça Restaurativa*. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, 2005.

BENEDETTI, Juliana Cardoso. *Tão próximos, tão distantes: a justiça restaurativa entre a comunidade e sociedade*. São Paulo, USP, 2009.

BERISTAIN, Antonio. *Nova criminologia à luz do direito penal e da vitimologia*. Brasília: UnB, 2000.

KONZEN, Armando Afonso. *Justiça restaurativa e ato infracional: desvelando sentidos no itinerário da alteridade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MARSHALL, Chris; BOYACK, Jim; BOWEN, Helen. Como a justiça restaurativa assegura a boa prática – uma abordagem baseada em

valores. In: SLAKMON, C.; DE VITTO, R.; PINTO, R. Gomes (Org.). *Justiça Restaurativa*. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, 2005.

MAXWELL, Gabrielle. A Justiça Restaurativa na Nova Zelândia. In: SLAKMON, C.; DE VITTO, R.; PINTO, R. Gomes (Org.). *Justiça Restaurativa*. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, 2005.

PALLAMOLLA, Raffaella da Porciuncula. *Justiça restaurativa: da teoria à prática*. São Paulo: IBCCRIM, 2009.

PAZ, Silvana Sandra e Silvina Marcela. Processos possíveis. In: SLAKMON, C.; DE VITTO, R.; PINTO, R. Gomes (Orgs.). *Justiça Restaurativa*. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, 2005.

280

PINTO, Renato Sócrates Gomes. Justiça restaurativa é possível no Brasil? In: SLAKMON, C.; DE VITTO, R.; PINTO, R. Gomes (Org.). *Justiça Restaurativa*. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, 2005.

RENAULT, Sérgio Rabello Tamm; LOPES, Carlos. Apresentação. In: SLAKMON, C.; DE VITTO, R.; PINTO, R. Gomes (Org.). *Justiça Restaurativa*. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, 2005.

SALIBA, Marcelo Gonçalves. *Justiça restaurativa e paradigma punitivo*. Curitiba: Juruá editora, 2009.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria. *Aproximação ao Direito Penal Contemporâneo*. Tradução de Roberto Barbosa Alves. Coleção Direito e ciências afins, v. 7. São Paulo: RT, 2011.

ZEHR, Howard. *Trocando as lente: um novo foco sobre o crime e a justiça*. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2008.

REPENSANDO O ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL: ESTUDOS INTERNACIONAIS

VOLUME 1 – AS ONDAS DE CAPPELLETTI NO SÉCULO XXI

VOLUME 2 – INSTITUTOS INOVADORES

Apoio Institucional:

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada