

PROTEÇÃO AMPLA DE ACESSO À JUSTIÇA DOS ÓRGÃOS INTERAMERICANOS DE DIRETOS HUMANOS

BROAD PROTECTION OF ACCESS TO JUSTICE FOR INTER-AMERICAN BOARD OF DIRECT HUMAN

Warlen Soares Teodoro*

Resumo: Certamente, o Projeto Florença é um marco para a compreensão do acesso à justiça. Os resultados identificaram entraves que impedem o cidadão de buscar no judiciário uma solução, como altos custos judiciais, demora processual e falta de mecanismos de proteção aos direitos difusos. Entretanto, para além dele, um novo horizonte de sentido abarca o tema, guiado por um acesso à justiça denominada quarta onda, cujo eixo de investigação desloca do lado da demanda para o lado da oferta do serviço judicial. Essa é a proposta de Kim Economides, que defende atacar duas questões centrais, quem possui acesso aos cursos de formação em direito, e se profissionais como advogados, defensores públicos, membros da magistratura e do ministério público estão aptos a promoverem “justiça”, mas sem negar a importância e a completude das acepções compreendidas no projeto inicial, desenvolvido por Mauro Cappelletti e Bryant Garth. Nesse contexto, torna-se relevante investigar o entendimento dos órgãos interamericanos de Direitos Humanos sobre o instituto, a fim de identificar o tipo de proteção internacional que o cidadão pode buscar. Partindo do questionário elaborado pela própria Comissão e uma série de julgados da Corte, defende-se que a proteção ao acesso à justiça pelos órgãos perpassam os entraves identificados pelo Projeto de Florença e alcança também a perspectiva da quarta onda, concretizando uma proteção ampla do direito de acesso à justiça.

Palavras-chave: Acesso à justiça. Proteção ampla. Comissão. Corte Interamericana.

Abstract: Undoubtedly, the Florence Project is a landmark for understanding the access to justice. The results identified barriers that prevent citizens from seeking a solution in justice, such as high legal costs, procedural delay and lack of protection mechanisms to diffuse rights. However, beyond it, a new horizon of meaning embraces the theme, guided by an access to justice called fourth wave, whose axis of research shifts the demand side to the supply side of the judicial service. This is the proposal of Kim Economides, who defends to attack two central issues, who has access to training courses in law and if professionals such as lawyers, public defenders, members of the judiciary and public prosecutors are able to promote “justice”, but without denying the importance and the completeness of meanings included in the initial project developed by Mauro Cappelletti and Bryant Garth. In this context, it is relevant to investigate what is the understanding of the inter-American human rights bodies about the institute, in order to identify the type of international protection which the citizen can seek. Based on the questionnaire prepared by the Commission itself and a number of trial the Court argues that the protection of access to justice bodies permeate the barriers identified by the Florence Project and also reaches the perspective of the fourth wave, realizing broad protection of the right to access to justice.

Keywords: Access to justice. Extensive protection. Commission. Court.

* Graduado em Direito; Mestrando em Direito Processual Penal na linha de O Processo na Construção do Estado Democrático de Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; Rua Firmino Duarte, 38, Palmeiras, 35575-420, Belo Horizonte, MG; warlen_soares@hotmail.com

Introdução

O período do Pós-Segunda Guerra Mundial é marcado pela formação e consolidação dos Direitos Humanos. Entretanto, mais que reflexos da guerra, estes traduzem direitos elementares à pessoa humana para viver com dignidade, e que foram construídos ao longo da própria história da humanidade. Portanto, não reduzem a compartimentos estanques, estão em constante transformação, seja na incorporação de direitos ou na atribuição de novos olhares aos existentes.

No rol da proteção dos sistemas de direitos humanos, foi incorporado o Acesso à Justiça, que encontra respaldo tanto na esfera global quanto na regional, notadamente nesta última, pois liga diretamente ao objeto deste estudo, no Art. 8º da Convenção Interamericana de Direitos Humanos. Mas, qual é o entendimento dos órgãos internacionais sobre o acesso à Justiça? Será aquele delineado pelos estudos preliminares consubstanciado no Projeto de Florença? Ou encontra respaldo sob novos olhares de acesso à justiça na proposta de uma quarta onda?

A importância desse questionamento ultrapassa o âmbito acadêmico e interessa não apenas aos estudantes de direito, aos profissionais ligados à área Jurídica e aos pesquisadores do tema, mas transcende à esfera nacional e atinge diretamente os Estados e cidadãos inseridos no âmbito de atuação dos órgãos interamericanos de proteção aos direitos humanos. A partir deste estudo, torna-se possível identificar o tipo de proteção que pode ser buscada pela pessoa cujo direito humano de acesso à justiça foi violado por um Estado-parte, e a tarefa deste na proteção desses direitos.

O termo acesso à justiça passa a existir no vocabulário jurídico a partir da publicação dos resultados das pesquisas realizadas pelo Projeto de Florença, coordenado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth. O objetivo era identificar os fatores que impediam um cidadão de ter acesso ao Poder Judiciário e ofertar soluções aos problemas.

Atacando o modelo formalista de acesso à justiça do Estado liberal, limitado ao direito de ação e de defesa, o Projeto identificou três grandes obstáculos, o primeiro ligado aos altos custos de uma demanda, o segundo relacionado à carência de conhecimentos jurídicos e em terceiro, a ausência de legislação em defesa dos direitos que ultrapassem a esfera individual. Para enfrentar esses desígnios, propôs soluções, sob a denominação de primeira onda, segunda onda e terceira onda.

Entretanto, buscando novos olhares sob o acesso à justiça, Kim Economides propõe o deslocamento da investigação e da demanda para o eixo da oferta da prestação jurisdicional. Assim, passa a estudar e a identificar problemas que dizem respeito aos profissionais prestadores do serviço judiciário, como advogados, defensores públicos, ministério público e magistrados que, em suma, não estariam preparados para representarem a diversas naturezas das demandas jurídicas. Assim, o autor traz propostas do que ele denomina uma quarta onda, voltada para investigar dois pilares básicos: quem possui acesso aos cursos de formação em direito e se profissionais da área jurídica estão aptos a promoverem “justiça”. Contudo, não nega a importância e a completude das acepções compreendidas no projeto inicial desenvolvido por Mauro Cappelletti e Bryant Garth.

Partindo do questionário elaborado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da pesquisa a uma série de julgados da Corte, defende-se que a proteção ao direito de acesso à justiça recebe tratamento amplo, com a inclusão dos novos olhares de acesso à justiça, na linha da quarta onda como perspectiva de atuação dos órgãos.

Com esse desafio, o primeiro capítulo detém a análise do acesso à justiça no rol dos Direitos Humanos, destacando que seu entendimento altera conforme o espaço temporal, não limitado a um compartimento estanque. A segunda parte do trabalho detém ao Projeto de Florença de Acesso à Justiça que, direcionado o foco de investigação do lado da demanda, identifica três grandes linhas de obstáculos que impedem o cidadão de procurar o judiciário, propondo como solução três ondas renovatórias que enfrentam o problema da pobreza, a falta de conhecimentos jurídicos e a ausência de mecanismos jurídicos em tutela de direitos metaindividuais. O terceiro capítulo volta-se à denominada quarta onda de acesso à justiça, segundo Kim Economides, que vem desenvolvendo há mais de 20 anos estudos acerca do acesso à justiça, e propõe o deslocamento do eixo de investigação para o lado da oferta do serviço. Por último, a fim de identificar o parâmetro de acesso à justiça adotado pelos órgãos interamericanos de Direitos Humanos, parte-se para a análise do questionário destinado aos Estados-partes e à sociedade civil, elaborado pela Comissão, bem como se dedica à pesquisa de uma série de julgados, emanados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

1 Acesso à justiça no rol dos Direitos Humanos

Os direitos humanos nasceram da necessidade de proteção dos indivíduos contra as arbitrariedades do poder estatal frente aos seus administrados e, por essa razão, passaram a orientar as políticas públicas internas estatais, as relações privadas, e transcenderam a esfera doméstica, para também servir como fonte de orientação das relações entre Estados no âmbito internacional, criando uma esfera elementar de proteção e efetivação da dignidade humana a nível global.

Esse fortalecimento despontou principalmente da reação contra as barbáries cometidas durante a Segunda Guerra Mundial, momento em que se verificou a necessidade de transcender os limites dos sistemas jurídicos internos, para assegurar a proteção efetiva dos direitos humanos.

Mas não se configuram uma pauta fixa e estanque, definida em um único momento da história. A formação dos direitos humanos se confunde com a própria história da humanidade, sendo certo que tais direitos consubstanciam em um catálogo aberto, ao qual se acrescem valores que a sociedade reputa importantes no espaço e no tempo o qual inserem, do mesmo modo que podem sofrer mutações, em virtude da compreensão acerca de determinado direito. Refletem nas palavras de Piovesan (2009, p. 11-37): “[...] um construído axiológico, a partir de um espaço simbólico de luta e ação social.”

Assim é que se percebeu a necessidade de incorporar nesse catálogo o acesso à justiça que, em síntese, traduz o direito do cidadão de buscar no judiciário uma resposta diante da ameaça ou da lesão a um direito. Portanto, o acesso à justiça ganhou relevância

no âmbito do sistema internacional de proteção aos Direitos Humanos e encontra guarida também no sistema regional, consubstanciando como garantia judicial contida no Art. 8º e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

2 O Projeto Florença de acesso à justiça

O termo acesso à justiça passa a ser incorporado ao vocabulário jurídico pela primeira vez com a publicação dos resultados das pesquisas do Projeto Florença de Acesso à Justiça, cuja repercussão tornou-se a nível mundial (NUNES, 2008, p. 35). Trata-se de um estudo desenvolvido entre os anos de 1973 a 1978, que notabilizou por investigar sistemas judiciais de 23 países.¹ Envolvendo pesquisadores de várias frentes das ciências sociais, teve à frente Mauro Cappelletti e Bryant Garth. Os resultados foram compilados em oito tomos e publicados no último ano, em Milão, intitulado “*Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective – A General Report*”.²

Os autores utilizam o termo com dois significados que esboçam bem as duas fases do projeto, o primeiro sentido é o de acesso do cidadão ao Poder Judiciário que, por sua vez, reflete a primeira fase do projeto, de identificar os obstáculos que impedem o cidadão de procurar a prestação jurisdicional. O segundo sentido é o de acesso efetivo, que traduz bem a segunda fase do projeto, a qual propõe as soluções para tornar a prestação estatal socialmente justa. Em suma, o objetivo era identificar e propor a criação de mecanismos que afastassem qualquer interferência do cidadão comum de ter acesso à justiça e efetivar seus direitos.

Os estudos enfrentam diretamente, de forma crítica, o período liberal que era pautado apenas em corrigir os problemas ao direito de ação, isto é, ter acesso à proteção judicial limitava-se ao direito processual do indivíduo de propor ou contestar uma ação (PEDRON, 2013, p. 2).

Identificou-se que o modelo liberal era exegético, dogmático e indiferente aos problemas reais do foro; a população menos abastada era excluída dos serviços judiciais. Por outro lado, o aumento populacional desencadeou uma demanda por interesses coletivos e pela busca de uma atuação positiva do Estado para assegurar o gozo de todos os direitos sociais básicos, como saúde, trabalho, segurança, educação, entre outros.

O diagnóstico levantado pelo Projeto de Florença apontou obstáculos ao acesso efetivo à justiça por parte dos cidadãos sob três pilares. O primeiro obstáculo são as custas judiciais, que de maneira geral, são bem dispendiosas; ao lado disso, as regras de sucumbência e honorários advocatícios. A conclusão foi de que a penalidade imposta ao vencido era quase duas vezes maior ao bem pretendido. Somando-se a isso as incertezas do processo, o cidadão desestimularia-se a procurar uma reparação judicial.

¹ Austrália, Áustria, Bulgária, Canadá, China, Inglaterra, França, Alemanha, Holanda, Hungria, Indonésia, Israel, Itália, Japão, Polônia, União Soviética, Espanha, Suécia, Estados Unidos, México, Colômbia, Chile e Uruguai.

² Tradução livre – Acesso à Justiça: o movimento mundial para a efetivação dos direitos – um relatório geral.

Os autores perceberam que a conjugação entre fator tempo e fator custas não afeta a todos os litigantes de maneira idêntica. A demora, além de aumentar o custo para as partes, pressionava o economicamente mais fraco a desistir da causa em andamento, ou por outro lado, a aceitar acordos que, embora em desvantagem ao seu direito, resolvia de forma mais rápida a ação (CAPPELETTI; GARTH, 1988, p. 7).

Mas entre os obstáculos, não estava apenas o fator econômico. O segundo está ligado ao acesso às informações, de como ajuizar uma ação ou dos próprios direitos a que faz jus, ou seja, a falta de conhecimento jurídico básico constituía um entrave de acesso à justiça. Os fatores psicológicos também são citados, como complexos procedimentos, muita formalidade, ambientes hostis como os tribunais, e a visão de juízes e advogados como opressores, contribuindo para o demandante se sentir em um mundo estranho (CAPPELETTI; GARTH, 1988, p. 9).

O terceiro grande obstáculo apresentado pelo relatório refere-se aos direitos difusos. Foi identificada a ausência de mecanismos jurídicos em defesa desses direitos, em contraponto ao individual, que tinha uma vasta gama de institutos jurídicos à disposição do demandante. No mesmo sentido, percebeu-se a inviabilidade de socorrer ao Poder Judiciário, em razão da natureza do direito lesado, ou por causa da dificuldade de organização dos indivíduos para propor uma ação coletiva, ou pelo fato de o prêmio para qualquer indivíduo buscar essa correção ser suficientemente desestimulante para procurar o serviço judicial, ou mesmo a impossibilidade de um determinado grupo em ter o direito de corrigir a lesão a um interesse coletivo.

Assim é que a segunda fase do Projeto de Florença é direcionada à produção de propostas de solução aos obstáculos identificados, designadas por ondas renovatórias de acesso à justiça.

A primeira onda renovatória enfrenta os problemas pertinentes aos fatores econômicos, como altas custas, a sucumbência e os honorários advocatícios que serviam como desestímulos a postular uma ação. Três soluções são apontadas. A primeira é o Sistema Judicare; para dar acesso ao judiciário aos cidadãos de baixa renda, o Estado passaria a remunerar advogados.³ O segundo sistema é o de “advogados remunerados pelos cofres públicos”, que possui a característica de prestar assistência judiciária e, de forma mais ampla, assistência jurídica, no sentido de conscientizar as pessoas sobre seus direitos.⁴ Posteriormente, um sistema misto integrando características dos anteriores que tinha a finalidade de deixar a cargo do cidadão a escolha de ter um advogado público ou privado⁵ (PEDRON, 2013, p. 3).

A segunda onda renovatória pretende superar os entraves à representação aos interesses difusos, coletivos ou grupais, visto que a concepção civilista erguida sobre os direitos individuais era insuficiente para tutelar esse ramo. Foram propostas mudanças na legislação, visando à criação de mecanismos jurídicos adequados para a proteção

³ Principais países: Áustria, Inglaterra, Holanda, França e Alemanha.

⁴ *Legal Services Corporation* nos Estados Unidos.

⁵ Suécia e Província Canadense de Quebec.

desses direitos a viabilizar tratamento processual unitário aos titulares do direito (CAPPELETTI; GARTH, 1988, p. 46-49).

Por fim, a terceira onda renovatória conhecida como acesso à justiça efetivo dedicou a atenção ao conjunto geral das instituições, pessoas e procedimentos utilizados para processar e até mesmo prevenir litígios. Novos mecanismos procedimentais faziam-se necessários, face às novas querelas sociais surgidas na modernidade, ao lado de reformas nas estruturas de tribunais e a criação de mais foros, aproximando o Poder Judiciário da sociedade com o fim de efetivar direitos (CAPPELETTI; GARTH, 1988, p. 67-73).

O Projeto Florença de Acesso à Justiça estabeleceu um importante marco de reforma do judiciário, identificando problemas e atacando-os diretamente com as ondas renovatórias e, em razão da sua relevância, encontrou ressonância em diversos países. Mas como será apresentado na próxima seção, uma complementação tornou-se necessária, ascendendo uma linha denominada quarta onda.

3 Novos horizontes de acesso à justiça: a quarta onda renovatória

Economides (1999, p. 1), discípulo de Mauro Cappelletti, um dos coordenadores do Projeto Florença, propõe uma quarta onda⁶ renovatória, agora deslocando o eixo de investigação: dos destinatários da prestação jurisdicional para os prestadores do serviço.

A proposta surge diante das pesquisas as quais o autor desenvolveu por quase 20 anos. Primeiramente, no sudoeste da Inglaterra, em comunidades rurais, com o objetivo, principalmente, de examinar a distribuição e o trabalho de advogados; nessa empreitada, percebeu-se a importância de olhar o lado da oferta, sem perder o enfoque também da demanda, além da indissociável relação entre eles.

Em um estudo mais recente, o autor abandona o olhar do acesso à justiça pelo lado da oferta e foca os estudos no campo da ética legal, isso porque o autor considera que o problema não está voltado mais para o acesso dos cidadãos ao judiciário, nas palavras do autor: “De fato, em minha opinião, o acesso dos cidadãos à justiça é inútil sem o acesso dos operadores do direito à justiça.” (ECONOMIDES, 1999, p. 62).

Assim, o autor faz uma diferenciação terminológica, denomina macropolítico o viés de acesso à justiça adotado pelo Projeto de Florença por uma justiça distributiva e micropolítica a visão de acesso à política pelos operadores do direito. Segundo ele:

[...] é hora de examinar também, no nível micro, as compreensões particulares de justiça alcançadas por membros individuais da profissão jurídica: o movimento contemporâneo de acesso à justiça precisa voltar sua atenção para o novo tema da ética profissional. Isso não significa que devemos optar entre estas abordagens, mas que, ao contrário, de algum modo precisamos criar, sustentar e equilibrar em nossa análise do acesso à justiça uma nova síntese entre os níveis macro e micro. (ECONOMIDES, 1999, p. 63).

⁶ O próprio autor admite que o termo “onda” advém da influência de Mauro Cappelletti.

Mas o que seria o acesso à justiça dos operadores do direito? Para o entendimento da questão é importante, como afirma o autor, repartir o problema do acesso à justiça em três dimensões simultâneas.

A primeira delas é a natureza da demanda dos serviços jurídicos. Nesse aspecto, duas tradições de pesquisas no âmbito da sociologia do direito têm demonstrado importantes contribuições. A primeira verifica as necessidades jurídicas não atendidas, procurando quantificar em termos objetivos essas ausências. A segunda investiga a atitude do público em geral, mediante pesquisas sobre opinião e conhecimento da justiça.

Mas Economides (1999, p. 66) considera esses estudos limitados, pois deixaram de considerar os complexos processos que fazem o cidadão recorrer ao judiciário, como fatores psicológicos⁷ e a procura por uma solução de conflitos por meio da justiça informal pelos ricos. Enfim, esses estudos tinham como objeto principal as características dos clientes, os destinatários do serviço judiciário.

Mas desde as primeiras décadas do século passado, estudos importantes teriam colocado em xeque o argumento dominante de que o fator econômico era o obstáculo de acesso à justiça. Desperta atenção o estudo desenvolvido na década de 1970, conhecido como Teoria da Organização Social. De uma forma geral, esta pesquisa conclui que, para compreender porque o cidadão procura a prestação jurisdicional, depende diretamente da natureza do serviço dos advogados, das atitudes e do estilo de serviços que oferecem, pois em regra, eles atendem a uma categoria social e econômica privilegiada, enquanto a população de baixa renda é atendida pelos defensores públicos.

A segunda dimensão do problema de acesso à justiça é a natureza da oferta desses serviços jurídicos. Em suma, não há oferta para qualquer tipo de demanda. Há espaços vazios na oferta, pois os advogados não prestam serviços a todo e qualquer tipo de causa, servindo preferencialmente às corporações e às grandes organizações. Economides (1999, p. 67) conclui: “A natureza e o estilo dos serviços jurídicos oferecidos são, portanto, fatores cruciais que influenciam, quando não determinam, a mobilização da lei.”

Por fim, como terceiro aspecto do acesso à justiça, o autor insere a natureza do problema jurídico, aqueles os quais os clientes possam desejar trazer ao fórum da justiça. Seja o cliente rico ou pobre, há grande espectro descoberto pelos mais diversos ramos jurídicos, seja pela não atuação de advogados, de juízes ou de defensores públicos, seja até mesmo por ausência de institutos jurídicos ou marcos legais regulatórios. Direitos como meio ambiente ou, em suma, os metaindividuais, que transcendem à esfera individual, que afetem todos os cidadãos que não são representados, seja pelos prestadores de serviços jurídicos, seja por grupos particulares representantes da classe mais ampla (ECONOMIDES, 1999, p. 69).

E para enfrentar esses obstáculos de acesso à justiça pelo lado dos prestadores do serviço judicial, o autor propõe uma quarta onda renovatória. O foco central dessa

⁷ Já na década de 1960, Carlin e Howard nos Estados Unidos identificaram quatro estágios em que o cidadão passaria antes de ir ao judiciário: a consciência do problema ser jurídico; a vontade de ajuizar uma ação; sair à procura de um advogado; contratar efetivamente o profissional (ECONOMIDES, 2013, p. 65).

vez, com os olhares direcionados para os prestadores do serviço jurisdicional, divide-se em duas esferas, a primeira sobre o acesso dos cidadãos ao ensino do direito e ao ingresso nas profissões jurídicas e a segunda como esses operadores, uma vez investidos nas carreiras, teriam acesso à justiça, ou seja, como estariam preparados para fazer justiça.

Nas palavras do autor:

Em vez de nos concentrarmos no lado da demanda, devemos considerar mais cuidadosamente o acesso dos cidadãos à justiça do lado da oferta, analisando níveis distintos: primeiro, o acesso dos cidadãos ao ensino do direito e ao ingresso nas profissões jurídicas; segundo, uma vez qualificados, o acesso dos operadores do direito à justiça. Tendo vencido as barreiras para admissão aos tribunais e às carreiras jurídicas, como o cidadão pode se assegurar de que tanto juízes quanto advogados estejam equipados para fazer “justiça”. (ECONOMIDES, 1999, p. 73).

O primeiro tema a ser enfrentado para superação dos problemas pelo lado dos prestadores do serviço judicial diz respeito ao acesso ao ensino jurídico, por uma lógica simples: para chegar a uma carreira jurídica, como de juízes, promotores, defensores e de advogados, primeiramente deve-se passar por um curso jurídico. Assim, por exemplo, dar acesso aos cidadãos brasileiros excluídos e grupos de minorias supriria o déficit de representação judiciária e promoveria acesso à justiça⁸ (ECONOMIDES, 1999, p. 73). Acrescenta o autor, que as faculdades de direito possuem uma papel ímpar na formação de profissionais compromissados em fazer justiça, e não apenas voltados para o lucro.

O segundo tema, contudo, entra na fase posterior, isto é, o cidadão já passou por um curso de direito e está inserido em uma das carreiras jurídicas. Nesse contexto, são levantadas questões éticas sobre as responsabilidades mais amplas da participação das faculdades e dos organismos profissionais na admissão desses profissionais e de padrões mínimos de profissionalização.

O mesmo autor propõe maior fiscalização dos profissionais, notadamente a do advogado, sendo um ponto de partida as declarações acolhidas por esses profissionais nos seus estatutos e código de ética. Para ilustrar, seria importante a atuação de órgãos profissionais, como da Ordem dos Advogados do Brasil, na fiscalização da conduta dos advogados. Pode ser citado também o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público, que fiscalizam, respectivamente, a magistratura e a promotoria de justiça.

Certamente, há grande mérito do autor ao deslocar o objeto da investigação para o lado da oferta, pois identifica problemas voltados aos prestadores do direito, sendo um passo além das pesquisas desenvolvidas pelo Projeto de Florença. Mas deve deixar consignado que o próprio discípulo de Cappelletti aduz que antes de ser uma superação seria uma complementação. A solução do acesso à justiça seria uma conjugação da estrutura macro, eixo da demanda, e micro, lado da oferta.

⁸ A questão que deve ser respondida em busca da solução seria: quem pode se qualificar como advogado ou juiz? Quem tem acesso às faculdades de direito? É a admissão governada, primariamente, segundo princípios de nepotismo ou de mérito?

Vale registrar que alguns dos pontos destacados pelo autor são reflexos das pesquisas desenvolvidas na Europa e no norte da América, e muitos deles são problemas superados no Brasil, como o acesso às carreiras jurídicas mediante concurso público e o acesso ao curso de direito mediante vestibular, mas não constituiu a realidade de muitos países inseridos no âmbito de proteção dos órgãos interamericanos de Direitos Humanos, como será visualizado nas decisões.

Nesse sentido, resta identificar qual é o entendimento dos órgãos internacionais sobre o acesso à justiça, seguindo a linha inicial do Projeto de Florença ou focando-se no lado da prestação do serviço ou na conjugação das duas perspectivas em uma dimensão ampla de proteção de direito humano.

4 Acesso à justiça na Comissão Interamericana de Direitos Humanos: o questionário

Investigar como o acesso à justiça é compreendido na Comissão é o primeiro passo para vislumbrar a amplitude de proteção ao direito que a pessoa humana pode buscar. Isso porque a Comissão desempenha importante papel de análise da demanda e a viabilidade de encaminhamento à Corte, que julgará o caso. Em outras palavras, serve como um filtro anterior ao deslocamento da demanda para julgamento.⁹ Nesse aspecto, o questionário elaborado pela Comissão interamericana é um importante instrumento.

No início de 2013, a Comissão Interamericana destinou um questionário contendo dezesseis perguntas aos Estados partes e a toda a sociedade civil¹⁰ para responderem a um total de 16 questionamentos. A iniciativa surgiu da percepção de ataques aos operadores do direito durante o desenvolvimento dos seus trabalhos, o que atinge a independência e a imparcialidade e põe em risco a própria democracia.

A primeira pergunta¹¹ solicitava a identificação dos desafios e obstáculos à efetiva imparcialidade e independência dos prestadores do serviço judicial, promotores, defensores públicos e juízes. Já com os questionamentos 2 e 15¹² se pretende conhecer se os Estados-partes estão desenvolvendo atividades para impedir a influência de outros poderes nas atividades desses prestadores, ao solicitar quais medidas estão sendo adotadas pelos Estados.

⁹ “Artigo 44 – Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados-membros da Organização, pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação dessa Convenção por um Estado-parte”.

¹⁰ O prazo para envio das respostas está esgotado (até 15 de março de 2013).

¹¹ Primeira pergunta: Identifique os principais desafios e obstáculos que afetam a independência e a imparcialidade de juízes, promotores públicos e defensores públicos no exercício de suas funções.

¹² Questão 2: Indique as medidas adotadas pelo Estado para prevenir ingerências de outros poderes públicos no trabalho de juízes, promotores públicos e defensores públicos.

Questão 15: Destaque as melhores práticas identificadas no Estado para salvaguardar a independência e a imparcialidade dos operadores de justiça no exercício de suas funções, bem como os principais desafios a serem superados.

A terceira pergunta¹³ pretende identificar como é feita a investidura nos cargos, assim, solicita a descrição do processo e os critérios de seleção e nomeação, e procura saber sobre a existência ou não de período de prova, confirmação ou ratificação para que alguma autoridade permaneça investida no cargo.

Na pergunta 4, percebe-se que o órgão interamericano busca compreender se os Estados adotam algum critério para que diferentes grupos sociais sejam inseridos nos cargos,¹⁴ alcançando representatividade. Esse ponto destaca-se neste estudo, pois segue abertamente a linha desenvolvida por Economides (1999).

Outro ponto que chama a atenção, ainda pelo eixo da oferta do serviço jurídico, é a solicitação da questão 14, voltada a identificar a qualificação contínua dos prestadores do serviço jurídico fornecida pelo Estado.¹⁵

De uma forma geral, as demais questões relacionam-se ao tempo de duração dos cargos (questão 5), à participação da Defensoria Pública, Ministério Público e Magistratura no debate de seus orçamentos (6), os critérios de promoções (7), o processo de suspensão e destituição (8), condições de trabalho adequado (9), em relação à segurança física desses operadores (questões 10, 11 e 12) e o papel desempenhado pelo *Ombudsman*.

A partir da leitura do questionário, é possível concluir sem dificuldades que o eixo temático da Comissão incorpora a linha temática proposta na quarta onda, deslocando a preocupação para o eixo dos prestadores do serviço jurisdicional. Percebe-se, com maior destaque à terceira pergunta, que a Comissão adentra diretamente na questão identificada por Economides (1999), que prevê como obstáculo de acesso à justiça a ausência de representatividade dos grupos excluídos. Embora não haja no questionário pergunta referente a quem tem acesso às faculdades de direito, esse é o segundo ponto identificado como obstáculo de acesso à justiça pela quarta onda.

5 Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos

Se no primeiro momento a abordagem deteve-se no acesso à justiça na Comissão, nesta seção, o estudo detém a busca pelo entendimento da Corte, que exerce a função contenciosa e é, portanto, a responsável pelo julgamento dos casos. Com isso, é possível delinear qual tipo de proteção o cidadão pode buscar na Corte e qual é o papel dos Estados signatários da Convenção Americana de Direitos Humanos frente ao direito de acesso à justiça.

¹³ Questão 3: Descreva o processo e os critérios aplicáveis na seleção e nomeação de juízes (inclusive do órgão máximo na hierarquia da justiça constitucional), promotores e defensores públicos. Especifique se existem nomeações sujeitas a período de prova, confirmação posterior ou ratificação de alguma autoridade.

¹⁴ Questão 4: Indique se o Estado adotou alguma medida para garantir a representatividade da sociedade nos cargos de juízes, promotores e defensores públicos. Em particular, indique se existem critérios como gênero, raça ou etnia para favorecer a adequada representação da população.

¹⁵ Questão 14: Destaque se os juízes, os magistrados, os promotores e os defensores públicos recebem capacitação. Indique se o Estado dispõe de escolas ou centros de formação judicial, se a capacitação é um requisito de permanência no cargo ou ascensão e a periodicidade com que essa capacitação se realiza.

Para tanto, será analisada uma série de julgados da Corte. Se concluir pelo entendimento do acesso à justiça pelo eixo da demanda, conforme delineado nos estudos de Cappelletti e Garth, tem-se indicado que o órgão interamericano ainda se preocupa com o seguinte questionamento: o cidadão tem acesso ao serviço judiciário?

Por outro lado, configurado o entendimento de proteção na linha desenvolvida por Economides (1999), como quarta onda, a resposta enfrenta outro tipo de pergunta, qual seja: como está sendo prestado o serviço judiciário pelos Estados?

A primeira condenação do Estado brasileiro perante a Corte Interamericana ocorreu no caso envolvendo a vítima Ximenes Lopes, portador de deficiência mental que, após três dias de internação em uma casa de tratamento psiquiátrico, faleceu em virtude de maus tratos.

Em 2004, a Comissão¹⁶ submeteu à Corte demanda para verificar se o Estado brasileiro era responsável pela violação às Garantias judiciais, Direito à vida, Direito à Integridade Pessoal, Proteção judicial e Obrigação de respeitar os direitos humanos.¹⁷

Várias matérias foram apreciadas pela Corte, entretanto, interessa para o recorte deste estudo, a fundamentação referente ao aspecto processual. O juiz brasileiro da causa justificou a demora do julgamento do processo perante a Corte por motivo de complexidade da causa. Em contraponto, arguiu a Corte que o caso não era complexo. A demora processual, concluiu a Corte, foi causada pela atuação das autoridades judiciais.

Outro julgamento pertinente da Corte, centrada na análise do acesso à justiça pelo lado da oferta do serviço judicial é o Caso Mercedes Chocron Chocron *versus* Venezuela. Esse caso chama a atenção porque envolve a ausência de mecanismos que assegurem ao próprio prestador do serviço judicial desempenhar suas atividades, especificamente nesse caso, a magistratura, uma vez que afeta diretamente as partes demandantes.

A vítima foi destituída do cargo de Juiz de Primeira Instância Criminal, cargo que exercia em Caracas, arbitrariamente, sem observâncias de um devido processo legal que assegurasse sua defesa. A Comissão enviou petição à Corte destacando a quebra de garantias judiciais que garantam o exercício do cargo com independência.

Ao final, a Corte julgou procedentes as alegações e, como a vítima ocupava à época o cargo de juiz provisório e não poderia ser restituída, segundo a Venezuela, determinou a incorporação em cargo similar e com a mesma remuneração e benefícios comparáveis ao cargo anterior, dentro de um ano. Além de outras determinações.

Interessante decisão também vinculada ao eixo da oferta extrai do caso Barbani Duarte y otros vs Uruguai (2011). Entre outras matérias tratadas, destaca a decisão da Corte sobre o direito de ser ouvido, isto é, o mero acesso não seria suficiente para ser considerado atendido o direito de acesso à justiça. Vários outros julgados seguem esse raciocínio.¹⁸

¹⁶ Entre outras atribuições, a Comissão é responsável em submeter o caso à apreciação da Corte, mas antes, tenta uma solução amistosa perante o Estado parte violador. Art. 44 a 51 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

¹⁷ Convenção Americana, respectivamente, Arts.: 8º, 4º, 5º, 25 e 1.1.

¹⁸ Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008; Caso Bayarri Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008.

Por outro lado, no caso *Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs Trinidad y Tobago* (2001), a Corte demonstrou preocupação com o acesso à justiça na linha proposta da primeira onda ao propugnar a responsabilidade estatal pela ausência de assistência jurídica gratuita. Ainda nessa temática, o caso *Trabajadores Cesados del Congreso*¹⁹ manifestou sobre a responsabilidade do Estado por não ter disponibilizado o acesso formal do administrado à tutela jurídica.

Mas é firme o entendimento do órgão de que não basta o mero acesso formal, embora ele seja necessário. Vários julgados retratam a necessidade dos Estados signatários disponibilizarem instrumento processual que, efetivamente, atenda à tutela do cidadão. Em outras palavras, não basta apenas a existência de um procedimento à disposição do interessado, mas que ele alcance o fim para o qual foi criado, um acesso efetivo à justiça. Essa é a leitura dos casos *Velásquez Rodrigues, Castillo Paez vs Perú*, *Baena Ricardo y otros vs Panamá*, *Palamara Iribarne vs Chile*, *Yatama vs Nicaragua*, *Comunidad Indígena Yakye Axa vs Paraguai*, *Cinco Pensionistas vs Peru* e *Acevedo Buendía vs Perú*.

Diante dos casos analisados, Economides (1999) percebe que o entendimento da Corte sobre o acesso à justiça abrange o lado da demanda, em alguns casos, buscando efetivar o acesso ao cidadão ao Poder Judiciário, mas preocupa-se também com o lado da oferta da prestação jurisdicional, demonstrando a preocupação de como os prestadores de serviço atuam, como também, se possuem suas garantias para desempenhar as atividades com imparcialidade. Enfim, o autor entende o acesso à justiça de forma ampla, abrangendo a perspectiva tanto do Projeto de Florença quanto da linha da quarta onda, o que traduz maior proteção aos jurisdicionados e aumento de atuação dos Estados-partes visando à superação dos obstáculos.

Conclusão

A internacionalização dos Direitos Humanos tem destaque no cenário Pós-Segunda Guerra Mundial com a percepção das graves violações por parte dos Estados. Esses direitos, entretanto, não se reduzem a comportamentos estanques sendo construídos ao longo da própria história da humanidade, incorporando, alterando ou modificando o entendimento acerca dos existentes. Assim, percebeu-se a necessidade de incorporar ao rol de proteção o direito ao acesso à justiça. O termo entra no mundo jurídico com a publicação dos estudos desenvolvidos pelo Projeto de Florença que, após identificar três grandes obstáculos que impediam uma pessoa de ter acesso ao serviço judiciário, propôs-se a enfrentá-los com três ondas renovatórias. Entretanto, o eixo de investigação que era pautado no lado da demanda do serviço judiciário é deslocado para o lado da oferta, para quem presta o serviço. Esse é o sentido dos estudos desenvolvidos por

Serie C No. 187, párr. 101, y Caso *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010.

¹⁹ "La Corte considera que en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre las cuales se encuentran también las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a las mismas." (*Trabajadores Cesados del Congreso*).

Economides (1999), ao propor uma quarta onda renovatória. Assim, este artigo buscou identificar em qual eixo de atuação os órgãos interamericanos de proteção aos direitos humanos se pautam. Para investigar o entendimento da Comissão, partiu-se do questionário elaborado pelo órgão e destinado para a sociedade civil e os Estados. Percebeu-se que as perguntas enfocam claramente a linha de uma quarta onda, embora não se preocupe com quem tem acesso às faculdades de direito. Para identificar o entendimento da Corte sobre o acesso à justiça, passou-se para a análise de uma série de julgados, evidenciando a preocupação de como os prestadores do serviço judicial estão atuando, na linha de uma quarta onda, mas também demonstrou atuação na linha do Projeto de Florença. Pode-se concluir que a proteção do direito humano de acesso à justiça nos órgãos interamericanos caminham para uma quarta onda, sem, contudo, abandonar as importantes contribuições do Projeto de Florença, o que eleva à ampla proteção de acesso à justiça.

Referências

ANNONI, D. *Direitos humanos e acesso à justiça no direito internacional: responsabilidade internacional do estado*. Curitiba: Juruá, 2003.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Acevedo Buendía e outros vs Perú*, sentença de 24 de novembro de 2009. San Jose, Costa Rica, 2009a.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Baena Ricardo e outros vs Panamá*, sentença de 21 de junho de 2002. San Jose, Costa Rica, 2002a.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela*, sentença de 05 de agosto de 2008. San Jose, Costa Rica, 2008a.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Baena Ricardo y otros vs Panamá*, sentença de 28 de novembro de 2003. San Jose, Costa Rica, 2003a.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Baldeón García versus Perú*, sentença de 06 de abril de 2006. San Jose, Costa Rica, 2006a.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Barbani Duarte y otros vs Uruguai*, sentença de 13 de outubro de 2011. San Jose, Costa Rica, 2011a.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Bayarri vs. Argentina*, sentença de 30 de outubro de 2008. San Jose, Costa Rica, 2008b.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*, sentença de 26 de novembro de 2010. San Jose, Costa Rica, 2010a.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Castillo Paez vs Perú*, sentença de 03 de novembro de 1997. San Jose, Costa Rica, 1997.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Chocrón Chocrón versus Venezuela*, sentença de 01 de julho de 2011. San Jose, Costa Rica, 2011b.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs Trinidad y Tobago*, sentença de 21 de junho de 2002. San Jose, Costa Rica, 2002b.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Palamara Iribarne vs Chile*, sentença de 22 de novembro de 2005. San Jose, Costa Rica, 2005a.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Velásquez Rodrigues vs Honduras*, sentença de 29 de julho de 1988. San Jose, Costa Rica, 1988.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Ximenes Lopes versus Brasil*, sentença de 04 de julho de 2006. San Jose, Costa Rica, 2006b.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Yatama vs Nicaragua*, sentença de junho de 2005. San Jose, Costa Rica, 2005b.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Cinco Pensionistas vs Peru*, sentença de 28 de fevereiro de 2003. San Jose, Costa Rica, 2003b.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Comunidad Indígena Yakye Axa vs Paraguai*, sentença de 17 de junho de 2005. San Jose, Costa Rica, 2005c.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Petição 911-98: Caso Héctor Fidel Cordero Bernal versus Peru*. Informe n. 112/2011. San Jose, Costa Rica, 2011c.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Petição 1119-02: Caso Aura de Las Mercedes Pacheco Briceño y Balbina Francisca Rodríguez Pacheco versus Venezuela*, Informe n. 20/2012. San Jose, Costa Rica, 2012a.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Petição 266-03: Caso Lilia Alejandra Garcia Andrade y otros versus México*. Informe n. 59/2012. San Jose, Costa Rica, 2012b.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Petição 13-04: Caso Ricardo Vaca Andrade versus Ecuador*. Informe n. 172/2011. San Jose, Costa Rica, 2011d.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Petição 691-04: Caso Omar Francisco Canales Ciliezar versus Estado de Honduras*. Informe n. 71/2010. San Jose, Costa Rica, 2010b.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Petição 728-04: Caso Rogelio Morales Martinez versus México*, Informe n. 67/2012. San Jose, Costa Rica, 2012c.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Petição 405-07: Caso Hildebrando Silva de Freitas versus Brasil*. Informe n. 146/2011. San Jose, Costa Rica, 2011e.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Petição 70-08: Caso Pedro César Marcano versus Venezuela*. Informe n. 10/2013. San Jose, Costa Rica, 2013.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Petição 12440-09: Caso Wallace de Almeida versus Brasil*. Informe n. 26/2009. San Jose, Costa Rica, 2009b.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Petição 975-10: Caso Adan Guillermo Lopez Loney Otros versus Honduras*, Informe n. 70/11. San Jose, Costa Rica, 2011f.

ECONOMIDES, K. Lendo as ondas do “movimento de acesso à justiça”: Epistemologia versus metodologia? In: PANDOLFI, D. et al. (Org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999.

FERNANDES, B. G. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Mapa da defensoria pública no Brasil*. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/images/downloads/mapa_da_defensoria_publica_no_brasil_impreso.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2013.

JUNQUEIRA, E. B. Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. *Revista Estudos Históricos*, São Paulo, n. 18, p. 1-15, 1996.

MIGUEL, D. O. P.; BOSON, E. P. A Defensoria Pública e o reconhecimento dos direitos humanos: uma leitura democrático-procedimental da cidadania como exigência deôntico-teológica. *Revista da Faculdade Mineira de Direito*, Belo Horizonte, v. 15, n. 30, p. 45-63, jul. 2012.

NUNES, D. J. C. *Processo Jurisdicional Democrático: uma análise crítica das reformas processuais*. Curitiba: Juruá, 2008.

PEDRON, F. B. Q. Reflexões sobre o “acesso à Justiça” qualitativo no Estado Democrático de Direito. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 18, n. 3525, 24 fev. 2013.

PEREIRA, A. C. A. Acesso à justiça e direitos humanos: o problema no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 123-134, jan. 1994.

PIOVESAN, F. Declaração Universal dos Direitos Humanos: desafios e perspectivas. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, Belo Horizonte, n. 7, p. 11-37, 2009.

PIOVESAN, F. *Direitos Humanos e Justiça internacional*. São Paulo: Saraiva, 2006.

ROCHA, P. O. G. Concretização de direitos fundamentais na perspectiva jurídico-constitucional da defensoria pública: um caminho ainda a ser trilhado. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 15, n. 60, p. 184-206, jul./set. 2007.

ROBERT, C.; SÉGUIN, E. *Direitos humanos, acesso à justiça: um olhar da defensoria pública*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SANTOS, B. de S. Introdução à sociologia da administração da justiça. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 37, p. 121-129, jan./mar. 1985.

TEIXEIRA, L. F. *Acesso à justiça qualitativo*. 2011. 183 p. Dissertação (Mestrado em Direito)–Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, 2011.

WAGNER JUNIOR, L. G. da C. et al. *Poder judiciário e carreiras jurídicas*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

Data da submissão: D28 de agosto de 2013
Avaliado em: 28 de maio de 2014 (Avaliador A)
Avaliado em: 22 de maio de 2014 (Avaliador B)
Aceito em: 28 de maio de 2014