

O ACESSO À JUSTIÇA COMO MEIO DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA

Rafael Mesquita da Rosa

Mestrando em Direitos Sociais e Processos Reivindicatórios pelo Centro Universitário Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB); especialista em Direito Penal; professor de graduação do curso de Direito do Centro Universitário Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB);

170

Resumo

O momento atual é de *desrupturas* dos antigos paradigmas do neoliberalismo, buscando novas alternativas que visem a implementação de um dos objetivos da República Federativa do Brasil: a erradicação da pobreza. A solução proposta versa sobre a atuação do Poder Judiciário em sede de efetivação dos direitos sociais, promovendo a tão ideologizada justiça social. Para tanto, o objeto em análise desse artigo é tido como um facilitador dessa equidade, da justiça social e distributiva: o direito constitucional de *acesso à justiça*. O que se busca é demonstrar a evolução do acesso à justiça, os problemas e desafios que ainda o obstruem e a sua relação com a erradicação da pobreza.

Palavras-chave: Erradicação da pobreza. Direitos Sociais. Emancipação. Contrato Social. Desrupturas. Justiça Social. Acesso à Justiça.

Introdução

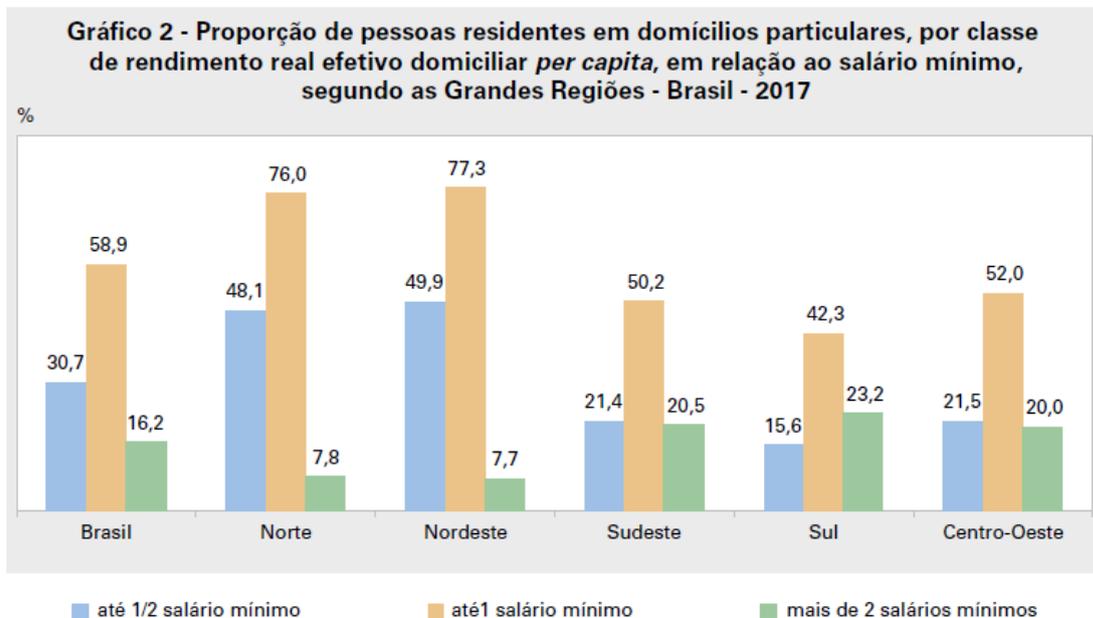
A erradicação da pobreza além de ser um dos objetivos da República previsto no art. 3º da Constituição Federal é um dos tópicos mais importantes da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável. Debates de âmbito nacional e internacional vem sendo travados na tentativa de sanar essa chaga que aflige não somente o Brasil, mas diversos países das Américas, sendo rotulados por vezes de periféricos e semi-periféricos.

Dados coletados e tabulados pelo IBGE apontam que o Brasil é um país de renda média-alta. Essa classificação, de acordo com o Banco Mundial, faz com que a linha de pobreza para identificar as pessoas que vivem em tal situação seja equivalente a U\$ 5,50 por dia, o que equivale aproximadamente a R\$ 615,00 ao mês por pessoa.

Essa média diária apontava que 26,5% dos brasileiros, algo em torno de 55 milhões de pessoas, estavam vivendo em situação de pobreza em 2017. Os dados ainda demonstravam que desse quantitativo, mais de 25 milhões de pessoas se concentravam

na Região Nordeste. O Nordeste era também a região com maior percentual de sua população com renda inferior a esta linha, 44,8%, ao passo que esta proporção era de 12,8% no Sul, por exemplo.

Veja-se que, de acordo com os gráficos abaixo, nas Regiões Norte e Nordeste, há um elevadíssimo quantitativo de famílias que vivem com o rendimento médio per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Algo em torno de metade da população dessas regiões apresentava em 2017, de acordo com dados do IBGE, rendimento de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita, enquanto nas demais regiões o percentual variava entre 15,6% e 21,5%. Em contrapartida, nas mesmas regiões, apenas 7,8% (Norte) e 7,7% (Nordeste) possuíam rendimento mensal domiciliar per capita superior a dois salários mínimos.



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2017.

Notas: 1. Consolidado de primeiras entrevistas.

2. Excluídas as pessoas cuja condição no arranjo domiciliar era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

3. Rendimentos deflacionados para reais médios de 2017.



Diante do que fora exposto, nítida a constatação de que as Regiões Norte e Nordeste abrigam hoje o maior número de pessoas excluídas do contrato social, de pessoas que estão à margem da sociedade. Nesse contexto, é importante destacar a importância dos direitos sociais ao vislumbrarmos a busca pela justiça social, coadunando com a ideia de erradicação da pobreza.

Alguns dos direitos fundamentais de 2ª dimensão, cujo pano de fundo é a equidade, estão previstos, no âmbito normativo nacional, na Constituição Federal, mais especificamente no art. 6º que possui a seguinte redação: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Tais direitos, em se tratando de uma Constituição programática, ensejam a articulação dos Poderes Executivo e Legislativo a fim de implementá-los por meio de políticas públicas, carecendo de dotação orçamentária. Fato é que em se tratando de políticas públicas que busquem a efetividade dos direitos sociais ambos os responsáveis

demonstram condutas débeis, ensejando por vezes a atuação do Poder Judiciário, o que por muitos é denominado de ativismo judicial.

A proposta do presente trabalho não é discutir se o ativismo judicial tal qual ocorre nos dias de hoje é bom ou ruim. Parte-se da premissa que a atuação do Poder Judiciário é imprescindível, em face da ineficiência dos demais Poderes, para que os direitos sociais, usurpados dos mais necessitados (foi citado anteriormente o exemplo das Regiões Norte e Nordeste), sejam efetivados, promovendo a erradicação da pobreza.

O direito e os seus atores devem voltar as suas preocupações para o quão importante o Poder Judiciário poder ser para que a justiça social seja vivenciada pelos mais aflitos. O direito não pode tão somente ser adotado enquanto meio de regulação, mas também de emancipação, principalmente os direitos sociais enquanto auxílio aos que foram excluídos.

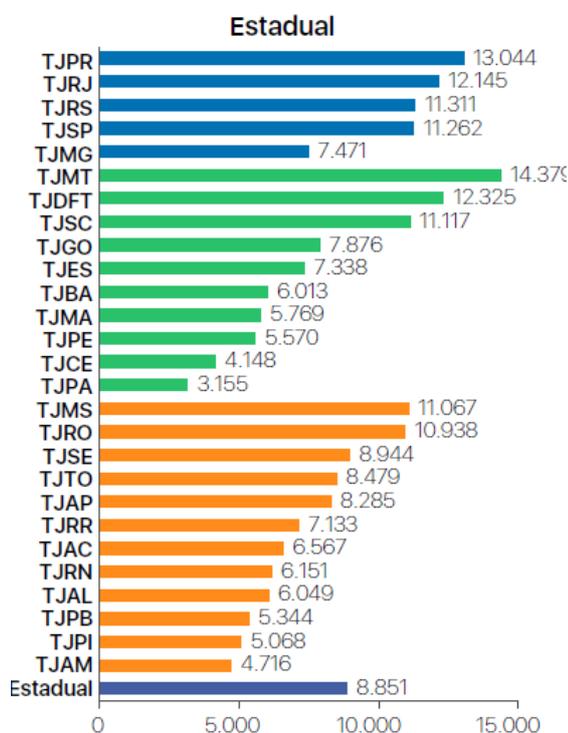
Santos (2003) faz uma consideração relevante sobre o quão ruim pode ser o fim da tensão entre regulação social e emancipação social. O nobre professor explica que a atenuação desse atrito ocorreu sob a égide do Estado liberal, contexto no qual, esse passou a deter o monopólio da criação e aplicação do direito, domando a emancipação e concebendo-a em legal ou ilegal. Percebe-se, pois, o fim daquela dialética, isto é, somente será emancipatório aquilo que o Estado, por meio do exercício da regulação, estabelece que seja. Não obstante, a pretensão de conter a emancipação social não fora suficiente para calar o anseio democrático que pôs fim ao Antigo Regime. Nesse sentido, trava-se uma nova batalha: abrem-se os olhos aos excluídos do contrato social e às novas ferramentas emancipatórias, tal qual o acesso à justiça.

Há de se destacar que, em tempos modernos, muito se buscou a transformação social por meio do reformismo jurídico ou revoluções, sem o devido cuidado à perda da capacidade emancipatória do direito. Cite-se a título de exemplo a perda de efetividade dos direitos sociais. O autor supracitado afirma que o período atual é de transição, momento no qual não há soluções modernas para os novos problemas que vêm se apresentando. Nesse viés, Santos (2003) questiona: poderá o direito ser emancipatório? Respondendo, posteriormente, de forma positiva a essa questão.

Ao concordar com essa ideia de direito enquanto formula emancipadora, a proposta do presente artigo científico é justamente apresentar o *acesso à justiça* enquanto direito capaz de promover emancipação, de erradicar a pobreza, de promover a justiça social, desde que seja pensado de uma forma inovadora, buscando soluções modernas. O direito em apreço tal como vem sendo garantido pelo Estado não está promovendo a emancipação, mas sim perpetuando a exclusão.

Já foi proposto no início do trabalho uma reflexão sobre a maior concentração de pessoas que estão abaixo da linha da pobreza no Brasil. Ora, se as Regiões Norte e Nordeste padecem com essa mazela, acredita-se que o índice de pessoas que procuram o Poder Judiciário, das respectivas Regiões, para ver seus direitos sociais efetivados também seja elevado, isto é, há um número altíssimo de pessoas que vivem em situação de pobreza que recorrem ao Poder Judiciário para ver as suas demandas sociais resolvidas. Errado. Não é essa a proporção que os dados de 2017 do CNJ apresentam. Analise-se:

Figura 52: Casos novos por 100.000 habitantes, por Tribunal, em 2017



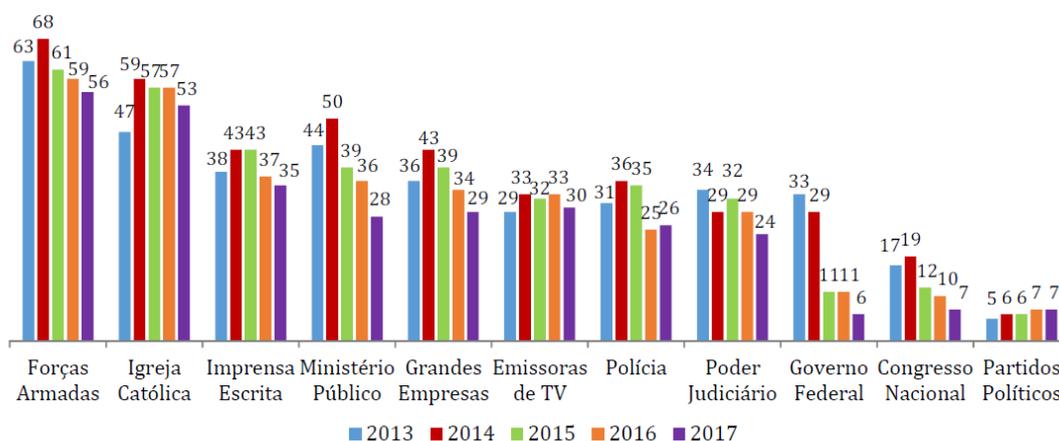
De acordo com o gráfico acima, os Tribunais de Justiça das Regiões Norte e Nordeste não figuram entre os oito primeiros em um ranking de número de demandas

novas. Ao contrário, os Tribunais com o maior número de demandas novas são aqueles localizados nas Regiões mais abastadas, a saber: Centro-oeste, Sul e Sudeste.

O viés da dessa pesquisa é demonstrar que, no Brasil, as Regiões que mais padecem com a pobreza e com todos os demais problemas sociais que lhe são subsequentes são aquelas localidades nas quais há um baixo índice de procura pelo Poder Judiciário para a solvência dos problemas sociais. Pergunta-se se o Poder Judiciário perdeu a credibilidade ou se há uma dificuldade no acesso à justiça.

Pesquisa recente realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) aponta que, em que pese a queda da confiança da população no Poder Judiciário (2013-2017), essa instituição ainda goza de amplo respeito e credibilidade perante a sociedade. Observe-se o gráfico abaixo:

Gráfico 08: Confiança nas Instituições (2013 a 2017)



As pessoas entrevistadas para a composição do gráfico acima alegaram que o Poder Judiciário é *lento, caro e difícil de utilizar*. De acordo com a pesquisa, a confiança no Judiciário é afetada pela morosidade na prestação jurisdicional, o que se relaciona com a dificuldade de acesso à justiça

Excluída preliminarmente a premissa de que a população que vive em situação de pobreza não recorre ao Poder Judiciário por não confiar nesse, resta observar que há dificuldade no acesso à justiça e que essa pode ocasionar maior afastamento daqueles que já estão excluídos do contrato social, isto é, a falta de acesso à justiça está relacionada com a perpetuação da pobreza.

A expressão “acesso à Justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

Ao definir o significado da expressão “acesso à justiça”, Cappelletti e Garth (1998) partem do pressuposto que essa diz respeito ao quão acessível o Estado é a fim de que as pessoas possam ir perante ele, reivindicar os seus direitos, harmonizando interesses opostos, promovendo o que o autor ulteriormente denomina de justiça social.

Consagrado no art. 5º, XXXV da Constituição Federal, o direito de acesso à justiça versa sobre a obrigatoriedade de apreciação, por parte do Poder Judiciário, de ameaça ou efetiva lesão de direito, não podendo a lei dispor de forma diversa. Dessa forma, qualquer pessoa quando vilipendiada de seu direito poderá buscar a sua salvaguarda diante dos tribunais e demais instituições estatais e para-estatais.

O acesso à justiça será tratado aqui enquanto elemento apto a vencer a crise presente no contrato social. Diante do pré-contratualismo e do pós-contratualismo, observados como processos de exclusão que vêm colocando em risco a contratualização moderna. Faz-se necessário o surgimento de novas desrupturas/soluções.

O direito em apreço, observado sob novos enfoques, seria ferramenta hábil para promover a inclusão. Está a se afirmar que o acesso à justiça é um dos trilhos que compõem a transição/substituição do velho contrato social, de elemento que combate o facismo social e dá ouvidos aos anseios da sociedade civil incivil, uma justiça e por óbvio o seu acesso construídos levando-se em conta o cosmopolitismo subalterno, uma política de globalização contra-hegemonica Santos (2007).

A ideia de acesso à justiça dentro dessa perspectiva contra-hegemonica visa a inclusão social, blindando a dignidade da pessoa humana e assegurando a eficácia dos direitos fundamentais outrora previstos na Constituição da República Federativa do Brasil. Sim, ao refletir sobre as respostas à indagação *o que é justiça social?* O estudioso

do direito, novamente será questionado sobre *como promover o seu alcance/acesso a todos? Quais os instrumentos utilizados na tentativa de ampliar o acesso à justiça? Como empreenderam sucesso? Quais as reformulações que ainda são necessárias?*

A fórmula é simples: a desigualdade, enquanto elemento pejorativo, gera injustiça e essa promove a exclusão. Na tentativa de ser reinserido no contrato social e ver a extirpação da desigualdade surge à procura pelo Poder Judiciário ou por qualquer outro meio que promova a justiça. Cumpre a essa pesquisa, destacada a necessidade de se fazer justiça, apontar o que há de possibilidades que permitam, mesmo aos excluídos a segurança do seu direito de acesso à justiça.

Dentro da perspectiva de que é necessária uma revolução democrática da *justiça*, também se faz necessário refletir que, tão ruim quanto ter consciência de que não existe justiça (império das injustiças – direitos diuturnamente violados por práticas impunes) é saber que ela existe, mas que o seu acesso é extremamente limitado, em face das ideologias que permeiam o direito e a política.

Há muito o Poder Judiciário deixou de fazer parte do aparato burocrático do Estado, passando a ser visto como ferramenta que pode desvencilhar os Estados periféricos e semi-periféricos da América Latina do subdesenvolvimento. Observa-se, no entanto, que o protagonismo do Judiciário a partir da década de 80, também ocorreu em face da crise do Estado Social, com a precarização dos direitos econômicos, culturais e sociais.

Ora, se o texto constitucional elenca direitos sociais, os mesmos devem ser implementados por meio de políticas públicas. No caso brasileiro, no qual as políticas públicas são débeis ou inexistem, tem-se que há um aumento crescente no índice de litigância. O Poder Judiciário passou a gozar de credibilidade para que os direitos fossem alcançados e preservados, conferindo-lhes efetividade.

Diante desse aumento de credibilidade, passou-se a observar um desruptura no que tange a legitimidade do Estado, que passou dos Poderes Executivo e Legislativo para o Poder Judiciário. Criou-se uma cultura de idolatria e salvação em torno do Poder retromencionado. Entretanto, a expectativa criada logo fora frustrada em razão da realidade que se apresenta:

Santos (2007) sugere que o acesso à justiça seja analisado em face da procura suprimida, cuja clientela é composta de cidadãos das classes populares que possuem direitos, mas que não vislumbram a possibilidade de vê-los efetivados quando violados. Quando finalmente conseguem acesso aos tribunais, se sentem intimidados com o formalismo linguístico, com as estruturas exuberantes, com a burocracia e tantos outros “fatores impeditivos”. A revolução democrática da justiça faz-se necessária, abarcando inclusive o seu acesso, tendo por escopo a eficácia dos direitos sociais assegurados no texto constitucional. Quando o acesso for repensado, dar-se-á passos largos na produção de justiça social em sede de decisões judiciais.

Não se está aqui a afirmar que os problemas sociais se dão em razão da ineficiência do sistema judicial, mas, sim, que esse pode passar a ser parte da solução. Para tanto, o ativismo e a politização do judiciário são essenciais, bem como a sua aproximação com a sociedade, organizações e demais instituições que possam auxiliá-lo nesse momento de resgate de identidade.

1. O “problema” do acesso à justiça

Em uma retrospectiva histórica o debate concernente ao acesso à justiça ganha contornos primários nos Estados liberais burgueses dos séculos XVIII e XIX. Nesse quadro histórico, o direito em apreço é tido por natural, logo, anterior ao Estado cuja incumbência seria a de tão somente atuar de forma passiva, impedindo uma eventual violação. Nesse diapasão, o Estado não deve se preocupar com a forma pela qual cada pessoa exerce o seu direito de acesso à justiça, mas apenas preservá-lo.

Por conseguinte, Cappelletti e Garth (1998) narra que o acesso à justiça da época era meramente formal, podendo ser usufruído em sua amplitude somente pelos abastados, aqueles que conheciam os seus direitos e que eram capazes de arcar com os custos de um Judiciário oneroso.

Ainda nesse período, abrem-se os olhos aos estudiosos do Direito. O intuito era de perquirir o porquê da inefetividade do acesso à justiça. Não obstante, tal preocupação provocou uma pífia evolução na teoria do acesso à justiça, cujo foco não foi a experiência da realidade, mas sim os procedimentos, as formas, outrora adotadas.

Desde tais primórdios observa-se o afastamento entre a pesquisa jurídica e a realidade. A empiria não observava os fatos sociais e buscava inovações nas regras atinentes ao acesso.

Ainda nessa narrativa histórica, a melhor doutrina aponta a importante transformação provocada pela evolução da noção do que seriam os direitos humanos. Explico. Os direitos deixaram de ser vistos sob um viés individual e passaram a ser observados sob uma perspectiva coletiva, preocupando-se com a igualdade material. É chegada a era dos direitos sociais, direitos esses que eram promovidos pela atuação estatal, campo no qual se insere o acesso à justiça.

Alçado ao centro das atenções, busca-se uma reformulação nas formas de acesso à justiça, discutindo-se procedimentos de resolução de litígios convencionais e outros alternativos, afinal, cumpre ao Estado promover a justiça social, redistributiva, efetivando os “novos” direitos (sociais) e aqueles que até então não passavam de uma mera previsão normativa. Cumpre salientar neste ponto, a íntima relação entre a promoção dos direitos sociais, assegurados por diversas vezes pelo Poder Judiciário, e a erradicação da pobreza.

Diante das Constituições que surgiam com ideologias sociais, passou-se a observar de maneira nítida a fórmula que propunha o acesso à justiça enquanto meio de efetivação de direitos e produção de impacto social, minimizando as desigualdades provocadas pelo capitalismo.

Mas afinal, o que seria a busca pela efetividade do acesso à justiça? Quais os obstáculos que esse direito vem enfrentando nas sociedades modernas?

Cappelletti e Garth (1998) colacionam ainda, dentro da evolução do direito objeto desse artigo, que a efetividade do mesmo atine à igualdade de armas, isto é, a condução do deslinde do litígio, bem como o procedimento adotado, não será influenciado por questões alheias ao Direito, devendo as partes serem tratadas de forma equânime. Ora, o acesso à justiça não versa tão somente sobre a possibilidade de bater às portas do Poder Judiciário, mas também se refere à capacidade de influenciar a atuação do magistrado na condução do processo e no teor das suas decisões.

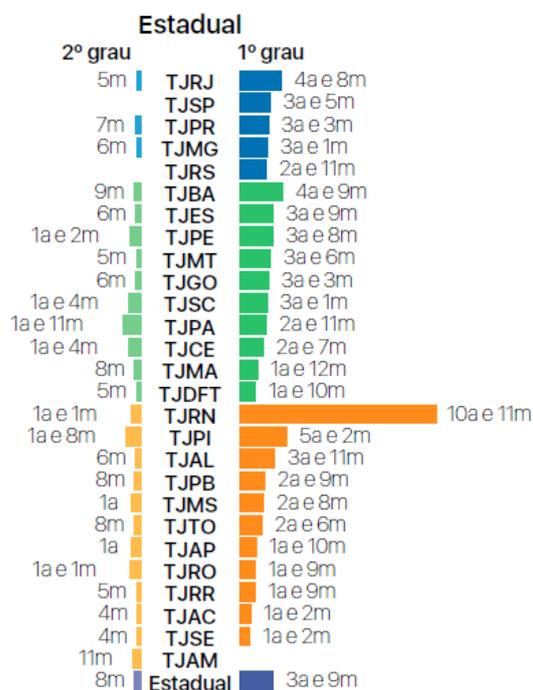
Dedicados ao estudo que objetiva um aprimoramento constante do acesso à

justiça, os autores supramencionados passam a estudar propostas de efetividade aliadas à igualdade das partes quando em juízo. Elencam, pois, alguns óbices à promoção do direito em apreço. Veja-se:

1. *ônus da sucumbência, custas judiciais e honorários advocatícios*: o Judiciário é um Poder oneroso, cujas despesas em parte são sustentadas pelas partes por meio do recolhimento das custas. Destaca-se ainda a obrigação do vencido em arcar com o revés, essa é a ideia básica do ônus da sucumbência. Essas obrigações acabam por promover uma coação nos titulares de direitos subjetivos que não podem arcar com tais ônus. Trata-se, sem sombra de dúvida, de um muro erigido entre o suposto titular do direito, haja vista as incertezas do processo, e o acesso à justiça, sem contar com o alto custo inerente aos honorários pagos ao advogado contratado;
2. *pequenas causas*: o valor irrisório de certas demandas podem transformá-las em futilidade, ao ponto que tornar-se mais oneroso solver a causa formalmente, dispendendo a atuação do custoso Poder Judiciário;
3. *tempo*: a demora excessiva em obter uma decisão judicial exequível aumenta os custos da lide e acaba promovendo, por diversas vezes, a aceitação de acordos prejudiciais ou não justos aos demandantes economicamente desprovidos. Nunca é demais lembrar que justiça tardia não é justiça.

A lentidão do Poder Judiciário impressiona. Se o acesso à justiça visa abrir a porta de entrada dos tribunais, não se pode, por outro lado, fechar os olhos à duração razoável do processo. Diante dessa assertiva veja-se o levantamento realizado pelo CNJ:

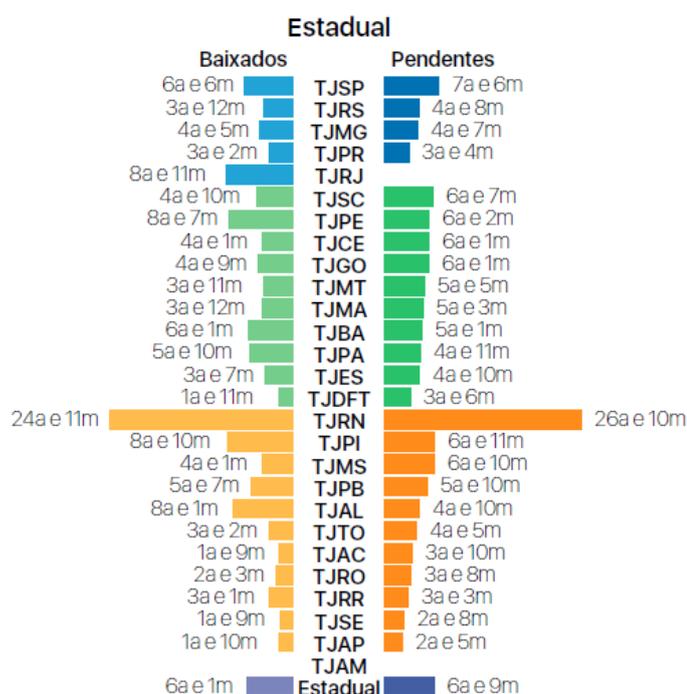
Figura 121: Tempo médio da sentença: 2º grau x 1º grau, por Tribunal, em 2017



Os dados coletados pelo Conselho Nacional de Justiça descrevem a média de tempo que um processo de conhecimento dura perante a Justiça Estadual até que a sentença seja prolatada. Em sede de 2ª instância a média é de 8 meses, enquanto na 1ª instância esse prazo aumenta significativamente chegando ao patamar médio de 3 anos e 9 meses. Observe: os dados dizem respeito apenas à fase de conhecimento.

Não obstante, a fase de execução, concernente ao momento no qual o direito consubstanciado em uma sentença será efetivado dura uma média de 6 anos e 1 mês. Para chegar a essa média durante a execução leva-se em conta o tempo de baixa, isto é, o período compreendido entre a data de início da execução e o momento no qual o jurisdicionado tem o seu conflito resolvido, com o direito devidamente efetivado.

Figura 125: Tempo médio de tramitação dos processos pendentes e baixados na fase de execução de 1º grau, em 2017



Há de se ressaltar que o passeio vagaroso do Judiciário pela democracia não só arranha a sua imagem, mas também ocasiona mal estar e insegurança entre as partes. Nessa perspectiva, recorda-se que a imagem do mencionado Poder perante a sociedade vem em uma decrescente e tamanha demora em efetivar um direito com certeza contribui para essa rotura em sua imagem.

Todavia, não se pode descuidar da qualidade em nome da velocidade. Daí a opção do constituinte brasileiro pela expressão *razoável duração do processo*. A justiça não pode ser tratada como uma meta numérica a ser alcançada por um Estado empresário. O que se pretende e se apura é a extirpação das morosidades sistêmica (burocracia, formalismo exagerado etc) e ativa (elevadas possibilidades recursais, testemunhas e partes que faltam à audiência etc), a eliminação de atrasos que podem ser resolvidos por meio da racionalização do sistema, haja vista que muitas das causas dessa lentidão são prescindíveis.

4. *possibilidade das partes*: estudos do Prof. Marc Galanter demonstram que o acesso

efetivo à justiça varia de acordo com as possibilidades das partes. Quais seriam esses fatores de vantagem e desvantagem? Cappelletti e Garth (1998) apontam os seguintes, citando o renomado professor:

4.1 *recursos financeiros*: em face do primeiro item supramencionado (ônus de sucumbência, custas judiciais e honorários advocatícios) resta óbvio que os abastados financeiramente possuem maior amplitude de acesso à justiça;

4.2 *aptidão para reconhecer um direito e propor uma ação ou sua defesa*: diz respeito à capacidade jurídica de cada pessoa, como por exemplo a aptidão de reconhecer um direito que fora violado, ou da ação que deva ser proposta em razão de tal violação, ou, ainda, de que forma poderiam ter acesso à justiça;

4.3 *litigância habitual*: os autores citam pesquisa realizada pelo Professor Galanter, cuja finalidade foi demonstrar que aqueles que frequentemente são demandantes ou demandados possuem maior vantagem em se tratando ao acesso à justiça. Segundo o mestre citado anteriormente os motivos seriam:

1) maior experiência com o Direito possibilita-lhes melhor planejamento do litígio; 2) o litigante habitual tem economia de escala, porque tem mais casos; 3) o litigante habitual tem oportunidades de desenvolver relações informais com os membros da instância decisora; 4) ele pode diluir os riscos da demanda por maior número de casos; e 5) pode testar estratégias com determinados casos, de modo a garantir expectativa mais favorável em relação a casos futuros. (p. 11)

5. *problemas especiais dos interesses difusos*: por se tratar de direitos de uma coletividade apresentam-se algumas dificuldades, tal qual, por exemplo, a dificuldade em escolher uma estratégia em comum, ou de reunirem-se para um debate.

Diante das barreiras ao acesso à justiça que foram apontadas anteriormente, surgiu a preocupação dos Estados modernos do mundo ocidental em promover a efetividade de tal direito. Para tanto, doutrinadores passaram a estudar diversas possibilidades que podem ser resumidas em três grandes ondas, três grandes momentos.

A primeira onda surgiu por volta da década de 60 e buscava transpor as dificuldades de acesso à justiça, promovendo a gratuidade de justiça/assistência

judiciária aos menos favorecidos economicamente. A grande inovação fruto dos estudos desenvolvidos nesse período é que os honorários advocatícios dos serviços prestados aos hipossuficiente ficariam ao encargo do Estado.

Importante destacar que a ideia de assistência judiciária gratuita aos *pobres* já existia, mas em grande parte dos países ocidentais não havia nenhuma contraprestação do Estado para com o advogado. Agora, com o avanço dessa nova onda, as pessoas de baixa renda seriam representadas por um advogado, ainda que não pudessem arcar com os gastos, devendo esse ônus ser suportado pelo Estado.

Esse sistema, que fora denominado de *judicare*, no qual o Estado passava a arcar com as custas da assistência advocatícia prestada aos menos abastados economicamente, conseguiu romper minimamente com um dos obstáculos do acesso à justiça. Todavia, não apresentou soluções para tantas outras barreiras: o hipossuficiente continua sem aptidão para reconhecer os seus direitos; se sente intimidado em discuti-lo perante um advogado particular; as barreiras geográficas e culturais que separam os ricos e os pobres continuam separando essa clientela dos advogados particulares; ele não consegue ser visto como classe, mas sim como indivíduo etc.

Outro modelo de sistema de assistência jurídica, como bem observa Cappelletti e Garth (1998), é o programa de serviços jurídicos do *Office of Economic Opportunity* que fora implementado nos EUA em 1965, o que muito se assemelha com a instituição da Defensoria Pública no Brasil. Tal programa diz respeito à assistência aos hipossuficientes por escritórios da vizinhança. A ideia é que esses advogados, custeados pelo Estado, pleiteassem os direitos dessa clientela, observando-os como uma classe e não apenas enquanto indivíduos, esclarecendo-os no que tange os seus direitos, rompendo ao máximo a barreira existente entre advogado e clientes pobres.

Com certeza essa nova modalidade trouxe avanços quanto à efetividade do acesso à justiça, mas ainda deixou a desejar.

Indo além, alguns países como Suécia, França, Holanda e Grã-Bretanha, optaram por reunir as modalidades do *judicare* e do *escritório de advogados públicos*. Quando combinados, esses modelos apresentaram um grande avanço no acesso à justiça, pois auxiliavam o hipossuficiente no pleito por direitos individuais tanto quanto na luta por

direitos inerentes à classe.

Em face da preocupação com os direitos difusos não provenientes da classe dos hipossuficientes, surgiu em meados da década de 60 a segunda onda. Voltada para uma crítica ao Processo Civil da época bem como ao desempenho das atividades dos tribunais, esse novo movimento passou a preocupar-se com o acesso à justiça por parte da coletividade ou grupos que postulavam interesses difusos.

O Processo Civil não fora pensado para a resolução de demandas coletivas, cujos interesses eram difusos. Logo, fez-se necessário experimentar algumas inovações nas regras processuais, tais quais: indivíduos, grupos ou instituições governamentais passam a ter poder de pleitear e defender interesses difusos em juízo; o juiz deve atuar nas demandas que envolvem interesses difusos de forma distinta; os conceitos inerentes à *citação, direito de ser ouvido e coisa julgada* passam por alterações.

Em que pese as inovações apontadas, a segunda onda ainda se deparava com alguns entraves. Veja-se, por exemplo, a inaptidão do Estado na atuação de representante dos interesses difusos.

Em diversos países coube ao Estado, na figura muitas das vezes do Ministério Público ou de Agências Públicas, atuar enquanto representante daqueles que possuíam direitos difusos. Essas instituições, de acordo com Cappelletti e Garth (1998), demonstraram inaptidão em suas atuações, haja vista que ora sofriam de extrema pressão política ou padeciam de inaptidão nas áreas externas do jurídico, ora passavam a defender os interesses das entidades as quais deveriam controlar.

Ainda na tentativa de legitimar a atuação de indivíduos perante as Cortes no intuito de tutelar direitos difusos, os EUA implementaram a figura do Advogado Público e do Procurador Geral Privado, possibilitando a propositura de ações coletivas no interesse público por grupos privados.

Também merece destaque a experiência Norte-americana na criação da Assessoria Pública que na verdade consistem em instituições subsidiadas pelo governo, mas fiscalizadas por grupos particulares.

Cappelletti e Garth (1998) acrescentam que, a seu ver, a instituição das Assessorias Públicas foi a melhor inovação proposta durante a segunda onda, citando o

Escritório de Assessoria Pública implementado pelos Estados Unidos como exemplo.

Veja-se:

Essa repartição organizou as comunidades para reconhecer e afirmar seus direitos; sua função tem sido investigar, auxiliar, mobilizar e, por vezes, subsidiar grupos que, de outra forma, seriam fracos defensores dos interesses dos usuários das ferrovias. Essa assessoria pública tem sido muito eficiente em virtude de seu status de independência, orçamento adequado e uma equipe sensível e bem treinada. Resta saber, naturalmente, se outras instituições do mesmo tipo seriam capazes de evitar pressões políticas e permanecer suficientemente independentes. A grande e nova virtude dessa instituição é que ela pode auxiliar a criar grupos permanentes capazes de exercer pressão e, dessa forma, reivindicar seus próprios direitos, através de procedimentos administrativos e judiciais (CAPPELLETTI; GARTH, 1998, p. 24)

Como um desdobramento dos movimentos anteriores, surge o terceiro passo, a terceira onda, cujo viés principal continuava a ser a busca por um amplo acesso à justiça, todavia, os estudiosos, agora, focavam os seus olhares nas instituições, pessoas, mecanismos e procedimentos voltados ao processamento e prevenção de demandas.

Segundo Cappelletti e Garth (1998) já com o advento da segunda onda notava-se a dificuldade de certos indivíduos e grupos pleitearem os *novos direitos*, direitos que surgiam com a nova concepção de Estado.

Nesse sentido, o Professor Galanter já alertara que o ordenamento jurídico pode facilmente ser alterado de forma simbólica, sem que na verdade ocorram mudanças efetivas, mas sim uma mera (re)distribuição de vantagens. De fato, a importância do estudo delineado até o presente momento visa combater alterações simbólicas, promovendo a efetivação dos direitos sociais e por conseguinte a erradicação da pobreza, levando em consideração a importância do amplo acesso à justiça para tal finalidade.

Como fora mencionado anteriormente, a nova onda preocupa-se com a exequibilidade dos *novos direitos (sociais)* por meio de novos procedimentos, que não apenas os judiciais. Logo, faz-se necessária uma ampla reforma metodológica cuja meditação diz respeito aos meios de efetivação dos direitos, métodos esses que vão além da representação judicial.

Ao analisar o acesso à justiça enquanto direito fundamental é de grande
Revista de Direito: Trabalho, Sociedade e Cidadania. Brasília, v.5, n.5, jul./dez., 2018.

contribuição a pesquisa da professora Maria Tereza que aborda a análise de tal direito em três etapas distintas, porém, interligadas: o ingresso, pleiteando a busca de um direito; os caminhos posteriores à entrada; a saída.

Quanto à entrada, a renomada professora explana que a universalização do acesso à justiça está intimamente relacionada com o nível de desigualdade social e econômica de um país. Segundo ela, quando esse nível é alto, menor o conhecimento sobre direitos, afastando um elevado número de pessoas da porta de entrada. Nesse sentido, a teoria da professora se aproxima da primeira onda apontada por Cappelletti e Garth (1998) e dos gráficos que outrora foram colacionados e retratam a realidade das Regiões mais pobres do país. Ambos os autores demonstram uma preocupação inicial com o pífio acesso à justiça dos mais pobres, daqueles que são excluídos econômicos do contrato social.

Nesse contexto de análise do acesso à justiça sob o enfoque da entrada, são relevantes os dados do CNJ ao apontar que em 2017 já estavam em tramitação perante o Poder Judiciário 80,1 milhões de processos. Além desse número, salta aos olhos o fato de que, no mesmo ano, ingressaram 29,1 milhões de processos novos e foram proferidas 31 milhões de sentenças e decisões terminativas. Esses dados nos levam ao período de 2 anos e 7 meses que seriam necessários para que o referido Poder zere o seu estoque de processos. (p.74)

Ora, não se pode aceitar o engodo amparado por números. Em que pese o crescente volume de demandas que são iniciadas no Poder Judiciário, o que se percebe é que há litigantes habituais e um mínimo de demandas concernentes aos direitos sociais. Explico: dados do CNJ apontam que, em 2017 a cada 100.000 habitantes, 12.519 ingressaram com uma ação judicial, o que não quer dizer que houve uma ampliação do acesso à justiça ou a implementação de direitos sociais, afinal, um percentual considerável dessas demandas são concernentes aos mesmo litigantes.

O Conselho Nacional de Justiça, em levantamento realizado em 2011, observou que o setor público (Federal, Estadual e Municipal), bancos e telefonia representam 95% do total de processos dos 100 maiores litigantes nacionais. Desses processos, 51% têm como parte ente do setor público, 38% empresa do setor bancário, 6% companhias do

setor de telefonia e 5% de outras empresas.

Tabela 1 - Listagem dos 100 maiores litigantes contendo o percentual de processos em relação aos 100 maiores litigantes da Justiça.

| Rank | Nacional | |
|------|--|--------|
| | | |
| 1 | INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL | 22,33% |
| 2 | CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL | 8,50% |
| 3 | FAZENDA NACIONAL | 7,45% |
| 4 | UNIÃO | 6,97% |
| 5 | BANCO DO BRASIL S/A. | 4,24% |
| 6 | ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL | 4,24% |
| 7 | BANCO BRADESCO S/A | 3,84% |
| 8 | BANCO ITAÚ S/A | 3,43% |
| 9 | BRASIL TELECOM CELULAR S/A | 3,28% |
| 10 | BANCO FINASA S/A | 2,19% |

Diante da explanação apresentada e da análise dos números acima, alerta-se que a porta de entrada não será o melhor parâmetro para verificar se houve uma melhora qualitativa no acesso à justiça, afinal, a quantidade de demandas não necessariamente se correlaciona com a inclusão social.

Passando à análise do caminho percorrido uma vez que a porta de entrada é cruzada, o excluído defronta-se com o grave problema da lentidão. Essa demora do Poder Judiciário em prover o direito pleiteado pode encontrar diversos problemas e por consequência inúmeros diagnósticos, como, por exemplo, o número de recursos, o excesso de formalismo, dificuldades de infraestrutura e de gestão do orçamento, a formação dos atores do processo (cultura do litígio), o número de pessoal etc. Tais problemas produzem funestamente insegurança jurídica e econômica, bem como excitam o sentimento de descrença no eminente Poder.

Diante do que fora exposto até o presente momento, inegável a conclusão de que o acesso à justiça é amplo e pode ser abordado por diversas frentes. A fórmula que se vislumbra é:

IDEOLOGIA CONTRA-HEGEMÔNICA + NOVAS FÓRMULAS DE ACESSO À
JUSTIÇA = ERRADICAÇÃO DA POBREZA

Cappelletti e Garth (1998) sugerem que de início ocorra uma alteração dos procedimentos judiciais em geral, citando algumas mudanças processuais que ocorreram ao longo dos séculos XIX e XX na Europa, tais quais: a tentativa de eliminar a cobrança das custas processuais; uma maior ênfase na oralidade; o fim da neutralidade do magistrado, que passa a desempenhar um papel mais ativo; implementação do princípio da livre apreciação das provas, audiências de instrução com a concentração de atos etc.

Uma outra tentativa de solução proposta pelo autor versa sobre as alternativas de solução extrajudiciais, como por exemplo: a expansão de juízos arbitrais de forma compulsória ou facultativa; a criação de Cortes de conciliação (Japão), ou *centros de justiça da vizinhança* (EUA), ou *tribunais populares* (França); incentivos econômicos que impulsionem a lavratura de acordos entre os litigantes.

Os autores em apreço ainda destacam a necessidade da criação de *tribunais especializados*, que visem à justiça social, ou seja, cortes aptas a assegurar os direitos das pessoas comuns, com baixos custos, rapidez, compostos por julgadores ativos e capacitados para julgar essas *novas demandas*. Acerca dessa possibilidade pode-se pensar ainda em procedimentos especiais para pequenas causas, que envolvam limites ao número de recursos cabíveis, oralidade etc.

Considerações finais

Diante da crise do neoliberalismo, Santos (2003) vem apontando duas grandes áreas de atuação do Poder Judiciário. A primeira diz respeito ao campo hegemônico, isto é, um judiciário rápido e eficiente que possa atender aos interesses econômicos e negociais, garantindo segurança jurídica aos contratos, previsibilidade às transações

comerciais, garantindo os interesses dos grandes organismos monetários nacionais e internacionais. Sob esse viés, houve investimentos significativos para que o acesso à justiça fosse simplificado e célere, preterindo algumas áreas do judiciário em face de outras.

Em que pese os diversos estudos desenvolvidos quanto ao parágrafo anterior, o cerne dessa pesquisa versa sobre a segunda área, sobre o campo contra-hegemônico de atuação do Judiciário. Notoriamente, a Constituição de 1988 e demais inovações no ordenamento jurídico asseguraram ao cidadão uma amplitude de direitos que, quando mitigados ou afligidos, são reivindicados perante os tribunais. Desta forma, o acesso à justiça ganha tônus e passa a ser direito fundamental que garante a reinserção no contrato social daqueles que outrora foram excluídos, daqueles que padecem do fascismo social.

Em decorrência dos crescentes índices de excluídos do contrato social, nada mais necessário do que investimentos no Judiciário para que esse amplie a sua atuação contra-hegemônica. Não obstante, como Maffesoli (1998) leciona que nos momentos de extrema urgência, faz-se necessário dar passos cuidadosos, reflexivos.

Diante do declínio do neoliberalismo, é necessário repensar o acesso à justiça, reconstruindo bases teóricas antes mesmo de implementar novas reformas. Primeiro, analisar a evolução histórica desse direito, posteriormente, desconstruir os paradigmas que não são mais válidos em torno dele, para que, enfim, novos moldes em torno dele sejam construídos.

O direito não pode mais servir a uma ideologia hegemônica, não pode ser mais um instrumento das oligarquias. O renomado professor Wolkmer (1989) já escoliara que o direito enquanto projeção normativa acaba por instrumentalizar ideologias e viabilizar o controle do poder por um determinado grupo. Diante dessa assertiva, verifica-se que a ideologia ainda presente por trás do acesso à justiça é aquela que usa o Poder Judiciário como instrumento que atenda aos interesses hegemônicos. Não se pode permitir que o direito em apreço seja mais um meio que usa a estrutura jurídica para a manutenção das forças sociais e políticas que excluem.

Referências

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

GRAU, Eros Roberto. **O Direito posto e o Direito pressuposto**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MAFFESOLI, Michel. **Elogio da razão sensível**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à Justiça: visão da sociedade. **Revista Justitia**, São Paulo, v.65, n. 198, p. 271-279, jun. 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Poderá o direito ser emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais** (65): 3-76. 2003

WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, Estado e Direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. 176p.

<https://portal.fgv.br/noticias/icjbrasil-2017-confianca-populacao-instituicoes-cai>

<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23299-pobreza-aumenta-e-atinge-54-8-milhoes-de-pessoas-em-2017>

<https://www.ibge.gov.br/busca.html?searchword=sis%202017%20pobreza&searchphrase=all>

<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-12/ibge-brasil-tem-14-de-sua-populacao-vivendo-na-linha-de-pobreza>

<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83679-fase-de-execucao-e-a-que-mais-aumenta-tempo-de-tramitacao-de-processos>

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9605&catid=270

http://www.cnj.jus.br/images/pesquisasjudiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf

<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>

<https://dicionario.priberam.org>