

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS

ANA FLÁVIA EVANGELISTA VIOLANTE

**O DIREITO FUNDAMENTAL AO ACESSO À ORDEM JURÍDICA JUSTA E OS
CEPS ESQUECIDOS**

CAMPINAS

2022

ANA FLÁVIA EVANGELISTA VIOLANTE

**O DIREITO FUNDAMENTAL AO ACESSO À ORDEM JURÍDICA JUSTA E OS
CEPS ESQUECIDOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Mestrado Acadêmico da Pontifícia Universidade Católica de Campinas como exigência para a obtenção do título de Mestre em Direito

Área de Concentração: Direitos Humanos e Desenvolvimento Social

Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Thiago Rodovalho dos Santos

CAMPINAS

2022

Ficha catalográfica elaborada por Adriane Elane Borges de Carvalho CRB 8/9313
Sistema de Bibliotecas e Informação - SBI - PUC-Campinas

32.019.5
V795d

Violante , Ana Flávia Evangelista

O direito fundamental ao acesso à ordem jurídica justa e os CEPs esquecidos /
Ana Flávia Evangelista Violante . - Campinas: PUC-Campinas, 2022.

138 f.: il.

Orientador: Thiago Rodovalho dos Santos .

Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito,
Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Pontifícia Universidade Católica de
Campinas, Campinas, 2022.

Inclui bibliografia.

1. Políticas públicas. 2. Direitos humanos. 3. Acesso à justiça. I. Santos , Thiago
Rodovalho dos. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências
Humanas e Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU - 22. ed. 32.019.5

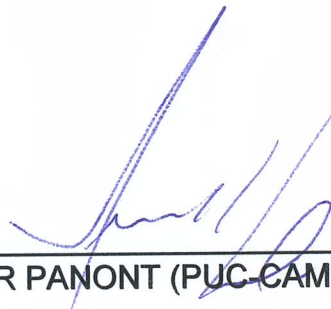
ANA FLÁVIA EVANGELISTA VIOLANTE O DIREITO FUNDAMENTAL AO ACESSO À ORDEM JURÍDICA JUSTA E OS CEPS ESQUECIDOS

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação de Mestrado em Direito da PUC-Campinas, e aprovada pela Banca Examinadora.

APROVADA: 12 de dezembro de 2022.



DR. FERNANDO DA FONSECA GAJARDONI (USP)



DR. PETER PANONT (PUC-CAMPINAS)



DR. THIAGO RODOVALHO DOS SANTOS – Presidente (PUC-CAMPINAS)

Aos meus maiores apoiadores e parceiros de caminhada: meus pais, Rosângela e Carlos; meu irmão, João; meu namorado, Norberto; meu tio João Luís; e minha prima Ana Luísa.

AGRADECIMENTOS

A Deus, origem de todas as forças, que torna possível atingirmos metas aparentemente tão difíceis e quase inalcançáveis; que nos mostra o caminho, à medida em que damos passos concretos no sentido correto; que nos ensina a amar ao próximo como a nós mesmos e a ofertar ao outro exatamente aquilo que gostaríamos de receber. É sempre um desafio seguir a rota por Ele sugerida. Mais importa o esforço genuíno. Prossigamos com fé.

Aos meus pais, pessoas tão únicas. Carlos e Rosângela, cada um com suas qualidades próprias, brilham como um sol na vida de quem tem a oportunidade de com eles conviver. A minha lista de privilégios nesta vida se inicia com o nascimento nesta família. Eu e meu irmão somos incrivelmente sortudos.

Pai, obrigada por me ensinar – não somente com palavras, mas principalmente com ações – o amor pelo estudo, pelo Direito, e, principalmente, a importância de se compartilhar todo o conhecimento que se adquire. O professor mais paciente, amoroso e amigo que eu poderia ter. Sabedoria, ética e dedicação são as suas principais características.

Mãe, obrigada por me ensinar – não somente com palavras, mas principalmente com ações – o amor pela vida, pela família, o valor da organização, do raciocínio lógico, da matemática. A professora mais compreensiva, competente e amorosa, minha maior amiga. É, extraordinariamente, sempre a melhor em tudo o que se propõe a fazer. Aliás, quando se somam talento, eficiência e inteligência emocional, o resultado não poderia ser diferente.

Ao Professor Rodovalho, agradeço pelos ensinamentos durante estes dois anos de orientação. Também não somente com palavras, mas principalmente com ações, tive a oportunidade de aprender, para além da pesquisa científica e das discussões acadêmicas, a deferência de se colocar no lugar do outro e compreender suas dificuldades – que, normalmente, são distintas das nossas. Este o único caminho para o sucesso profissional e pessoal. O senhor, mais do que ensina, *inspira* seus alunos.

Agradeço, nas pessoas dos aqui nomeados, o apoio absoluto de toda a minha família, as parcerias e novas amizades que floresceram nesta trajetória, além do incentivo singular dos incríveis professores deste Programa de Mestrado.

“O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.”

(Cappelletti; Garth, 1988)

RESUMO

Esta pesquisa tem como ponto de partida levantamento preliminar realizado pela Associação Brasileira de Jurimetria (ABJ), o qual identificou que os endereços das partes (autores e réus) em processos judiciais cíveis na Comarca de São Paulo/SP coincidem com os bairros de maior renda e/ou centrais da cidade. Locais periféricos e de baixa renda, conforme apurado, estão distantes do Judiciário, em verdadeiro *blackout* jurisdicional. Esses últimos são aqui tratados por *CEPs esquecidos*. Nesse cenário, a presente pesquisa busca entender quais são os obstáculos que a população residente nos *CEPs esquecidos* enfrenta para a concretização do direito fundamental ao acesso à justiça. Pautando-se na definição trazida por Kazuo Watanabe sobre o “acesso à ordem jurídica justa”, analisar-se-ão as ondas renovatórias de Cappelletti e Garth, além de outros autores clássicos e contemporâneos sobre o tema. O foco é a realidade social e as dificuldades enfrentadas por esta parcela da população, no particular. Este estudo deve contribuir com reflexões, sob diferente perspectiva, para implementação de políticas públicas voltadas à democratização do direito fundamental ao acesso à ordem jurídica justa. Para tanto, emprega-se o método de abordagem hipotético-dedutivo, métodos de procedimento bibliográfico, histórico e monográfico.

Palavras-chave: acesso à justiça; acesso à ordem jurídica justa; CEPs esquecidos; direitos humanos; políticas públicas.

ABSTRACT

The starting point of this research is a preliminary survey conducted by the Brazilian Association of Jurimetry (ABJ), which identified that the addresses of the parties (authors and defendants) in civil lawsuits in the District of São Paulo/SP coincide with the neighborhoods with higher income and/or central neighborhoods in the city. Peripheral and low-income places, as determined, are far from the judiciary, in true "judicial blackout". These last-mentioned locations are called here by "forgotten ZIP Codes". In this scenario, this research seeks to understand the obstacles that the population residing in the forgotten ZIP Codes faces for the realization of the fundamental right to access to justice. Based on the definition brought by Kazuo Watanabe on "access to the just legal order", there will be analyzed the renewal waves of Cappelletti and Garth, as well as other classical and contemporary authors on the subject. The focus is on the social reality and the difficulties faced by this part of the population, in particular. This study should contribute with reflections, from a different perspective, to the implementation of public policies aimed at the democratization of the fundamental right to access to the just legal order. For this, the hypothetical-deductive approach method, methods of bibliographic, historical and monographic procedure are used.

Keywords: *access to justice; access to the just legal order; forgotten zip codes; human rights; public policies.*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 O DIREITO FUNDAMENTAL AO ACESSO À ORDEM JURÍDICA JUSTA	18
2.1 NOÇÕES SOBRE A IDEIA DE JUSTIÇA	18
2.1.1 <i>Lato sensu</i> (valor universal)	19
2.1.2 <i>Stricto sensu</i> (valor jurídico-político)	24
2.1.3 A justiça como base da vida em sociedade	27
2.2 O DIREITO FUNDAMENTAL AO ACESSO À JUSTIÇA	29
2.2.1 Previsão normativo constitucional	30
2.2.2 Instrumento de concretização de direitos	32
2.2.3 O acesso à ordem jurídica justa de Kazuo Watanabe	36
2.3 OS OBSTÁCULOS AO ACESSO À ORDEM JURÍDICA JUSTA E AS ONDAS RENOVATÓRIAS	38
2.3.1 As barreiras identificadas por Cappelletti e Garth	38
2.3.1.1 As custas judiciais	39
2.3.1.2 As possibilidades das partes	39
2.3.1.3 As questões dos interesses difusos	41
2.3.2 As ondas renovatórias do acesso à justiça	41
2.3.2.1 As três ondas de Cappelletti e Garth	41
2.3.2.2 Enfoque sobre a população mais vulnerável	43
2.3.2.3 Breves perspectivas das ondas renovatórias no Brasil	44
3 LITIGIOSIDADE E ACESSO À JUSTIÇA: UMA ANÁLISE CONTRAINTUITIVA	50
3.1 DESMISTIFICANDO A JUSTIÇA EM NÚMEROS: O ESTADO E OS GRANDES LITIGANTES	51
3.1.1 O Estado brasileiro como gerador de conflitos	53
3.1.1.1 Algumas reflexões sobre o controle da Administração Pública e os impasses levantados por Marques Neto e Palma	57

3.1.1.2 A delicada relação entre Estado-Administração e Judiciário	59
3.1.1.3 A Judicialização de Políticas Públicas	61
3.1.1.4 As demandas massificadas contra o Estado como reprodução ou ampliação das desigualdades	64
3.1.2 A litigância exacerbada das instituições privadas	66
3.1.2.1 A velocidade das transformações sociais	67
3.1.2.2 As vantagens dos <i>repeat players</i> e seus interesses escusos no litígio	71
3.2 A RESISTÊNCIA À BUSCA DA TUTELA JURISDICIONAL	78
3.2.1 A pesquisa empírica realizada por Irapuã da Silva	79
3.2.2 A limitada credibilidade do sistema de justiça brasileiro e os impactos na vida do cidadão comum	82
3.3 A REALIDADE DOS CEPS ESQUECIDOS	85
3.3.1 O Mapa da Litigiosidade da cidade de São Paulo/SP	85
3.3.2 Algumas austeras incongruências da realidade socioeconômica brasileira	87
3.3.2.1. Pobreza e desigualdades	87
3.3.2.2. Precariedade e iniquidade do sistema educacional	89
3.3.3. A hipervulnerabilidade dos moradores dos CEPs esquecidos	91
4 PARA UMA EFETIVA INCLUSÃO DOS CEPS ESQUECIDOS À ORDEM JURÍDICA JUSTA	96
4.1 A INSUFICIÊNCIA DO ESTÁGIO ATUAL DO ACESSO PELOS HIPERVULNERÁVEIS	96
4.1.1 Os obstáculos remanescem	96
4.1.2 Breve balanço crítico das ondas renovatórias na realidade brasileira	98
4.1.2.1 Mudanças normativas: acessibilidade e escolhas políticas	99
4.1.2.1.1 <i>A pauta redistributiva do acesso à justiça</i>	99
4.1.2.1.1.1 Juizados Especiais	100
4.1.2.1.1.2 Ações Coletivas	101

4.1.2.1.2 <i>A pauta efficientista e gerencial nas reformas legislativas posteriores</i>	104
4.1.2.2 Percepções práticas e insuficiência dos institutos existentes ...	106
4.1.2.2.1 <i>Juizados Especiais</i>	106
4.1.2.2.2 <i>Ações Coletivas</i>	108
4.2 POSSÍVEIS CAMINHOS PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA	111
4.2.1 O desenvolvimento de capacidades através da educação em direitos	112
4.2.2 Alguns programas já consolidados e sugestões de melhoria	115
CONCLUSÃO	123
REFERÊNCIAS	126

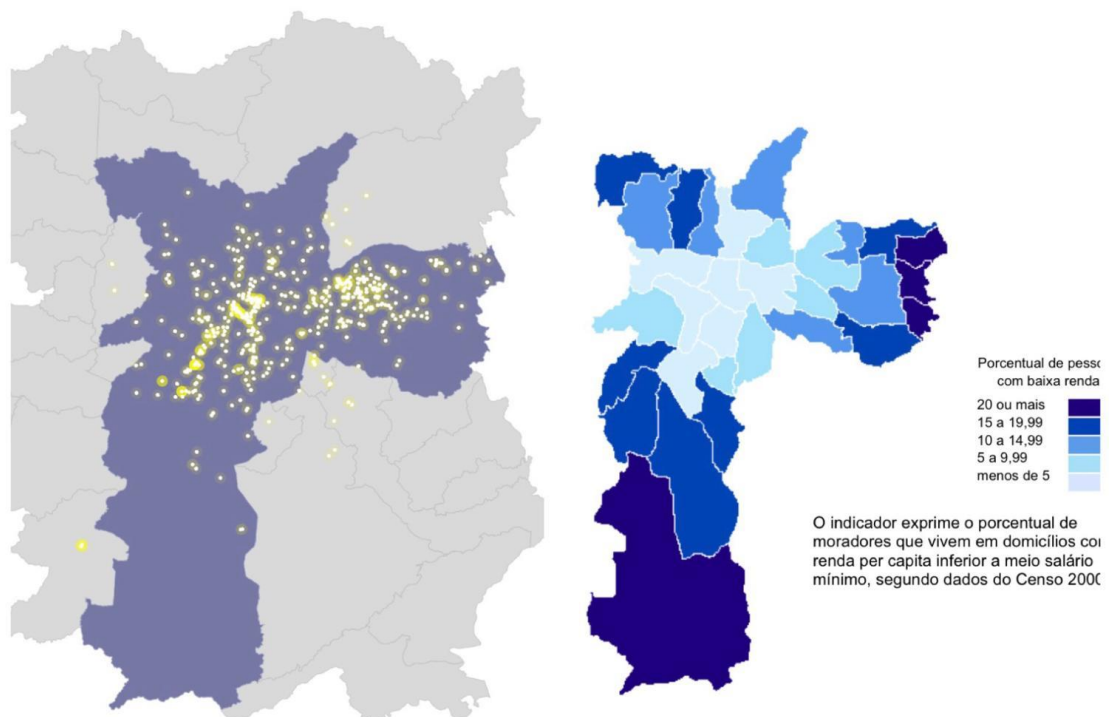
1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa se inicia com uma pergunta: grande litigiosidade representa amplo acesso à justiça?

A princípio, a resposta, ao contrário do que intuitivamente se imagina, parece ser negativa.

O “mapa da litigiosidade” da cidade de São Paulo/SP, elaborado a partir de levantamento realizado pela Associação Brasileira de Jurimetria (ABJ) – o qual analisou, ainda de forma preliminar, onde moram aqueles que buscam a solução de seus conflitos no Judiciário –, mostra justamente que grande parte da população vulnerável (ou hipervulnerável) ainda aparenta estar desagasalhada pelo Estado no que se refere ao acesso à prestação jurisdicional.

Figura 1 - Mapa da Litigiosidade em São Paulo/SP



À esquerda: mapa da litigiosidade em São Paulo/SP, realizado pela Associação Brasileira de Jurimetria (cada ponto amarelo corresponde ao endereço de um autor ou réu em ações judiciais cíveis); à direita: mapa de renda *per capita* dos moradores da cidade de São Paulo/SP, segundo dados do Censo 2000.

Fonte: publicação de Marcelo Guedes Nunes em seu perfil no *LinkedIn*.¹

¹ NUNES, Marcelo Guedes. Como riqueza e litigiosidade se relacionam? *LinkedIn*, 2020. Disponível em: https://www.linkedin.com/posts/marcelo-guedes-nunes-849a4536_como-riqueza-e-litigiosidade-se-relacionam-activity-6706281470568263680-6aCw. Acesso em: 24 maio 2021.

O levantamento jurimétrico demonstra que os demandantes do Poder Judiciário residem nas regiões de maior renda e/ou centrais da cidade, enquanto os moradores dos bairros pobres e periféricos – os quais se propõe nominar, na presente pesquisa, *CEPs esquecidos* – sofrem verdadeiro “*blackout* jurisdicional”.²

O mapa indica triste realidade sobre a (in)efetividade do acesso à justiça na cidade de São Paulo/SP, evidenciando uma relação direta entre litigiosidade e riqueza: os pobres parecem não procurar a justiça estatal para solucionar seus conflitos.

A partir destas evidências preliminares³, questiona-se: por que esta parcela da população, que reside nos endereços identificados, tem mais dificuldades para estar no Judiciário?

E as sub perguntas já fervilham: Como os moradores dos *CEPs esquecidos* resolvem seus conflitos relacionados a lesão ou ameaça a direito? Há conhecimento sobre seus direitos básicos e cidadania? Quais os obstáculos que enfrentam para o efetivo acesso à justiça e como identificá-los? Poderia se pensar em medidas a serem implementadas pelo Estado para que essa parcela da população possa ter efetivo acesso à justiça?

Desta forma, o objetivo geral do presente trabalho é analisar e compreender os obstáculos que a população de baixa renda – residente nos *CEPs esquecidos* – enfrenta para a concretização do direito fundamental ao acesso à ordem jurídica justa.

E os objetivos específicos, (i) compreender o direito de acesso à justiça, na perspectiva de acesso à ordem jurídica justa, e entendê-lo como direito fundamental; (ii) compreender quais são os obstáculos, históricos e atuais, à efetivação do direito de acesso à justiça e quais medidas, eventualmente, já foram instituídas pelo Estado com a finalidade de mitigá-los; (iii) analisar a realidade do acesso à justiça no Brasil, partindo-se do “mapa da litigiosidade em São Paulo/SP” feito pela Associação Brasileira de Jurimetria, passando por outros dados e pesquisas respeitáveis já realizadas sobre o tema; (iv) buscar entender quais os reais problemas enfrentados pela população residente nos *CEPs esquecidos*; (v) por fim, entender e sugerir medidas que poderiam ser pensadas e implementadas para que essa parcela

² NUNES, Marcelo Guedes. Como riqueza e litigiosidade se relacionam? cit.

³ Reforça-se: o mapa da litigiosidade da cidade de São Paulo/SP se trata de investigação ainda em fase de elaboração. Porém, traz importantes indícios que, juntamente com outros dados e fontes que serão analisadas no transcorrer da pesquisa, servirá à verificação da hipótese inicial de pesquisa.

identificada da população possa ter efetivo acesso à ordem jurídica justa, de modo a mitigar as desigualdades e os obstáculos levantados.

O método de abordagem utilizado é o hipotético-dedutivo, desenvolvido por Karl Popper, partindo-se da hipótese de que parcela identificada da população – de baixa renda, residente nos *CEPs esquecidos* – não tem pleno acesso à justiça, apesar das medidas mitigadoras dos óbices de natureza econômica, como a assistência jurídica gratuita e isenção de custas processuais, remanescendo, portanto, obstáculos de outra ordem, o que se busca analisar.

Para verificação desta hipótese e conclusão, passando-se pelos respectivos testes e falseamento, são utilizados os métodos de procedimento bibliográfico, histórico e monográfico.

Bibliográfico e histórico, com estudo de doutrinas clássicas e contemporâneas, artigos científicos, legislação e documentos oficiais, com o objetivo de se refletir acerca de falsidade ou não da hipótese inicial e a eventual formulação de uma nova hipótese.

A utilização do método monográfico, criado por Le Play, consistente no estudo de determinado grupo de pessoas ou comunidades, com o intuito de se obter generalizações⁴, é representada por esta análise primeira do citado mapa da litigiosidade da cidade de São Paulo/SP – à luz de outros estudos que corroboram com a investigação –, buscando-se uma conclusão genérica sobre as dificuldades enfrentadas pelas populações residentes nos *CEPs esquecidos*, podendo os resultados da presente pesquisa ser utilizados não somente em referida cidade, mas também em locais de porte e realidade semelhantes.

Verificada a hipótese inicial, são propostas sugestões de políticas públicas a serem pensadas e implementadas para auxiliar a ampliação e a efetivação do direito fundamental ao acesso à ordem jurídica justa.

Esta pesquisa está dividida em três grandes eixos. No primeiro, busca-se uma digressão teórico-histórica, com base nos objetivos específicos (i) e (ii) acima apontados. Estuda-se a evolução e os conceitos de justiça; o direito fundamental ao acesso à justiça, em suas bases legais e teóricas, reconhecendo-o sob a perspectiva, proposta por Kazuo Watanabe, de acesso à ordem jurídica justa; as barreiras

⁴ MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas, 2017.

existentes à sua ampla efetividade, as ondas renovatórias de Cappelletti e Garth, bem como medidas eventualmente já implementadas, com a finalidade máxima de eliminar tais obstáculos.

No segundo capítulo, em atenção aos objetivos específicos (iii) e (iv) identificados alhures, volta-se o enfoque para uma análise fática contraintuitiva: os dados mostram que maior litigiosidade não necessariamente representa amplo acesso à justiça. Os litigantes são os mesmos, o que parece aumentar é a quantidade de processos. Nesse ponto, serão examinados a questão dos maiores litigantes do Brasil, representados pelo próprio Estado e por grandes empresas; os resultados de pesquisa empírica realizada por Irapuã Nascimento⁵, referente à resistência do brasileiro em buscar a solução de seus problemas no Judiciário; e, por fim, a problemática trazida pelo citado mapa da litigiosidade da cidade de São Paulo/SP, possibilitando, a partir desta análise, identificar as remanescentes dificuldades a serem enfrentadas, especialmente, pela população residente nos *CEPs esquecidos*.

Na terceira parte desta dissertação, visando a atender ao objetivo específico (v) anteriormente mencionado, são elaboradas propostas de superação das barreiras ao efetivo e democrático acesso à ordem jurídica justa, explorando-se projetos novos ou já existentes – sugerindo-se melhorias – dentro de algumas estruturas centrais, como a educação em direitos e a assistência jurídica efetiva e preventiva. Espera-se, com isso, obter elementos que contribuam para uma reflexão, com nova perspectiva, à tomada de decisões das autoridades públicas voltadas à efetivação do direito básico de acesso da população esquecida à adequada solução de seus conflitos.

A presente pesquisa tem vinculação direta com a área de concentração (Direitos Humanos e Desenvolvimento Social) e a linha de pesquisa (Direitos Humanos e Políticas Públicas), uma vez que trata de estudo voltado à apuração da realidade socioeconômico-jurídica experimentada pelos moradores dos *CEPs esquecidos*, com a finalidade de se identificar as barreiras enfrentadas por esta parcela da população ao efetivo acesso à ordem jurídica justa. O citado *blackout* jurisdicional evidenciado pelo mapa da litigiosidade da ABJ representa situação de extrema vulnerabilidade e exclusão social, com severas restrições a direitos fundamentais.

⁵ Pesquisa empírica realizada durante o programa de doutorado, a qual analisou os fatores que representavam obstáculos de acesso ao Poder Judiciário e chegou à conclusão de que o brasileiro é resistente ao litígio, por inúmeros fatores que serão abordados no item 2.3 desta pesquisa.

Assim, espera-se contribuir, eventualmente, através de questionamentos e novas hipóteses, com o direcionamento de foco das políticas públicas voltadas ao efetivo acesso à justiça e desenvolvimento social dos moradores dos *CEPs esquecidos*.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL AO ACESSO À ORDEM JURÍDICA JUSTA

A proposta da presente pesquisa é, sobretudo, buscar entender os reais problemas para o efetivo acesso à justiça enfrentados pelos cidadãos mais vulneráveis da sociedade, pertencentes a classes sociais inferiorizadas e muitas vezes privadas de seus direitos básicos. A partir disso, propõe-se verificar a viabilidade de apresentação de novas perspectivas às políticas públicas que devam se voltar à finalidade de eliminar tais dificuldades experimentadas.

Para tanto, entende-se fundamental o estudo, sob o ponto de vista teórico, do conceito de justiça, do direito ao acesso à justiça como preceito fundamental do ordenamento jurídico e sua definição como direito ao acesso à ordem jurídica justa, bem como a análise dos obstáculos à efetivação de referido direito e as ondas renovatórias do acesso à justiça.

2.1 NOÇÕES SOBRE A IDEIA DE JUSTIÇA

Quando se fala em direito ao acesso à justiça, a primeira referência que vem à mente é o acesso ao Poder Judiciário. Esta é, claramente, uma de suas definições, mas insuficiente frente à vastidão e à importância desse direito. É preciso entender, de fato, qual o real significado desta “justiça” a que se almeja alcançar. Trata-se de balizamento elementar às ações públicas e privadas dentro de uma sociedade que preze pela garantia dos direitos fundamentais e da dignidade humana de seus cidadãos:

Em sentido primigênio, justiça significa simplesmente a concordância com o direito vigente. Até hoje chamamos Justiça - Judiciário- o órgão público que serve ao direito. Mas sem abandonar a relação estreita com o direito, a justiça tem de há muito um significado mais abrangente e mais fortemente moral. Refere-se, numa primeira aproximação, tanto, em sentido objetivo, à justeza do direito, em termos de conteúdo, quanto também, subjetivamente, à honradez de uma pessoa. Máxime como justiça objetiva ela é um conceito fundamental do desejo humano: ao mesmo tempo objeto do anseio e da exigência humana. Nenhuma cultura e nenhuma época quer abrir

mão da justiça. Um dos objetivos orientadores da humanidade, desde os seus primórdios, é que no mundo impere a justiça⁶.

Propõe-se, pois, uma breve análise, sem pretensão definidora, a respeito das diferentes filosofias e conceituações de justiça ao longo da história, tanto em seu sentido *lato* (como valor universal) quanto em sentido *stricto* (como valor jurídico-político)⁷.

2.1.1. *Lato sensu* (valor universal)

Na antiguidade clássica, os filósofos gregos relacionavam justiça a um valor sagrado, universal, transcendental, imutável, ligado ao misticismo e à religião. A deusa grega *Diké* e, posteriormente, a deusa romana *Iustitia* são a representação da própria personificação da justiça: “(...) a deusa *Diké* era representada com uma espada, pois tinha o ofício de ‘dividir para dar a cada um o que lhe corresponde’. E assim se definiu a justiça: ‘dar a cada um o que é seu’”⁸.

Para Sócrates (469 - 399 a.C.), as leis convencionais que regulamentavam a polis não seriam necessariamente justas. Somente assim eram consideradas se estivessem de acordo com as leis naturais e divinas que regem as relações humanas⁹, ou seja, se estivessem ajustadas ao modelo *cosmos*, à natureza: “(...) a justiça é submissão a uma ordem universal, graças à qual todas as coisas ocupam um lugar e desenvolvem um encargo determinado”¹⁰.

Platão (427 - 347 a.C.) trata da justiça como uma virtude humana, seja na esfera social ou pessoal. À qualidade de valor social, a justiça serve à manutenção da

⁶ HÖFFE, Otfried. *O que é justiça?* Trad. Peter Naumann. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003, p. 11.

⁷ Divisão didática proposta por Lordelo em: *Noções Gerais de Direito e Formação Humanística*. 5ª ed. Salvador: Editora JusPODIVM, 2021.

⁸ SANTOS, Manoel Augusto. Considerações sobre a justiça. *Revista Teocomunicação*. Porto Alegre v. 36 N° 154. Dez. 2006, p. 747-766. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/teo/article/view/1760/1293>. Acesso em: 18 nov. 2021, p. 753.

⁹ LORDELO, João Paulo. *Noções Gerais de Direito e Formação Humanística*. 5ª ed. Salvador: Editora JusPODIVM, 2021.

¹⁰ SANTOS Manoel Augusto. Considerações sobre a justiça, cit., p. 754.

ordem e das classes, “(...) nisso, precisamente, consiste a justiça: cuidar cada um do que lhe diz respeito”.¹¹ O filósofo ponderava que a sociedade, à sua época, enxergava o nascimento das leis através de uma espécie de reciprocidade de injustiças, uma vez que o ser humano injusto é aquele que recebe vantagens sobre os outros e, portanto, como uma *blindagem* para que não seja vítima da injustiça praticada, o homem criou as leis e os contratos:

Dizem que, por natureza, praticar injustiça é um bem e ser vítima de injustiça, um mal, porém que há mais mal em ser vítima de injustiça do que bem em praticá-la. Por isso, quando os homens cometem reciprocamente injustiça e dela são vítimas, vindo, portanto, a experimentar ambas as coisas, os que não podem esquivar-se de uma nem alcançar a outra consideram mais vantajoso firmar um acordo para não mais serem vítimas de injustiça nem virem a cometê-la. Desse ponto foi que nasceram as leis e os contratos entre os homens, passando, então, o que é determinado por lei a ser chamado legalidade e justiça. Tal é a origem e a essência da justiça: uma espécie de compromisso entre o maior bem, ou seja, a impunidade para todas as maldades, e o maior mal, isto é, a importância de vingar-se quem foi vítima de injustiça.¹²

Para Platão, a justiça também deve ser considerada em relação às *ações interiores* do homem¹³, como a virtude que equilibra e organiza as três potências da alma humana, quais sejam, o lado racional, o lado dos impulsos e fatos e o lado das necessidades básicas¹⁴. Assim, justo é aquele que põe “ordem em sua vida interior”, disposto a unir todos os elementos da alma e se tornar uno, seja em qualquer circunstância. Considerando-se *justa e bela* “a ação que mantém e contribui para realizar esse estado de alma”; *sabedoria* “o conhecimento que determina semelhante norma de conduta”; *injusta* “a ação que destrói esse estado de coisas”; e *ignorância* “a opinião responsável por esta última orientação”.¹⁵

Aristóteles (384 - 322 a.C.) traz a primeira abordagem sobre a justiça no caso concreto: a *equidade*. Para entender o que é justo, é preciso considerar os vários sentidos do que é ser injusto: “Parece que é injusto o transgressor da lei, mas assim

¹¹ PLATÃO. *A República*. Trad. Carlos Alberto Nunes. 3. ed. Belém: EDUFPA, 2000, p. 205.

¹² Ibid., p. 95.

¹³ Ibid.

¹⁴ SANTOS Manoel Augusto. Considerações sobre a justiça, cit.

¹⁵ PLATÃO. *A República*. cit., p. 222.

também o é o ganancioso e aquele que não é equitativo; logo, é evidente que o justo será aquele que observa a lei e também é equitativo”.¹⁶

A equidade, por sua vez, é definida como uma “correção da justiça legal”¹⁷, no sentido de que toda lei é universal, mas nem toda situação pode ser tratada da mesma forma, pois as circunstâncias podem ser diferentes. O erro não está na lei ou no legislador, mas na natureza prática das coisas:

Portanto, quando a lei apresenta um caso universal e surgem circunstâncias que estão fora da fórmula universal, então é bom, na medida em que o legislador omite e erra na simplificação, que essa omissão seja corrigida, uma vez que o mesmo legislador teria feito essa correção se estivesse presente e teria legislado assim se o tivesse conhecido. (...) E tal é a natureza do equitativo: uma correção da lei na medida em que sua universalidade a deixa incompleta.¹⁸

Segundo o filósofo, a justiça é teleológica, isto é, instrumento para se atingir o propósito da “boa vida”; honorífica, ou seja, é virtude que se adquire ao longo da vida; e, ainda, apresenta várias classificações e espécies, entendendo que o *justo* obedece à seguinte árvore semântica: 1. justo total; 2. justo particular; 2.1. justo distributivo; 2.2. justo corretivo; 2.2.1. justo comutativo; 2.2.2. justo nas relações não-voluntárias; 3. justo político; 3.1. justo legal; 3.2. justo natural; 4. justo doméstico; 4.1. justo despótico; 4.2. justo conjugal; 4.3. justo paternal.¹⁹

A justiça total é o respeito às leis morais e às leis do Estado; a justiça particular está ligada aos conflitos sociais e é representação da igualdade. Desta última derivam as demais divisões, sendo as mais importantes e conhecidas a justiça distributiva – que diz respeito à organização social, delimitação dos pilares e funções exercidas por cada pessoa na sociedade, com a justa distribuição das coisas comuns entre os seus membros proporcionalmente – e a justiça comutativa – que é aplicada em casos concretos de conflito ou violação de normas de conduta, em que se busca a restauração do equilíbrio social.

¹⁶ ARISTÓTELES. *Ética Nicomáquea, Ética Eudemia*. Trad. Julio Pallí Bonet. Madrid : Editorial Gredos: 1989, p. 136. (Tradução livre)

¹⁷ Ibid., p. 149. (Tradução livre).

¹⁸ Ibid., loc. cit. (Tradução livre)

¹⁹ BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Direito e Justiça em São Tomás de Aquino. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, [S. l.], v. 93, p. 339-359, 1998. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67407>. Acesso em: 17 nov. 2021, p. 345.

Decorre da definição da justiça distributiva de Aristóteles a célebre concepção de tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais: “(...) E a igualdade será a mesma nas pessoas e nas coisas, pois a relação de um e do outro é a mesma; na verdade, se eles não são iguais, eles não terão partes iguais”.²⁰ Aqui, todavia, não no sentido atual, de igualdade material, mas representando imposição da própria organização social e as funções determinadas²¹, ou seja, escravo deve ser tratado como escravo, aristocrata como aristocrata, mulheres, como tais, *etc.*

Com a conquista da Grécia pelo império romano, a cultura romana internaliza o pensamento grego. Nas palavras de Horácio (Epístolas, II, 1, 156), “a Grécia conquistada conquistou, por sua vez, o selvagem conquistador” (“*Graecia capta ferum victorem cepit*”). Nesse cenário, os romanos consolidam o pensamento grego: a jurisprudência romana traz significado de aplicação prudente do direito; justiça é fenômeno sagrado da natureza, substancialmente, a aplicação da *prudência*²².

O direito passa, então, a experimentar forte influência cristã, sendo Santo Agostinho considerado um dos mais importantes filósofos e teólogos dos primeiros séculos do cristianismo. Agostinho diz que “ali onde não há justiça, não existe sociedade”.²³

Sem jamais abandonar inteiramente a filosofia clássica ou as ideias do direito romano sobre a justiça, enraizadas em sua concepção de que a justiça é o hábito da alma ou a virtude pela qual uma pessoa dá a cada um o que lhe é devido, Agostinho acentua sua compreensão das ideias que expõem o Novo Testamento e os Padres Latinos acerca da justiça identificando a virtude com o amor que é devido a Deus e ao próximo. A ideia filosófica clássica de justiça, que se concebe em termos de justiça distributiva natural, se transforma assim em termos cristãos, expressando-se como dar a Deus e ao próximo o amor que se lhes deve, em virtude do mandamento do amor.²⁴

O *Corpus juris civilis*, coletânea organizada pelo imperador romano do oriente Justiniano (527-565), sintetiza três princípios da justiça feitos pelo jurista romano Ulpiano, consistentes em: viver honestamente, não lesar ninguém, dar a cada um o

²⁰ ARISTÓTELES. *Ética Nicomáquea, Ética Eudemia*. cit., p. 139. (Tradução livre)

²¹ LORDELO, João Paulo. *Noções Gerais de Direito e Formação Humanística*. cit.

²² Ibid.

²³ SANTOS, Manoel Augusto. *Considerações sobre a justiça*. cit., p. 756.

²⁴ Ibid., p. 756-757.

que é seu (= Digesto, L. I, T. I, 10: “10. *Ulpianus. Lib. I. Regularum. Justitia est constans & (et) perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi. § I. Juris praecepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere*”).²⁵

O primeiro princípio (viver honestamente) se trata de uma justiça pessoal, que exige obediência ao direito e manutenção de postura proba, como marca de caráter. O segundo princípio (não lesar ninguém), diz respeito a qualquer violação das integridades física ou jurídica de outra pessoa. E o terceiro (dar a cada um o que é seu), desde Platão, já havia uma interpretação no sentido de que “(...) a cada parte da alma e a cada estamenta da sociedade impende cumprir a tarefa que lhes é imposta pela totalidade da sociedade”²⁶. Deve-se, todavia, entendê-lo como “(...) que os direitos que já se tem sejam assegurados; à concessão dos direitos segue-se a sua garantia”²⁷. Nesse ponto, importante verificar que direitos não são potencialmente violados somente por um indivíduo, mas por toda uma comunidade e até pelo Estado.

Durante a idade média, o direito continua a ser considerado dogma. São Tomás de Aquino assinala três prismas que abrangem a virtude da justiça: (i) o objeto da justiça é o direito, o que se pode exigir, o que é devido (*unicuique suum*); (ii) o constitutivo essencial da justiça é a alteridade (a justiça está relacionada ao comportamento humano com o próximo; ninguém é justo consigo mesmo, mas com os outros); (iii) a justiça é fundada na igualdade entre o que se deve e o que se recebe²⁸:

(...) a Justiça é um a virtude cardeal, e sua função consiste em dar a cada um o que é seu (*Ergo non sufficienter, per hoc, notificatur actus iustitiae, quod dicitur actus eius esse reddere unicuique quod suum est - Sum. Theol., quaest. LVIII, art. XI*).

E, nesta dimensão, para tudo há uma diretriz, que nos é dada pela lei eterna; a ordem, desejando-se ou não, existe e é imperativa, regente do todo, a partir da razão divina, que a tudo inspira. A lei eterna é o princípio e o fim do todo universal, pois, como diz São Tomás: “todo o conjunto do universo está submetido ao governo da razão divina” (*Sum. Theol., I-II, q. 91, art. I, resp.*).²⁹

²⁵ GOTHOFREDI, Dionysii. *Corpus Juris Civilis Romani*, Antuerpiae: Joannem Baptistam Verdussen, 1726, p. 110 (com algum ajuste redacional).

²⁶ HÖFFE, Otfried. O que é justiça? cit., p. 60.

²⁷ Ibid., loc. cit.

²⁸ SANTOS, Manoel Augusto. Considerações sobre a justiça. cit.

²⁹ BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Direito e Justiça em São Tomás de Aquino. cit., p. 346.

No transcorrer da história, a perspectiva sagrada de justiça se altera, orientando-se, pois, pela dessacralização do direito, da moral e da própria organização social. Nesse momento, justiça passa a ser um valor jurídico-político, derivado de construção social, produto da própria cultura humana, das relações entre cidadãos e Estado.

2.1.2 *Stricto sensu* (valor jurídico-político)

De forma resumida, o realismo nórdico entende que a justiça se expressa a partir da aplicação da lei a um caso concreto, através de critérios de igualdade. Para o juspositivismo, diferentemente do jusnaturalismo – que entende a justiça como direito universal –, justiça não é valor imutável, mas variável, pois está relacionado à ideia de felicidade, que é diferente a depender das pessoas, dos espaços e do momento histórico³⁰.

Segundo Kelsen³¹, justiça é valor jurídico-político adotado em determinado tempo e local. Existem, aliás, vários sistemas de Moral e de Justiça, razão pela qual a ciência jurídica, de acordo com a teoria kelseniana, deve estudar o Direito com exclusão dos aspectos de moralidade e justiça, para evitar conclusões relativas e não absolutas. “Ora, isto significa que a validade de uma ordem jurídica positiva é independente da sua concordância ou discordância com qualquer sistema de Moral”³².

Mastrodi³³ critica a ideia da justiça como um valor universal e abstrato, afirmando que somente quando as condições históricas de exploração e desigualdade sociais forem superadas é que haverá concreta e verdadeira justiça:

Enquanto a ideia de justiça permanecer sendo apresentada como um valor universal e abstrato entre os grupos sociais, ela serve justamente para ocultar uma situação de exploração do homem pelo homem que

³⁰ LORDELO, João Paulo. *Noções Gerais de Direito e Formação Humanística*. cit.

³¹ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Trad. João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

³² Ibid., p. 47.

³³ MASTRODI, Josué. Justiça para quem? *Jurispoiesis* (Rio de Janeiro), v. 13, p. 283-302, 2010.

concretamente ocorre em toda e qualquer sociedade historicamente identificada, exploração esta perpetuada por relações de poder tão bem estruturadas que até mesmo os explorados acreditam que há justiça nas condições de dominação a que estão sujeitos³⁴.

Michael Sandel³⁵, reproduzindo clássico conceito de justiça, afirma que uma sociedade justa distribui suas riquezas, seus direitos e deveres, cargos, honrarias e oportunidades aos cidadãos da maneira correta, dando a cada um o que lhe é devido. Segundo o autor, “as perguntas difíceis começam quando indagamos o que é devido às pessoas e por quê”³⁶. Para responder à questão, o autor sugere buscar-se entender três diferentes abordagens sobre justiça.

A primeira sugere pensar-se a justiça como maximização do bem-estar, ou seja, o principal objetivo da justiça seria a potencialização da felicidade, a busca pela primazia do prazer sobre a dor. Trata-se da corrente utilitarista, tendo como principais precursores, Bentham e Mill.

A segunda abordagem traz o significado de justiça como o respeito à liberdade de escolha das pessoas, “tanto as escolhas reais que as pessoas fazem em um livre mercado (visão libertária) quanto as escolhas hipotéticas que as pessoas deveriam fazer na posição original de equanimidade (visão igualitária liberal)”³⁷. Nesta perspectiva, portanto, estão englobadas tanto as ideias de Nozick e Hayek, que defendem o estado mínimo e o livre mercado, como, por exemplo, de Kant e Rawls, que sugerem estar a justiça relacionada a um contrato social imaginário, pensado sob o véu da ignorância.

O terceiro enfoque sobre a justiça, relaciona-a ao desvelo com o bem comum e ao cultivo da virtude. Filia-se Sandel a esta última corrente, afirmando que a maximização da utilidade ou a garantia da liberdade de escolha (as duas abordagens sobre justiça anteriormente referidas) não são suficientes para se alcançar uma sociedade justa: “(...) para alcançar uma sociedade justa, precisamos raciocinar juntos

³⁴ MASTRODI, Josué. Justiça para quem? cit., p. 301.

³⁵ SANDEL, Michael J. Justiça: o que é fazer a coisa certa. Trad. Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 29ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

³⁶ Ibid., p. 28.

³⁷ Ibid., p. 321.

sobre o significado da vida boa e criar uma cultura pública que aceite as divergências que inevitavelmente ocorrerão”³⁸.

Trata-se do comunitarismo, em que há preocupação com o bem comum – afastando-se a ideia puramente egoísta do que seria a vida boa. Sugere-se discussões públicas a respeito dos limites morais dos mercados – sob pena de se permitir que os mercados ditem as normas que norteiam as instituições sociais. Para esta corrente, a desigualdade corrói a virtude cívica – vez que ricos e pobres deixam de conviver, de frequentar os mesmos lugares, dificultando-se o cultivo da solidariedade e do senso de comunidade. Por fim, o comunitarismo defende uma política de comprometimento moral, para que as pessoas deixem de se esquivar do debate, preponderando o respeito mútuo entre diferentes pontos de vista, como forma de se atingir uma base para uma sociedade mais justa³⁹.

Amartya Sen⁴⁰ define a justiça com base na *capacidade* que um indivíduo tem de fazer aquilo que valoriza, o que está intimamente ligado à *oportunidade de liberdade* de ser ou fazer o que quiser.

Em contraste com as linhas de pensamento baseadas na utilidade ou nos recursos, na abordagem das capacidades a vantagem individual é julgada pela capacidade de uma pessoa para fazer coisas que ela tem razão para valorizar. Com relação às oportunidades, a vantagem de uma pessoa é considerada menor que a de outra se ela tem menos capacidade — menos oportunidade real — para realizar as coisas que tem razão para valorizar. O foco aqui é a liberdade que uma pessoa realmente tem para fazer isso ou ser aquilo — coisas que ela pode valorizar fazer ou ser. Obviamente, é muito importante para nós sermos capazes de realizar as coisas que mais valorizamos. Mas a ideia de liberdade também diz respeito a sermos livres para determinar o que queremos, o que valorizamos e, em última instância, o que decidimos escolher. O conceito de capacidade está, portanto, ligado intimamente com o aspecto de oportunidade da liberdade, visto com relação a oportunidades “abrangentes”, e não apenas se concentrando no que acontece na “culminação”.⁴¹

³⁸ SANDEL, Michael J. *Justiça: o que é fazer a coisa certa*. cit., p. 322.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ SEN, Amartya. *A Ideia de Justiça*. Trad. Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

⁴¹ Ibid., p. 275-276.

Para Sen, a liberdade é valiosa, primeiro, porque oportuniza às pessoas a busca por seus objetivos auxiliando na destreza para que se realizem aquilo que valorizam; segundo, pois fornece poderes aos indivíduos para o próprio processo de escolha, para que não haja restrições ou imposições externas: “(...) envolve tanto os processos que permitem a liberdade de ações e decisões como as *oportunidades* reais que as pessoas têm, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais”⁴².

A privação de liberdade, segundo o autor, pode ocorrer através da inadequação de processos – como a violação de direitos básicos – ou de oportunidades que algumas pessoas dispõem para realizar aquilo que valorizam – inclusive privação de algumas oportunidades elementares, como a capacidade de evitar a fome involuntária ou a morte prematura⁴³. A teoria de Sen ainda define a pobreza não como baixa renda, mas como uma privação de capacidades básicas.

Nader entende que justiça é pressuposto de uma sociedade civilizada:

(...) A ideia do justo se encontra enraizada em todas as sociedades civilizadas e a ação do tempo é no sentido de adaptá-la aos avanços sociais, aperfeiçoando-a também na medida em que se reconhece a extensão da dignidade da pessoa humana. Em realidade, as sociedades são civilizadas quando seus membros e instituições se orientam em conformidade com a noção mais elevada de justiça.⁴⁴

Como visto, são inúmeras as abordagens e tentativas de conceituação da justiça ao longo do tempo. Não há, evidentemente, na presente pesquisa, a pretensão de se esgotar o tema. Entende-se que esta preliminar reflexão se mostra importante instrumento de questionamento sobre a justiça, formalmente assegurada através de normas postas, mas tão longe de ser plenamente alcançada, especialmente na realidade brasileira.

2.1.3 A justiça como base da vida em sociedade

⁴² SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 32.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ NADER, Paulo. *Filosofia do direito*. 21ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 68.

A princípio, pautar-se-á no conceito de justiça como um ideal a ser alcançado, base da vida em sociedade, e que, de sua concretude e efetivação, decorrerá a plena garantia dos direitos fundamentais a todos os indivíduos, com conseqüente redução das desigualdades e pacificação social.

Na perspectiva da sociedade atual, para que possa ser *real* a justiça tal como premissa de igualdade e paz, é necessário promover-se tratamento desigual àqueles que, de fato, são desiguais. Neste ponto, é imprescindível a atuação positiva do poder público como forma de garantir direitos sociais e mitigar as desigualdades, através de políticas públicas direcionadas.

Os direitos civis e políticos têm por base o indivíduo, exigindo para a sua efetivação a limitação do poder público, um Estado mínimo. Já os direitos sociais, também denominados de direitos de segunda geração, requerem políticas públicas que, ao reconhecerem a exclusão, objetivem uma justiça distributiva. Ou seja, é necessário um Estado atuante, no sentido de providenciar a concretização dos direitos à saúde, ao trabalho, à educação, à moradia, à aposentadoria etc.⁴⁵

Assim, a luta pela *justiça* tem de ser o norte da atividade Estatal, especialmente no contexto do Estado de Bem-Estar Social⁴⁶, em que devem ser asseguradas as liberdades negativas e positivas⁴⁷. A não materialização de direitos a todas as pessoas representa, pois, *ausência de justiça*. Se uma parcela da população, mesmo que pequena, sofre restrições a direitos básicos, então esta sociedade é *injusta*.

⁴⁵ SADEK, Maria Tereza Aina. Justiça e direitos: a construção da igualdade. In: BOTELHO, A.; SCHWARCZ, L. M. (Orgs.). Cidadania, um projeto em construção: minorias, justiça e direitos. São Paulo: Claro Enigma, 2012, p. 28.

⁴⁶ A esse respeito, v. RODOVALHO, Thiago. Das Rechtsstaatsprinzip (*O Princípio do Estado Democrático de Direito*) e a *Segurança Jurídica*, in José Manoel de Arruda Alvim Netto *et alii* (dirs.). *Revista Forense*, Rio de Janeiro: Forense, ano 108, v. 415, jan./jun. de 2012, p. 295: "Em verdade, modernamente, a República brasileira constitui-se no que o constitucionalismo de vanguarda denomina *Estado Constitucional (Verfassungsstaat)*, o qual não se traduz apenas em um *Estado de Direito (Rechtsstaat)*, mas conjuga os ideais do Estado Democrático de Direito (*Demokratischen Rechtsstaat*) e do Estado Social de Direito (*Sozialstaat*), tendo esse Estado Constitucional como norte a *supremacia da constituição* e a *garantia e prevalência dos direitos fundamentais*. É dizer, o Estado Constitucional se consubstancia em um Estado de Direito, em um Estado Democrático e em um Estado Social (= Estado Democrático e Social de Direito), conjugando-os e estabelecendo uma conexão interna entre eles, especialmente entre *democracia* e *estado de direito*, como *dois corações políticos*, conjugando, assim, *direitos individuais* e *direitos sociais*"

⁴⁷ SADEK, Maria Tereza Aina. Justiça e direitos: a construção da igualdade. cit.

Para que seja possível a busca pela efetivação da justiça, elementar a garantia do *acesso à justiça*. Trata-se do direito mais basilar, o qual garante a concretização dos demais direitos e, portanto, a realização da cidadania e da igualdade.

2.2 O DIREITO FUNDAMENTAL AO ACESSO À JUSTIÇA

Ultrapassando a primeira fase de estudo e reflexões acerca das inúmeras definições de justiça e suas evoluções, explora-se, destarte, o direito fundamental ao acesso a esta conceituada justiça. “[..] O objetivo-síntese do Estado contemporâneo é o *bem comum*, e quando se passa ao estudo da jurisdição é lícito dizer que a projeção particularizada do bem comum nessa área é a *pacificação com justiça*”⁴⁸.

Acesso à Justiça, segundo Mauro Cappelletti e Bryant Garth, é expressão que auxilia na determinação de duas finalidades básicas do sistema jurídico: “Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos”⁴⁹.

O Poder Judiciário, nas palavras de Sadek, representa uma *força de emancipação*⁵⁰ no contexto de luta pela justiça e pela materialização de direitos, sejam eles individuais ou supraindividuais:

(...) É a instituição pública encarregada, por excelência, de fazer com que os preceitos da igualdade estabelecidos formalmente prevaleçam na realidade concreta. Assim, os supostos da modernidade, particularmente a liberdade e a igualdade, dependem, para se materializarem, da força do Judiciário, de um lado, e do acesso à justiça, das possibilidades reais de se ingressar em tribunais, de outro.⁵¹

⁴⁸ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 31ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2014, p. 46.

⁴⁹ CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 8.

⁵⁰ SADEK, Maria Tereza Aina. *Justiça e direitos: a construção da igualdade*. cit.

⁵¹ *Ibid.*, p. 29.

Não é, porém, a única forma de concretização da justiça. Existem diversas outras instituições – estatais, como o Ministério Público, as Defensorias Públicas, as Delegacias de Polícia, e sociais, como igrejas, organizações que promovem advocacia *pro bono* e outras associações não governamentais que exercem atividades de pacificação social e educação em direitos – que também atuam no sentido de proteção de direitos⁵².

Segundo Galanter⁵³, “acesso à justiça”, antes, representava exclusivamente a possibilidade de ingresso às instituições judiciais do governo. No final da década de 1970, todavia, essa perspectiva se ampliou, tendo como marco o Projeto Florença e as ondas renovatórias levantadas por Cappelletti e Garth, passando, pois, a se referir à “capacidade de se valer das diversas instituições, governamentais e não governamentais, judiciais e não judiciais, em que um requerente pode buscar justiça”.⁵⁴

2.2.1 Previsão normativo constitucional

A Constituição Federal prevê, dentre os *fundamentos* da República Federativa do Brasil, constituída em Estado Democrático de Direito, a *cidadania* e a *dignidade da pessoa humana*⁵⁵.

A Carta Maior indica os quatro objetivos fundamentais do Estado brasileiro, sendo eles: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das

⁵² Ibid.

⁵³ GALANTER, Marc. Access to Justice in a World of Expanding Social Capability. *Fordham Urban Law Journal*, vol. 37, n. 1, 2010. pp. 115-128. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol37/iss1/5>. Acesso em: 17 set. 2022.

⁵⁴ Ibid., pp. 115/116 (Tradução livre).

⁵⁵ 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: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; [...]” (Constituição Federal, 1988).

desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação⁵⁶.

No artigo 6º, são elencados, como 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”. Em vários outros dispositivos constitucionais também são assegurados os direitos sociais, especialmente no Capítulo II do Título II (arts. 6º ao 11) e no Título VIII (arts. 193 a 214).

No rol dos direitos e garantias fundamentais do artigo 5º, há salvaguarda, a todos, sem distinção de qualquer natureza, da “inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...)”⁵⁷. No inciso XXXV do mesmo artigo, está previsto que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”⁵⁸.

O princípio da inafastabilidade da jurisdição, do livre acesso ao Judiciário, ou, como assinalou Pontes de Miranda, *princípio da ubiquidade da Justiça*⁵⁹, com os dizeres “a não poderá”, foi consagrado, na legislação brasileira, de modo especial, na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, em seu art. 141, §4º, mantida a garantia na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 (art. 150, §4º) e Emenda Constitucional nº 1/1969 (art. 153, §4º).

A grande inovação trazida pela CF/88 é a ampliação da garantia fundamental, que, nas citadas constituições anteriores, era limitada ao direito individual. A partir de 1988, no Brasil, passa a ser assegurada, expressa e categoricamente, no âmbito

⁵⁶ Art. 3º “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. (Constituição Federal, 1988).

⁵⁷ Art. 5º “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]” (Constituição Federal, 1988).

⁵⁸ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 maio 2021.

⁵⁹ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1946*, 4.ª ed., t. IV, Rio de Janeiro: Borsoi, 1963, p. 412.

constitucional, a proteção de qualquer direito, seja ele privado, público ou transindividual – difuso, coletivo ou individual homogêneo⁶⁰.

O Código de Processo Civil (CPC) de 2015 incorporou, expressamente, tal princípio em seu artigo 3º, o qual prevê: “não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito”.⁶¹ Note-se que há duas diferenças substanciais ao se comparar com o texto constitucional: primeiro, em substituição ao termo “Poder Judiciário”, a legislação infraconstitucional se reporta à “apreciação jurisdicional” – ou seja, não se limita o acesso à justiça simplesmente ao acesso ao Judiciário; e, segundo, inverteu-se a ordem das palavras “lesão” e “ameaça”, porquanto se trata de sequência lógica – primeiro o direito é ameaçado, depois lesionado –, devendo-se, em tese, o Estado, prevenir o cidadão, desde a ameaça, para se evitar uma possível lesão a direito.

2.2.2 Instrumento de concretização de direitos

No moderno Estado Democrático de Direito, o acesso à justiça não se resume ao direito de ser ouvido em juízo e obter qualquer resposta do Judiciário: “por acesso à Justiça hoje se compreende o direito a uma *tutela efetiva e justa* para todos os interesses dos particulares agasalhados pelo ordenamento jurídico”⁶². Aliás, esta é a previsão do artigo 4º do CPC, em que se assegura às partes o direito de “[...] obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa”⁶³.

Sadek afirma que o direito de acesso à justiça só é efetivo quando consideradas, ao menos, três etapas: “o ingresso visando à obtenção de um direito,

⁶⁰ LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

⁶¹ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. *Código de Processo Civil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 16 maio 2022.

⁶² THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum. v. 1. 57. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 74.

⁶³ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. *Código de Processo Civil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 16 maio 2022.

os caminhos posteriores à entrada e, finalmente, a saída”⁶⁴. Assim, deve-se garantir possibilidades igualitárias de acesso à porta de entrada; após, esta deve permitir que se alcance a porta de saída em tempo e condições razoáveis, com resultado final útil e efetivo.

Acesso à justiça, de acordo com Leonardo Greco, “é implementado através das chamadas *garantias fundamentais do processo* ou do que vem sendo denominado de *processo justo*”, o qual, segundo o autor, “compreende todo o conjunto de princípios e direitos básicos de que deve desfrutar aquele que se dirige ao Poder Judiciário em busca da tutela dos seus direitos”: imparcialidade do juiz, ampla defesa, assistência jurídica aos pobres, juiz natural, inércia, contraditório, oralidade, coisa julgada, impessoalidade da jurisdição, permanência da jurisdição, independência dos juízes, motivação das decisões, inexistência de obstáculos ilegítimos, efetividade qualitativa, procedimento legal flexível e previsível, publicidade, prazo razoável, duplo grau de jurisdição e respeito à dignidade humana⁶⁵.

Carneiro⁶⁶ propõe que o real significado da expressão *acesso à justiça* depende da congregação de quatro princípios: acessibilidade, operosidade, utilidade e proporcionalidade. Define o primeiro princípio – *acessibilidade* – da seguinte forma:

A acessibilidade pressupõe a existência de pessoas, em sentido *lato* (sujeitos de direito), capazes de estar em juízo, sem óbice de natureza financeira, desempenhando adequadamente o seu labor (maneja adequadamente os instrumentos legais judiciais e extrajudiciais existentes), de sorte a possibilitar, na prática, a efetivação dos direitos individuais e coletivos, que organizam uma determinada sociedade.⁶⁷

O autor ainda explica que o princípio da *operosidade* significa que todas as pessoas que participam direta ou indiretamente da atividade de justiça – mesmo que em sua forma extrajudicial – devem trabalhar de maneira a possibilitar a maior

⁶⁴ SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. *Revista USP*. São Paulo, n. 101, pp. 55-66, março/abril/maio 2014, p. 57.

⁶⁵ GRECO, Leonardo. Justiça civil, acesso à justiça e garantias. In: ARMELIN, Donald (coord.). *Tutelas de urgência e cautelares*. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 831/832.

⁶⁶ CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à justiça: juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 57.

efetividade possível. A *utilidade* traduz que o processo deve, fundamentalmente, “(...) assegurar ao vencedor tudo aquilo que ele tem direito a receber, da forma mais rápida e proveitosa possível, com menor sacrifício para o vencido”⁶⁸. E, por fim, a *proporcionalidade* é autoexplicativa: a todo momento, o julgador se depara com dilemas que devem ser solucionados à luz da aplicação proporcional da norma, levando em conta as particularidades do caso concreto, dos interesses em jogo e a harmonização com os princípios e os fins que informam os diferentes ramos do direito⁶⁹.

Aliás, insta mencionar a relevância do *processo* para a concretização dos direitos fundamentais e dos próprios objetivos fundamentais do Estado previstos no artigo 3º da Constituição Federal⁷⁰. “É indispensável a consciência de que o processo não é mero instrumento técnico a serviço da ordem jurídica, mas, acima disso, poderoso instrumento ético destinado a servir à sociedade e ao Estado”.⁷¹

Nesse diapasão, Cintra, Grinover e Dinamarco⁷², explicam as duas premissas mais substanciais da teoria geral do processo, quais sejam, (i) o *direito processual constitucional*, que assegura segurança, confiabilidade e o compromisso com o empenho pela justiça no caso concreto, e (ii) a *instrumentalidade* do sistema processual a certos objetivos norteadores.

Quanto a esta segunda premissa, os autores afirmam que o escopo principal do sistema processual é a pacificação através da solução dos conflitos, sendo esse o mais relevante desígnio social da jurisdição. Existem, todavia, outros – também importantes, porém não tão centrais – objetivos a serem alcançados pelo exercício da jurisdição, dentre eles:

(...) o da *educação* para o exercício de direitos e respeito aos direitos alheios (um *escopo social*), o da preservação de *direitos fundamentais* e o da participação nos desígnios políticos do Estado e da nação

⁶⁸ CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à justiça: juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo*, p. 79.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ CF, art. 3º: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

⁷¹ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. cit., p. 68.

⁷² Ibid.

(*escopos políticos*), o da *atuação da vontade da lei* em casos concretos (*escopo jurídico*) – mas, por uma legítima e imprescindível perspectiva teleológica e funcional, ao centro de todo o sistema deve ser visto e considerado esse escopo de pacificação mediante solução de conflitos. Tal é a razão de ser de todo o sistema processual, de suas normas, de seus institutos, de suas estruturas operacionais.⁷³

Nesse mesmo contexto, ou seja, pensando-se os diversos escopos da jurisdição (social, político, jurídico), em visão ampla e categórica das funções da justiça e do direito na sociedade, interessante invocar conceito trazido por Pedroso, em sua tese de doutoramento⁷⁴, sob orientação de Boaventura de Sousa Santos, em que, ampliando definição desenvolvida por seu próprio tutor sobre o conceito de direito, o qual incluía, em si, as realidades do direito e da justiça – e, portanto, poderia falar-se simplesmente em “acesso ao direito” que já estariam abrangidas não somente as normas jurídicas, como também as formas e procedimentos para resolução de conflitos de acordo com as realidades jurídica e social – optou-se pela definição como “acesso ao direito e à justiça”, a qual abarca:

[...] desde o conhecimento e consciência do(s) direito(s), à facilitação do seu uso, à representação jurídica e judiciária por profissionais, designadamente advogados, bem como a resolução judicial e não judicial de conflitos, ou seja, o acesso à pluralidade de ordenamentos jurídicos e de meios de resolução de litígios existentes na sociedade.⁷⁵

Galanter reconhece o acesso à justiça como um direito que deve ser promovido através de ações positivas do Estado, o que se pode definir como *direito social*. São as escolhas político distributivas, segundo o autor, que definem as iniciativas e os programas de acesso à justiça: “O racionamento e a priorização de oportunidades

⁷³ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. cit., p. 31.

⁷⁴ PEDROSO, João. *Acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em (des)construção: o caso do acesso ao direito e à justiça da família e das crianças*. 2011. Tese (Doutorado) – Sociologia do Estado, do Direito e da Administração, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316/22583>. Acesso em: 20 maio 2022.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 33.

para a justiça distributiva dissolvem a ilusão de que a justiça existe em um domínio de legalidade técnica distinto do político”.⁷⁶

Gabbay, Costa e Asperti propõem, a partir da concepção do acesso à justiça como direito social, uma análise *crítica*:

No Brasil, o acesso à justiça é um direito social previsto na Constituição Federal de 1988, promulgada em período de redemocratização posterior a um regime ditatorial, que tornou o Poder Judiciário praticamente inacessível aos brasileiros por cerca de duas décadas. Encontra-se previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, que estabelece que nenhuma lei excluirá do Judiciário lesão ou ameaça de direito. Esta é uma característica muito própria do direito brasileiro, que torna o acesso à justiça exigível, especialmente no sistema de justiça estatal, tanto na sua dimensão substancial de transformação social pela efetivação de direitos, quanto na sua dimensão procedimental, relacionada à ampliação, racionalização e controle do aparato (instituições e procedimentos) governamental de realização dos direitos.⁷⁷

De acordo com as autoras⁷⁸, o estudo do processo civil brasileiro deve se despir da roupagem neutra, dogmática e estritamente legal, para se buscar uma concepção mais ampla, em que são consideradas as decisões políticas e a realidade socioeconômica vivenciada no país. Para tanto, sugerem mudança na agenda de pesquisas sobre o acesso à justiça e análise crítica quanto às transformações ocorridas no âmbito interno em comparação com as ondas globais renovatórias, levantadas por Cappelletti e Garth⁷⁹, para que seja possível reconhecer os obstáculos remanescentes na realidade brasileira e buscar meios eficazes de democratização do acesso à justiça.

2.2.3 O acesso à ordem jurídica justa de Kazuo Watanabe

⁷⁶ GALANTER, Marc. Access to Justice in a World of Expanding Social Capability. cit., p. 128 (Tradução livre).

⁷⁷ GABBAY, Daniela Monteiro; COSTA, Susana Henriques da; ASPERTI, Maria Cecília Araujo. Acesso à justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*. v. 6, n. 3, set./dez. 2019, pp. 152-181, p. 156.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Conforme será abordado no item 2.3 deste capítulo.

De forma pragmática, Kazuo Watanabe traduz o direito fundamental ao acesso à justiça (com “j” minúsculo, pois o acesso não se limita aos órgãos judiciários) para “acesso à ordem jurídica justa”, sendo os dados elementares desse direito:

(1) direito à *informação e perfeito conhecimento do direito substancial e à organização de pesquisa permanente* a cargo de especialistas e orientada à aferição constante da adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do País; (2) *direito de acesso à Justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa*; (3) *direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a efetiva tutela de direitos*; (4) *direito à remoção de todos os obstáculos que se antepõem ao acesso efetivo à Justiça com tais características*.⁸⁰

Assim, o direito de acesso à ordem jurídica justa parece transcender o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, alcançando tantas outras garantias fundamentais, como (i) o direito ao acesso à informação e à educação de qualidade, para que o cidadão (i.a) entenda seu pertencimento à ordem jurídica e à sociedade, (i.b) tenha consciência de enxergar-se como cidadão e titular de direitos, (i.c) saiba como e onde procurar os meios adequados para se alcançar a solução dos conflitos e, porque não, das dúvidas de cunho jurídico-social existentes; (ii) o direito à adequação, através de pesquisas constantes e políticas públicas bem direcionadas, da ordem jurídica à realidade econômica e social do país; (iii) o direito à organização do Poder Judiciário, com capacitação e inserção de juízes, serventuários e profissionais do direito nesta realidade, desde o ensino jurídico básico – seja nas escolas ou universidades; (iv) o direito a um processo efetivo, garantista, voltado à pacificação com justiça – o mais simples e célere, dentro do possível e do razoável, para se garantir a segurança jurídica; (v) o direito à eliminação de todos os obstáculos à concretização do acesso à ordem jurídica justa.

Na presente pesquisa, focar-se-á, especialmente, no direito de acesso à ordem jurídica justa sob a perspectiva da primeira finalidade do sistema de justiça trazida por

⁸⁰ WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: *Acesso à ordem jurídica justa* (conceito atualizado de acesso à justiça), processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, p. 10.

Cappelletti e Garth⁸¹, qual seja, a busca pela igualdade de oportunidades de *acesso a todos*. Indissociáveis e absolutamente fundamentais os dois vieses de análise do sistema jurídico – em relação ao *acesso à justiça em si* e ao *resultado* justo e efetivo do processo –, mas evidente que, primeiro, as pessoas devem ter oportunidade de acesso à justiça e a seus direitos para que, depois, sejam resguardadas num processamento satisfatório, razoável e coerente com a ordem jurídica justa. Assim é que se justifica, pois, o recorte temático aqui proposto.

2.3 OBSTÁCULOS AO ACESSO À ORDEM JURÍDICA JUSTA E AS ONDAS RENOVATÓRIAS

Ainda neste primeiro capítulo, mais voltado à exploração teórica sobre o tema – em que já se revisitou diversas conceituações sobre justiça e se analisou o direito ao acesso à justiça como preceito fundamental do ordenamento jurídico e sua definição como direito ao acesso à ordem jurídica justa – serão investigados, agora, os obstáculos ao concreto e efetivo acesso à ordem jurídica justa e as medidas implementadas, no transcorrer dos anos, no intuito de superá-los: as chamadas ondas renovatórias.

2.3.1 As barreiras identificadas por Cappelletti e Garth

Nos idos de 1970, Cappelletti e Garth produziram importante ensaio para o Projeto de Florença, posteriormente traduzido e publicado (uma parte) no Brasil em 1988, identificando três grandes barreiras ao efetivo acesso à justiça, com suas respectivas subdivisões: (a) as custas judiciais; (a.1) em geral; (a.2) pequenas causas; (a.3) tempo; (b) as possibilidades das partes; (b.1) recursos financeiros; (b.2) aptidão

⁸¹ CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. cit.

para reconhecer um direito e propor uma ação ou sua defesa; (b.3) litigantes eventuais e litigantes habituais; e (c) os problemas especiais dos interesses difusos⁸².

2.3.1.1 As custas judiciais

Constatam os autores, em primeiro lugar, que “a resolução formal dos litígios, particularmente nos tribunais, é muito dispendiosa na maior parte das sociedades modernas”⁸³. O Estado paga salários de juízes e servidores, sustenta os prédios e estruturas necessárias ao funcionamento da máquina judiciária, porém, remanescem aos litigantes altos custos para a demanda judicial, seja em relação às despesas e taxas processuais, seja quanto aos honorários advocatícios, contratuais e sucumbenciais.

Além disso, há o problema das pequenas causas, uma vez que, conforme apurado em referido Projeto, “[...] a relação entre os custos a serem enfrentados nas ações cresce na medida em que se reduz o valor da causa”⁸⁴, ou seja, é inversamente proporcional. E, ainda dentro do obstáculo das custas judiciais, apurou-se que a demora no trâmite de uma demanda até a obtenção de decisão final exequível pode gerar efeitos nefastos, especialmente à parte economicamente mais fraca, que acaba muitas vezes por desistir do processo ou aceitar acordos injustos.

2.3.1.2 As possibilidades das partes

Os autores, então, detectam o segundo grande obstáculo ao acesso à justiça, referente à falta de equidade entre alguns litigantes. São vantagens que certos demandantes têm sobre outros que podem representar, muitas vezes, denegação de acesso. “Pessoas ou organizações que possuem recursos financeiros consideráveis

⁸² CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. cit.

⁸³ CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. cit., p. 15.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 19.

a serem utilizados têm vantagens óbvias ao propor ou defender demandas”⁸⁵, pois podem suportar a demora do processo e sustentar uma melhor produção probatória, por exemplo. Julgadores passivos tendem a exacerbar esse tipo de discrepância.

Ademais, quando se fala em possibilidades das partes, também devem ser consideradas desigualdades em relação a *status*, meio social e educação. Nesse ponto, são evidenciadas “[...] inúmeras barreiras que precisam ser *pessoalmente* superadas, antes que um direito possa ser efetivamente reivindicado através de nosso aparelho judiciário”.⁸⁶ De início, há a dificuldade no reconhecimento da *existência de um direito juridicamente exigível*; depois, em regra, são limitados os conhecimentos sobre a *forma de ajuizamento* de uma ação; e, por fim, acaba faltando às pessoas *disposição psicológica* para buscar a solução de seus problemas no Judiciário.

E, então, trazem os autores a diferença entre os litigantes habituais e os eventuais – Galanter⁸⁷ nomeia aqueles como *repeat players* e estes como *one-shotters*. Os primeiros são os litigantes que acessam frequentemente o sistema de justiça, estão envolvidos em diversos conflitos semelhantes ao longo do tempo, como seguradoras, bancos, grandes empresas e o próprio Estado. Os litigantes eventuais, por seu turno, são aqueles que raramente têm demandas na Justiça, como o cônjuge num processo de divórcio, o consumidor num pedido de reparação, dentre outros. Os *repeat players* possuem vantagens consideráveis em relação aos *one-shotters*, como por exemplo:

- 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.⁸⁸

Assim, essas diferenças – estratégicas, financeiras, de oportunidades e de representação processual – entre os litigantes habituais e os eventuais, corroboram a

⁸⁵ Ibid., p. 21.

⁸⁶ CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. cit., p. 22.

⁸⁷ GALANTER, Marc. Why the “haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law and Society*, v. 9, 1994.

⁸⁸ Parafraseando Galanter, CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. cit., p. 25.

ausência de igualdade entre os demandantes, o que representa mais um obstáculo ao acesso à justiça.

2.3.1.3 As questões dos interesses difusos

Por fim, Cappelletti e Garth levantam os problemas dos interesses difusos. Segundo os autores, a dificuldade está na própria natureza deles: “[...] ou ninguém tem direito a corrigir a lesão a um interesse coletivo, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar essa correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação.”⁸⁹ A demanda individual, ademais, pode ser insuficiente para se fazer cumprir a lei e, com isso, o violador de um direito da coletividade talvez não seja convencido de descontinuar sua conduta infratora. E, além disso, a defesa privada dos interesses difusos demanda reunião de pessoas, as quais podem estar dispersas, carecer de conhecimento ou mesmo de capacidade para obtenção do consenso necessário à ação coordenada.

2.3.2 As ondas renovatórias do acesso à justiça

Assim, elencados os obstáculos ao acesso à justiça, levantam Cappelletti e Garth as soluções práticas para o enfrentamento dessas barreiras nos países do mundo Ocidental, as conhecidas ondas renovatórias.

2.3.2.1 As três ondas de Cappelletti e Garth

⁸⁹ CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. cit., p. 26.

A primeira onda, que teve início em 1965 nos Estados Unidos, com o *Office of Economic Opportunity* (OEO) e continuou pelo mundo no início da década de 70, foi a “assistência judiciária para os pobres”. Tratando-se, basicamente, de encaminhamento de demandas dos pobres à prestação de serviços jurídicos por advogados particulares remunerados pelo Estado. Destacaram-se nesse movimento o *Sistema Judicare*, implementado em alguns países europeus, e o modelo implementado nos Estados Unidos da América, com advogados remunerados pelos cofres públicos. Este último, especialmente, foi além: instituíram-se os “escritórios de vizinhança”, aproximando os advogados da população de baixa renda, para auxiliá-la na busca por seus direitos, não só individuais, mas também como classe⁹⁰.

A segunda grande onda renovatória, também acompanhando o período de 1965 a 1970, enfrentou a questão da representação jurídica para os interesses difusos. Tratou-se de mudança drástica de perspectiva do direito processual civil, que antes era eminentemente individualista, passando a sedimentar uma visão social e coletiva. Sucederam-se reformas legislativas e jurisprudenciais ampliando a legitimidade ativa para representação dos interesses coletivos, além de necessária uma mudança do papel do juiz e de ideias estruturais do sistema:

Uma vez que nem todos os titulares de um direito difuso podem comparecer em juízo – por exemplo, todos os interessados na manutenção da qualidade do ar, numa determinada região – é preciso que haja um “representante adequado” para agir em benefício da coletividade, mesmo que os membros dela não sejam “citados” individualmente. Da mesma forma, para ser efetiva, a decisão deve obrigar a todos os membros do grupo, ainda que nem todos tenham tido a oportunidade de ser ouvidos. Dessa maneira, outra noção tradicional, a da *coisa julgada*, precisa ser modificada, de modo a permitir proteção judicial efetiva dos interesses difusos.⁹¹

A terceira onda foi chamada de “novo enfoque de acesso à justiça”, pois inclui as experiências anteriores e vai muito além, buscando-se “[...] atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo”⁹². Pretendem Cappelletti e Garth, através desse enfoque, encorajar a exploração de inúmeras reformas, inclusive

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. cit., p. 50.

⁹² Ibid., p. 31.

estruturais dos tribunais, mudanças no direito substantivo, visando à prevenção de litígios ou facilitação de soluções através de meios adequados e, por que não, informais e privados.

Levantam a necessidade de se adaptar o processo civil ao tipo de litígio e, ademais, identificam tendências no uso do novo enfoque do acesso à justiça: (a) a reforma dos procedimentos judiciais em geral, buscando-se melhorar a engrenagem do próprio sistema judiciário regular, ainda necessário em diversos casos; (b) métodos alternativos para decidir causas judiciais, como o juízo arbitral, a conciliação e os incentivos econômicos para solução extrajudicial dos litígios; (c) especialização de instituições e procedimentos judiciais para determinadas causas que tenham relevância social, tal como, juizados de pequenas causas, tribunais de vizinhança, tribunais especiais para consumidores; (d) mudanças na prestação dos serviços jurídicos, procurando torná-los mais acessíveis, por exemplo, através de convênios de assistência jurídica ou profissionais “paralegais” – assistentes jurídicos especializados e menos dispendiosos, substitutos dos advogados individuais em algumas causas específicas, como as pequenas causas; e (e) simplificação do direito, tornando-o mais compreensível e acessível às pessoas comuns.⁹³

2.3.2.2 Enfoque sobre a população mais vulnerável

Importante ressaltar que realizações notáveis já foram alcançadas ao longo do tempo, mas há muito o que ser feito para que os direitos de todos sejam, de fato, assegurados.

A Comissão das Nações Unidas sobre o Empoderamento Legal dos Pobres (*United Nations Commission on Legal Empowerment of the Poor*) estima que cerca de 3,8 bilhões de pessoas – praticamente a metade da população mundial – encontram-se fora da proteção efetiva da lei⁹⁴. Sem acesso ao sistema de justiça, os indivíduos dos estratos sociais inferiorizados na sociedade se encontram sob permanente risco de terem seus direitos ignorados ou violados:

⁹³ CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. cit., pp. 75-159.

⁹⁴ *Global Access to Justice Project*. cit.

“O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.”⁹⁵

Essa perspectiva motivou a realização do projeto intitulado *Global Access to Justice*, iniciado no ano de 2019, ainda em andamento, tendo por coordenadores Cleber Alves e Diogo Esteves (ambos brasileiros, vinculados à Universidade Federal Fluminense), Alan Paterson (Universidade de Strathclyde - Reino Unido), Bryant Garth (Universidade da Califórnia) e Earl Johnson Jr (Universidade do Sul da Califórnia)⁹⁶.

No Brasil, esta realidade infelizmente se evidencia. A pobreza e a enorme desigualdade social refletem, também, em grave dificuldade de acesso à justiça.

Os dados são alarmantes: o rendimento domiciliar *per capita* médio da população brasileira é inferior ao salário-mínimo nacional; além disso, mais de 50 milhões de pessoas (24,1% da população) estão abaixo da linha da pobreza e 12 milhões (5,7% da população), encontram-se em situação de extrema pobreza.⁹⁷

Assim, numa realidade em que mais de um quarto de seu povo se encontra abaixo da linha da pobreza, urge a necessidade de se analisar como – e se – esta parcela significativa da população tem obtido acesso à ordem jurídica justa⁹⁸.

2.3.2.3 Breves perspectivas das ondas renovatórias no Brasil

Mecanismos importantes, no mesmo sentido das ondas renovatórias de ordem global, foram implementados no direito interno.

⁹⁵ CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. cit., p. 12.

⁹⁶ Pesquisadores da UFF participam de projeto de âmbito mundial sobre Acesso à Justiça. *Universidade Federal Fluminense*, 2019. Disponível em: <http://www.uff.br/?q=noticias/30-10-2019/pesquisadores-da-uff-participam-de-projeto-de-ambito-mundial-sobre-acesso>. Acesso em 27 maio 2021.

⁹⁷ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. *Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>. Acesso em: 21 maio 2022.

⁹⁸ Essa questão será mais explorada no item 3.3 desta pesquisa.

Anota-se, como advertem Gabbay, Costa e Asperti⁹⁹, a obra de Cappelletti e Garth foi elaborada analisando-se as características das sociedades e dos sistemas jurídicos dos Estados Unidos e da Europa nos anos 70, somente traduzida e publicada no Brasil em 1988. Assim, a despeito da inegável importância das conclusões destes estudos para o entendimento do acesso à justiça no Brasil, é necessário ressaltar que a comparação entre a realidade brasileira e as ondas renovatórias de Cappelletti e Garth deve ser feita com certa cautela, pois se tratam de realidades e tempos históricos distintos.

Feita essa ressalva, destacam-se, aqui, alguns avanços do sistema jurídico brasileiro relacionados à tentativa de se reduzir custos dos processos judiciais e facilitar o acesso dos mais pobres à justiça.

Prevê o art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal: “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”.¹⁰⁰ A atual disposição veio a ampliar o que antes era previsto como “assistência judiciária”, nas Constituições de 1934, 1946 e 1967.¹⁰¹

A partir de 1988, a atuação em prol dos necessitados não mais se circunscreve ao atributo ‘judiciário’, mas passa a incluir tudo aquilo que seja ‘jurídico’. Em outras palavras, além da atuação em processos judiciais, a assistência passou a incluir a promoção de mediação e conciliação extrajudicial entre as partes em conflito, a orientação jurídica extrajudicial, a informação sobre direitos humanos e cidadania em prol das pessoas carentes, de forma integrada e multidisciplinar, entre outras atividades.¹⁰²

Assegurada a gratuidade da justiça no artigo 98 do Código de Processo Civil, à pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, que não possuir recursos suficientes ao pagamento das custas, despesas processuais e honorários advocatícios de sucumbência.¹⁰³ O benefício da gratuidade tem a natureza de facilitar

⁹⁹ GABBAY, Daniela Monteiro; COSTA, Susana Henriques da; ASPERTI, Maria Cecília Araujo. Acesso à justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. cit.

¹⁰⁰ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. cit.

¹⁰¹ MIHICH, Fabiana Ferraz Luz. Da Assistência Judiciária à Assistência Jurídica Integral e Gratuita. In: CARVALHO, Milton Paulo de, CASTRO, Daniel Penteado de (coord.) – *Direito Processual Civil*. vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2011, pp. 259-280.

¹⁰² Ibid., p. 266.

¹⁰³ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. *Código de Processo Civil*. cit.

o acesso à justiça: “a ideia central é obter o justo meio entre o custeio da movimentação da máquina judiciária e o sustento da parte hipossuficiente”.¹⁰⁴

Instituição fundamental para tutela dos interesses dos hipossuficientes, a Defensoria Pública tem previsão constitucional no artigo 134 da Carta Maior, alterado pela Emenda Constitucional nº 80 de 2014, que assim dispõe:

A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.¹⁰⁵

A Lei 9.099/95, que dispõe sobre os Juizados Especiais, com competência “para conciliação, processo e julgamento das causas cíveis de menor complexidade”¹⁰⁶, também prevê a gratuidade da justiça no âmbito da primeira instância em seus artigos 54 e 55, além de outras benesses tendentes a facilitar o acesso à justiça, como a primazia dos princípios da oralidade, simplicidade e informalidade. É importante observar que os juizados especiais se caracterizam em razão da natureza das causas – de menor complexidade – e não por seus litigantes. Assim, “(...) seriam uma espécie de via expressa, na qual causas mais simples tramitariam sem maiores problemas, desafogando o Judiciário e deixando os procedimentos mais complexos para os problemas mais difíceis de resolver”.¹⁰⁷

Outra importante onda renovatória no Brasil foi a proteção dos direitos coletivos. Apesar de existirem alguns vestígios anteriores no ordenamento jurídico brasileiro, com a Ação Popular – desde às ordenações e a Lei nº 4.717 de 1965 – é através da criação e regulamentação da Ação Civil Pública (Lei nº 6.938/1981 e Lei nº 7.347 de 1985) que nasce o processo coletivo no Brasil como instrumento de

¹⁰⁴ SILVA, Irapuã Santana do Nascimento da. *Acesso à Justiça: Uma Análise Multidisciplinar*. São Paulo: Editora Juspodivm, 2021, p. 38.

¹⁰⁵ BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. cit.

¹⁰⁶ BRASIL. *Lei nº 9.099*, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

¹⁰⁷ SILVA, Irapuã Santana do Nascimento da. *Acesso à Justiça: Uma Análise Multidisciplinar*. cit., p. 36.

responsabilização por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, atribuindo-se a um grupo de legitimados a responsabilidade de tutelar os direitos da coletividade¹⁰⁸.

A Constituição Federal de 1988 e o Código de Defesa do Consumidor – Lei 8.078/1990 – ampliaram o objeto de tutela de referida ação, que passa a abranger quaisquer *outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos*. Destacam-se, também, outras relevantes ampliações do objeto de proteção das ações coletivas através do Estatuto da Criança e do Adolescente, da Lei de Improbidade Administrativa, do Estatuto do Idoso, dentre outras leis.

A tutela dos direitos difusos e coletivos atende a uma demanda de maior racionalização do processo, já que uma única ação judicial pode englobar um número maior de agentes. Seu maior ganho, entretanto, está na possibilidade de democratizar o acesso à justiça, contemplando grupos e coletividades. Ademais, há o reconhecimento da existência de conflitos que não são de natureza individual, mas coletiva, tendo por objetivo não o indivíduo abstrato ou genérico, mas o indivíduo em sua especificidade, isto é, como consumidor, como criança, como idoso, como negro, como deficiente físico, como portador de uma doença, como desprovido de habitação. Em síntese, trata-se de um instrumento para corrigir desigualdades, um instrumento de justiça distributiva.¹⁰⁹

Com atribuição constitucional de vigiar e exigir as garantias e todos os direitos de cidadania, importante mencionar o Ministério Público como órgão indispensável na efetivação do acesso à justiça. Um dos titulares da ação civil pública, a instituição exerce papel multifacetado na promoção de direitos individuais e supraindividuais, tanto na esfera judicial como extrajudicial, representando “(...) um espaço público para a solução de demandas e para a conversão de problemas em demandas judiciais”¹¹⁰, além de, muitas vezes, solucionar, sem a necessidade de utilização dos meios

¹⁰⁸ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347compilada.htm. Acesso em: 28 set. 2022.

¹⁰⁹ SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: porta de entrada para a inclusão social. In LIVIANU, R., coord. *Justiça, cidadania e democracia* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. pp. 170-180. ISBN 978-85-7982-013-7. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820%20137-15.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2022, p. 178.

¹¹⁰ Ibid. p. 177.

judiciais, diversas questões relacionadas à proteção do meio ambiente, do consumidor, e da comunidade.

Sadek¹¹¹ ressalta que, nessa atuação, promotores e procuradores podem priorizar os métodos consensuais de solução das demandas, inclusive para litígios já ajuizados, utilizando procedimentos administrativos, com possibilidade de requisição de providências às instituições públicas e privadas além de diversos outros instrumentos extrajudiciais de que dispõem.

Quanto à efetividade do Judiciário, especialmente ligada à terceira onda renovatória, importante destacar a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, instituída pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através da Resolução nº 125 do ano de 2010. Consiste essa política pública no estabelecimento das diretrizes de atuação do Poder Judiciário, com o propósito de “assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade”, incumbindo aos órgãos judiciais, previamente à prolação da sentença, “oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão”.¹¹²

O incentivo ao acesso do cidadão aos meios consensuais visando a solução mais prática e eficiente dos seus conflitos está, também, regulamentado no atual Código de Processo Civil, disciplinando a implementação da conciliação e mediação (normas fundamentais do processo civil - art. 3º, §§ 2º e 3º; dos auxiliares da justiça - dos conciliadores e mediadores judiciais - arts. 165 a 175; da audiência de conciliação ou de mediação - art. 334) e na Lei Federal 13.140 de 26/6/2015 – Lei da Mediação – que regula a mediação entre particulares e a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Vale mencionar também, como proeminente alternativa à solução adjudicada dos conflitos pelo Judiciário, o instituto da arbitragem, com previsão na Lei 9.307 de 1996.

Como visto, relevantes e necessários avanços no sentido de mitigar a dificuldade de acesso ao sistema de justiça no Brasil foram realizados, especialmente

¹¹¹ Ibid.

¹¹² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução Nº 125 de 29/11/2010*. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 21 maio 2022.

após a promulgação da Constituição Federal de 1988. No entanto, parte da população, especialmente aquela menos favorecida de recursos financeiros e que experimenta maior vulnerabilidade social, ainda não tem suas questões resolvidas adequadamente pelo Estado. Analisar os remanescentes obstáculos ao acesso democrático à ordem jurídica justa na sociedade brasileira é o escopo do próximo capítulo desta pesquisa.

3 LITIGIOSIDADE E ACESSO À JUSTIÇA: UMA ANÁLISE CONTRAINTUITIVA

O Brasil é um país com alto índice de litigiosidade, sede, p. ex., do maior Tribunal de Justiça do mundo, em volume de processos, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo¹¹³. Somente no ano de 2021, o Poder Judiciário brasileiro recebeu 27,7 milhões de demandas; e finalizou o mesmo ano contabilizando a cifra de 77,3 milhões de processos em tramitação, aguardando alguma solução definitiva¹¹⁴. Ao se comparar a quantidade de processos com a população brasileira¹¹⁵, chega-se, aproximadamente, à proporção de que para cada 2,7 brasileiros, há um processo judicial em trâmite.

Numa primeira análise, esses números parecem representar amplo acesso à justiça, ainda mais ao se considerar que, via de regra, em cada processo, existirão, ao menos, duas partes – autor e réu. Ora, analisando-se somente os números, poder-se-ia concluir, pois, que praticamente toda a população estaria em condições de obter a solução de suas demandas através da tutela jurisdicional.

Nesse diapasão, contesta-se: seria cabível, num país onde existe *imódic*o volume de processos judiciais em tramitação, ainda se dizer que há *restrito* acesso à justiça? Como resposta à pergunta, propõe-se uma análise contraintuitiva no presente capítulo, com foco para o estudo da *quantidade* e da *qualidade* das partes nas ações judiciais em curso no Judiciário brasileiro.

Aqui, como já delimitado anteriormente, não se propõe analisar o caminho ou a forma como essas questões – já judicializadas – vêm sendo resolvidas, o que, sabe-se, também deve ser alvo de análise crítica e aprofundamento de discussões através de pesquisa direcionada. O objeto do estudo está circunscrito à *primeira finalidade*

¹¹³ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Quem somos*. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/QuemSomos>. Acesso em: 29 ago. 2022.

¹¹⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *JUSTIÇA EM NUMEROS 2022*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022.pdf>. Acesso em: 05 set. 2022.

¹¹⁵ População brasileira em 2021: 212,7 milhões de pessoas. (IBGE. *PNAD Contínua 2020-2021*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=resultados>. Acesso em: 05 set. 2022).

*básica do sistema jurídico*¹¹⁶, ou seja, às condições de acesso à *porta de entrada* da justiça¹¹⁷.

Neste sentido, adverte Sadek:

Caso a média de um processo para cada dois habitantes retratasse, de fato, a realidade, o cenário chamaria a atenção pelo elevado e generalizado grau de conflito imperante na sociedade. O exame, entretanto, da autoria dos processos coloca em xeque a primeira impressão, indicando quão enganosa pode ser uma média, mostrando significativa concentração da demanda por respostas judiciais em alguns poucos litigantes.¹¹⁸

Assim, ao final do capítulo, será possível verificar que alta litigiosidade não representa amplo acesso à justiça, pois há considerável concentração de processos nas mãos dos mesmos demandantes. Parcela significativa da população brasileira ainda se mantém alheia ao efetivo acesso aos seus direitos e à forma de pleiteá-los.

3.1 DESMISTIFICANDO A JUSTIÇA EM NÚMEROS: O ESTADO E OS GRANDES LITIGANTES

Para se estabelecer a análise dos números da justiça, é preciso definir alguns filtros. O primeiro, que será tratado neste tópico 3.1, está relacionado à questão dos grandes litigantes: da exorbitante quantidade de novas demandas em tramitação no Judiciário brasileiro nos últimos 12 meses, mais da metade se refere a processos contra setores da Administração Pública, de Defesa, da Seguridade Social e de atividades financeiras e de seguros.¹¹⁹ De acordo com o relatório *100 maiores litigantes*, do CNJ¹²⁰, em todo o Judiciário, seja no polo ativo ou passivo, os cinco

¹¹⁶ CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. Acesso à justiça. cit.

¹¹⁷ SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. cit.

¹¹⁸ Ibid., pp. 59-60.

¹¹⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Grandes Litigantes*: Em homologação. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 06 set. 2022.

¹²⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 100 maiores litigantes. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em: 05 out. 2022.

maiores litigantes são os setores públicos federal, estadual e municipal, bancos e empresas de telefonia. Número que chama atenção em referido relatório é o do percentual de participação dos grandes litigantes em processos perante os Juizados Especiais: 99,8% do total de processos novos, algum dos 100 maiores litigantes consta como polo passivo.¹²¹

De fato, é notória a judicialização rotinizada, a massificação da litigação. Por sua vez, o aumento da litigação não é resultado da abertura do sistema jurídico a novos litigantes, mas, é antes o resultado do uso mais intensivo e recorrente da via judicial por parte dos mesmos litigantes: os *repeat players* (GALANTER, 1974), mormente, no caso brasileiro, nos conflitos com a administração pública federal.¹²²

Os grandes litigantes, ou *repeat players*, como definidos por Galanter¹²³, além de possuírem vantagens sobre os litigantes eventuais – o que por si já representa problemática a ser considerada no que concerne à diferença de possibilidades entre as partes nos processos judiciais¹²⁴ – ainda congestionam a máquina judiciária e corroboram o comprometimento do acesso à Justiça aos demais usuários. O Judiciário acaba por se debruçar em inúmeras ações que tratam de questões semelhantes, em que demandam as mesmas partes, refletindo em morosidade e redução da efetividade, contribuindo para a crise do sistema de justiça.

No ano de 2015, foi desenvolvida uma plataforma chamada *placar da justiça* pela Associação Brasileira de Magistrados¹²⁵, em que se realizou a estimativa de que a cada 05 segundos, um novo processo era protocolado no Judiciário brasileiro. De acordo com o levantamento, das mais de 105 milhões de ações em tramitação

¹²¹ Cabe ressaltar que o Conselho Nacional de Justiça publicou o último relatório dos 100 maiores litigantes do Judiciário brasileiro no ano de 2012, referente a dados obtidos em 2011. Atualmente, ainda sem abranger todos os tribunais do país, foi divulgado o painel dos grandes litigantes, em fase de homologação. A partir deste último é possível analisar alguns dados, não absolutos, mas que servem de base às reflexões aqui trazidas, especialmente ao se comparar com os últimos relatórios publicados pelo CNJ, dos 100 maiores litigantes, em 2012, e o acesso à Justiça em números de 2022.

¹²² VITOVSKY, Vladimir Santos. O Acesso à Justiça no Novo Código de Processo Civil: continuidades, inovações e ausências. *Revista CEJ*, Brasília, Ano XIX, n. 67, p. 7-17, set./dez. 2015, p. 9.

¹²³ GALANTER, Marc. Why the “haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. cit.

¹²⁴ Conforme já levantado no item 2.3.1.2 desta pesquisa.

¹²⁵ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Placar da Justiça chega a São Paulo e apresenta número de processos em tempo real. Notícias. Set. 2015. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=28193>. Acesso em: 06 out. 2022.

naquele ano, em torno 42 milhões, ou seja, *aproximadamente 40% dos processos, poderiam ser evitados ou solucionados extrajudicialmente se a legislação fosse cumprida regularmente e os direitos dos cidadãos garantidos* – pelo Poder Público, pelo setor financeiro, por empresas de telefonia, de planos de saúde e outras áreas.

O objetivo do Painel de Grandes Litigantes¹²⁶, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), é, a partir de sua identificação, oferecer subsídios a eventuais políticas judiciárias que visem à redução da litigiosidade¹²⁷. Destarte, é possível refletir sobre soluções tanto para os *sintomas*, quanto para as *causas* da litigância exacerbada – ou seja, buscar entender as razões dessa problemática em relação aos órgãos públicos e privados que mais demandam ou são demandados no Judiciário.

Algumas conclusões são encontradas a partir deste cenário. O Estado brasileiro é um grande gerador de conflitos; os entes privados se beneficiam da não observância da lei e da morosidade do Judiciário; a litigância massificada evidencia grandes iniquidades entre os litigantes; e este o primeiro filtro de desmistificação dos números da justiça, pois, (i) da quantidade vultuosa de processos, sob o ponto de vista da *democratização* do acesso, deve-se subtrair mais de 50%, que estão concentrados nos maiores litigantes, dentre eles, grandes empresas e o próprio Estado; e (ii) os cidadãos que demandam contra o Estado e os grandes litigantes, em sua maioria, têm condições financeiras de suportar os custos e a lentidão do processo judicial.

3.1.1 O Estado brasileiro como gerador de conflitos

Via de regra, o direito tende a se adequar à sociedade. Primeiro, conhece-se a realidade socioeconômica do país, para então se traçar objetivos e delinear prioridades visando à melhor estruturação dos Poderes e à adequada organização da

¹²⁶ Painel de Grandes Litigantes: “A ferramenta está em fase de homologação para incorporar sugestões da magistratura e de servidores e servidoras dos órgãos do Judiciário. Neste momento, os dados disponíveis se referem aos tribunais de justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) e do Distrito Federal (TJDFT), dos tribunais federais da 2ª (TRF2) e da 4ª Região (TRF4); e aos tribunais do Trabalho da 12ª (TRT12) e da 22 (TRT22).” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *JUSTIÇA EM NUMEROS 2022*. cit, p. 32).

¹²⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *JUSTIÇA EM NUMEROS 2022*. cit.

ordem jurídica nacional: “não se organiza uma Justiça para uma sociedade abstrata, e sim para um país de determinadas características sociais, políticas, econômicas e culturais”.¹²⁸

A realidade brasileira é marcada por diversas contradições. Kazuo Watanabe aponta que os “(...) problemas estruturais de organização política, de distribuição de renda, de produção, de estrutura fundiária e de estratégia inadequada de canalização e resolução dos *conflitos* decorrentes de toda essa desorganização social”¹²⁹ são a causa da crise econômico-financeira que o País enfrenta.

Os ocupantes do poder tentam lidar com tais contradições de forma superficial, visando, muitas vezes, à satisfação de interesses escusos, utilizando-se do direito como “instrumento de governo para a realização de metas e projetos econômicos”¹³⁰.

Assim, ainda de acordo com Watanabe, a estratégia dos governantes, em regra, tem consistido em, sem qualquer reforma estrutural, conceder novos direitos sociais aos cidadãos, com vistas a aliviar as tensões sociais. Tal medida representa elevado custo ao Estado, que, conseqüentemente, passa a intervir cada vez mais, para a obtenção de recursos financeiros.

Inúmeros direitos, todavia, são inobservados, ainda que parcialmente, o que, quando se soma à insatisfação popular em relação às falsas promessas de seus governantes, amplia a ocorrência de desobediência civil, conflitos de interesses entre os cidadãos e suas respectivas judicializações. “O Estado brasileiro, portanto, é um grande gerador de conflitos”¹³¹. Trata-se, aliás, do litigante mais frequente do Judiciário.

Uma das razões da explosão da litigiosidade é justamente a distância entre a realidade das normas jurídicas e aquela vivenciada pela população, em especial pelos mais pobres. O Judiciário acaba se tornando, pois, o instrumento de encurtamento desta distância. Boaventura de Sousa Santos explica, a partir de análise da antropologia do direito, que:

As lutas sociais (...) aceleraram a transformação do Estado liberal no Estado assistencial ou no Estado-providência, um Estado activamente

¹²⁸ WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. cit., p. 4.

¹²⁹ Ibid., loc. cit.

¹³⁰ Ibid., p. 3.

¹³¹ Ibid., p. 5.

envolvido na gestão dos conflitos e consertações entre classes e grupos sociais, e apostado na minimização possível das desigualdades sociais no âmbito do modo de produção capitalista dominante nas relações econômicas. A consolidação do Estado-providência significou a expansão dos direitos sociais e, através deles, a integração das classes trabalhadoras nos circuitos do consumo anteriormente fora do seu alcance. Esta integração, por sua vez, implicou que os conflitos emergentes dos novos direitos sociais fossem constitutivamente conflitos jurídicos cuja dirimção caberia em princípio aos tribunais, litígios sobre a relação de trabalho, sobre a segurança social, sobre a habitação, sobre os bens de consumo duradouros, etc., etc. Acresce que a integração das classes trabalhadoras (operariado e nova pequena burguesia) nos circuitos do consumo foi acompanhada e em parte causada pela integração da mulher no mercado de trabalho, tornada possível pela expansão da acumulação que caracterizou este período. Em consequência, o aumento da *pool* de rendimentos familiares foi concomitante com mudanças radicais nos padrões de comportamento familiar (entre cônjuges e entre pais e filhos) e nas próprias estratégias matrimoniais, o que veio a constituir a base de uma acrescida conflitualidade familiar tornada socialmente mais visível e até mais aceite através das transformações do direito de família que entretanto se foram verificando. E esta foi mais uma causa do aumento dos litígios judiciais.¹³²

O Estado Social Democrático de Direito deve proteger, preservar e promover os direitos fundamentais. Como já anotado anteriormente, acesso à justiça não significa somente acesso ao Judiciário, mas aos direitos básicos dos cidadãos. Trata-se de garantir que direitos não sejam violados ou ameaçados. Este o núcleo essencial da norma. Em último caso – somente quando realmente houver ameaça ou lesão a direitos, o que *não pode ser a regra* –, o cidadão deve saber que o Poder Judiciário não se afastará e auxiliará na solução de sua demanda.

A qualidade do acesso à justiça pode ser verificada através da observância da distribuição e concretização de direitos na sociedade como um todo, não podendo a regra da inafastabilidade do Judiciário servir de “salvo-conduto útil a preservar os responsáveis pela distribuição da justiça de seus deveres correlatos”¹³³.

Os números demonstram, todavia, que o Estado parece não se ocupar com essa proteção *antecedente* de direitos.

¹³² SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. *Revista crítica de ciências sociais*, n. 21. Coimbra, nov. 1986, p. 16.

¹³³ SILVEIRA, Ricardo Geraldo Rezende. *Acesso à Justiça: o direito fundamental num ambiente de recursos escassos*. São Paulo: Almedina, 2020, p. 190.

O índice World Justice Project (WJP)¹³⁴ avalia a situação do Estado de Direito em âmbito mundial, com pesquisa realizada em 139 países e jurisdições. Entre os fatores avaliados estão a eficiência da justiça civil e criminal, a ausência de corrupção, a proteção aos direitos fundamentais, a atividade regulatória e a transparência do governo.

No recorte da eficiência da Justiça Civil, que mede, dentre outros coeficientes, a acessibilidade, a ausência de discriminação, a oferta de possibilidade às pessoas comuns na solução pacífica e eficaz de suas demandas, a duração razoável do processo, além de efetividade e existência de mecanismos alternativos de resolução de disputas, o Brasil ocupa a 75ª posição¹³⁵, com *Índice WJP* de 0,52 no ano de 2021 – numa escala de 0 a 1 – o que representa a insuficiência do Estado de Direito no país sob o aspecto do acesso à justiça.

Diante da inefetividade na garantia de direitos, resta ao cidadão, após a ocorrência de determinada ameaça ou lesão, acionar o Poder Judiciário – pela escassez, ainda, de meios alternativos, suficientes e efetivos -, muitas vezes de forma tardia e ineficaz. Além disso, em regra, tal recurso se trata de instrumento restrito às pessoas com acesso ao conhecimento de seus direitos básicos e condições financeiras de sustentar os custos e a demora de uma demanda judicial.

Assim, a falta de compromisso em garantir a justiça previamente ao conflito ou à violação do direito, faz do Estado um grande responsável por dificultar o acesso dos cidadãos à justiça. Neste sentido:

O súbito aumento na demanda por serviços judiciais até 2009, em função dos fenômenos da democratização e garantias de direitos no Brasil, não contou com adequado aparelhamento da estrutura para sua oferta. Gerou-se uma situação de significativo congestionamento e de elevada morosidade na prestação dos serviços judiciais. Em razão dessa realidade, faz-se necessário não somente analisar os aspectos relativos à estrutura dos órgãos judiciários e de como processam os litígios e os administram, mas também questionar como

¹³⁴ WORLD JUSTICE PROJECT. *Índice WJP do Estado de Direito*. Acesso em: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Brazil/Civil%20Justice>. Acesso em: 16 out. 2022

¹³⁵ Os primeiros lugares do ranking são ocupados por Dinamarca, Noruega, Alemanha, Holanda e Suécia. Em outras posições se encontram o Reino Unido em 20º lugar, a França em 21º, o Canadá em 22º, Portugal em 25º, Espanha em 27º, Chile em 39º, Estados Unidos em 41º (WORLD JUSTICE PROJECT. *Índice WJP do Estado de Direito*. cit.).

as demandas judiciais se formam e se desenvolvem até se consolidarem, sobretudo as demandas massivas.¹³⁶

Como meio de possibilitar a reflexão deste capítulo, quanto às demandas contra o Estado no Judiciário, propõe-se breve análise do sistema de controle da Administração Pública no Brasil e seus dilemas, além da problemática envolvendo a constante necessidade de adjudicação de direitos sociais, para que sejam efetivamente observados.

3.1.1.1 Algumas reflexões sobre o controle da Administração Pública e os impasses levantados por Marques Neto e Palma

No exercício de suas atribuições, para que, basicamente, seja assegurada sua atuação em consonância com os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência¹³⁷, a Administração Pública está sujeita a *controle*, que é exercido tanto pelos Poderes Legislativo e Judiciário, quanto pelos próprios órgãos administrativos. Tal controle não é restrito ao Executivo, mas se estende também aos demais Poderes, quando desempenham funções *atípicas*, de natureza administrativa.

Além da atribuição estatal, a Constituição Federal outorga ao administrado o poder de provocar o controle da Administração, seja para defesa de seus interesses particulares ou coletivos, através de instrumentos próprios. “É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular”¹³⁸.

Marques Neto e Palma afirmam que, “desde a promulgação da Constituição de 1988 o Brasil vivencia um movimento de *ampliação do controle da Administração*

¹³⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório anual 2011. Brasília: CNJ, 2011. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/revista_relatorio_anual2011_web.pdf. Acesso em: 06 out. 2022, p. 50.

¹³⁷ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)” (BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, cit.)

¹³⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 797.

*Pública*¹³⁹. De um lado, foram criadas instituições com o fim de verificar a lisura e a legalidade no orçamento e no exercício das funções públicas, a exemplo da Controladoria-Geral da União, tratando-se de controle interno exercido por um órgão autônomo, “(...) em atendimento ao *discurso de controle*: maior controle, menor discricionariedade e conseqüente maior lisura pública”¹⁴⁰. De outro lado, instituições já consolidadas foram reconfiguradas para se possibilitar maior efetividade ao ideal de fiscalização, como é o caso do Ministério Público.

Em complemento, o Poder Legislativo também contribuiu, especialmente após a redemocratização, com a edição de leis que possibilitaram efetivação deste monitoramento da Administração. A legislação de controle, todavia, surge, em grande medida, como resultado da *legislação reativa*¹⁴¹, em que, “diante de denúncias e crises de ética na esfera administrativa, o legislador tende a reagir aprovando a primeira proposta de lei que pareça sanear os costumes da Administração Pública”¹⁴².

Em prol da probidade administrativa, do interesse público, da ética pública e de outros valores tão relevantes quanto juridicamente indeterminados, são compiladas impressões em forma de instrumentos jurídicos para satisfazer em grau máximo o ideal de controle. Muitas – senão todas – as soluções jurídicas contidas na legislação de controle traduzem o voluntarismo de seu elaborador, afiliado à cultura do controle a qualquer custo, sem análise prévia da real efetividade das medidas tomadas e dos custos envolvidos, bem como dos impactos sobre a governabilidade e sobre o pouco da segurança jurídica que ainda resta.¹⁴³

Segundo os autores, essa postura do Legislativo, somada à crise de legitimidade do Poder Público, acaba transferindo poderes e prerrogativas de controle da Administração aos órgãos que dispõem de maior prestígio e boa reputação, como é o caso do Ministério Público. “Esse processo gerou uma primazia do controlador sobre a Administração Pública controlada”, tratando-se de “(...) um processo aleatório,

¹³⁹ MARQUES NETO, Floriano; PALMA, Juliana Bonacorsi. Os sete impasses do controle da Administração Pública no Brasil. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de (Coord.). *Controle da Administração Pública*. pp. 21-38. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 21.

¹⁴⁰ Ibid., loc. cit.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Ibid., p. 22.

¹⁴³ Ibid., loc. cit.

voluntarioso e desmensurado”¹⁴⁴. É necessário, pois, buscar-se soluções ante a situação retratada, “(...) em benefício da governabilidade, da segurança jurídica e da satisfação mais eficiente das finalidades públicas”¹⁴⁵.

Tal cenário, portanto, na visão dos autores, além de outras consequências¹⁴⁶, alimenta um clima desfavorável entre as funções estatais, desvirtuam a atividade-fim da Administração Pública e proporciona uma instabilidade das decisões administrativas.

A partir desta primeira análise, pois, passa-se ao estudo do controle da Administração Pública realizado através das demandas judiciais.

3.1.1.2 A delicada relação entre Estado-Administração e Judiciário

Notável incongruência no sistema jurídico brasileiro, em que se revela o Estado seu ator mais frequente, é a problemática em torno do amplo controle judicial de atos administrativos.

O artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, garante a apreciação pelo Judiciário de qualquer ameaça ou lesão a direito. Assim, independente do autor dessa lesão, mesmo que o Poder Público, poderá o prejudicado buscar as vias judiciais para pleitear proteção ou reparação de seu direito.

É possível o exame judicial dos atos administrativos de qualquer natureza, vinculados ou discricionários, gerais ou individuais, unilaterais ou bilaterais, mas sempre sob os aspectos da legalidade e da moralidade (art. 5º, inciso LXXIII, e art.

¹⁴⁴ MARQUES NETO, Floriano; PALMA, Juliana Bonacorsi. Os sete impasses do controle da Administração Pública no Brasil. cit., p. 23.

¹⁴⁵ Ibid., loc. cit.

¹⁴⁶ São elencados sete impasses no controle da Administração Pública no Brasil, consistentes em: (1) “Captura das competências públicas: as competências administrativas deslocam-se para órgãos e entes com maior prestígio (não raro sem capacidade institucional para lidar com a gestão pública)”; (2) “Neopatrimonialismo: o controle é orientado pelas predileções pessoais e orientação jurídica do funcionário controlador”; (3) “Desvirtuamento da atividade-fim: os gestores públicos priorizam mais atender às demandas dos controladores do que cumprir com as atividades-fim da Administração Pública”; (4) “Reais efeitos do combate à corrupção: a cultura do controle é realmente eficaz no combate à corrupção?”; (5) “Gestão de defesa: o administrador de boa-fé é refém do controle”; (6) “Competição institucional: os órgãos de controle competem entre si”; e (7) “Decisões instáveis: a estrutura do sistema de controle desfavorece decisões definitivas”. (MARQUES NETO, Floriano; PALMA, Juliana Bonacorsi. Os sete impasses do controle da Administração Pública no Brasil. cit)

37, ambos da Constituição Federal). Via de regra, não pode o Judiciário adentrar ao mérito, ou seja, à análise de oportunidade e conveniência do ato administrativo, reservado tal diagnóstico à apreciação subjetiva da Administração Pública¹⁴⁷.

Não há dúvidas quanto à *essencialidade* da norma constitucional de inafastabilidade da jurisdição. Conforme leciona Di Pietro, em relação à Administração Pública, “o controle judicial constitui, juntamente com o princípio da legalidade, um dos fundamentos em que repousa do Estado de Direito”¹⁴⁸. De acordo com a autora, “de nada adiantaria sujeitar-se a Administração Pública à lei se seus atos não pudessem ser controlados por um órgão dotado de garantias de imparcialidade que permitam apreciar e invalidar os atos ilícitos por ela praticados”¹⁴⁹.

Os números mostram, todavia, que vem ocorrendo uma avalanche de novos processos contra a Administração Pública, direta e indireta, todo ano, no Judiciário.

Essa situação, inevitavelmente, exige um enfoque para políticas judiciárias efetivas que possam auxiliar no tratamento do contingente de ações. Sem abandonar este lado, urge a necessidade de se pensar, sob a ótica dos gestores públicos, meios de se evitar que tantas demandas desemboquem no Judiciário com desmesurada frequência.

A título de exemplo, com base em dados do CNJ¹⁵⁰, no ano de 2021, a Justiça Federal recebeu a ultrajante cifra de 3,6 *milhões* de novos processos previdenciários. Dentre eles, o auxílio-doença previdenciário é o tema mais recorrente, seguido pela aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade e aposentadoria por tempo de serviço. Calculando-se um recorte somente das ações de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, as quais demandam perícia técnica para seu deslinde, é correto dizer que o Judiciário se debruçou, em 2021, sobre *mais de 2 milhões* de processos¹⁵¹ cuja matéria, em regra, é eminentemente *médica*.

Sobre este ponto, Silveira destaca a problemática de se transferir ao Poder Judiciário a responsabilidade pelo exame de questões *técnicas* decididas administrativamente:

¹⁴⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. cit.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 816.

¹⁴⁹ *Ibid.*, loc. cit.

¹⁵⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *JUSTIÇA EM NUMEROS 2022*. cit. p. 277.

¹⁵¹ *Ibid.*, loc. cit.

A capacidade/incapacidade laborativa de um segurado da previdência social, verificada após a realização de uma perícia médica, é objetivamente melhor do que a constatada administrativamente após a análise de um perito médico do INSS? Afora as deficiências estruturais da Autarquia Previdenciária que muitas vezes se equiparam às deficiências da estrutura judicial, é certo que o direito restaria objetivamente preservado de lesão ou ameaça num e noutro caso, desde que a análise médica (técnica) fosse devidamente efetuada.¹⁵²

O cenário atual parece ser de *descredibilidade* dos atos e decisões administrativos, os quais serão sempre passíveis de reanálise pelo Judiciário. Trata-se de *condição resolutiva judicial*¹⁵³, em que as decisões administrativas são relativizadas, permanecendo sob constante pendência de confirmação pela decisão do juiz.

Aqui, aparentemente, são confirmados os impasses levantados por Marques Neto e Palma¹⁵⁴ acerca do controle judicial da Administração Pública, especialmente no que se refere ao deslocamento de competência administrativa a outros órgãos (normalmente desprovidos de capacidade institucional de análise da gestão pública); ao desvirtuamento da atividade-fim da Administração; à chamada *gestão de defesa*, em que o administrador de boa-fé acaba se mantendo refém do controle; e, por fim, à problemática das decisões instáveis, não definitivas.

Tudo isso contribui, ainda, para o abarrotamento do Judiciário, que acaba por se dedicar à apreciação e ao julgamento de vultuosa quantidade de processos que deveriam ter sido devidamente solucionados nas instâncias administrativas.

3.1.1.3 A Judicialização de Políticas Públicas

¹⁵² SILVEIRA, Ricardo Geraldo Rezende. *Acesso à Justiça: o direito fundamental num ambiente de recursos escassos*. São Paulo: Almedina, 2020. p. 114.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Ibid.

Ainda em se tratando desta verdadeira crise de litigância protagonizada pelo Estado brasileiro, importante ressaltar os impasses relacionados ao controle judicial de políticas públicas. Em decorrência da norma constitucional de inafastabilidade da jurisdição, uma vez ocorrida lesão ou ameaça a direito, o Poder Judiciário pode ser acionado e, tendo sido acionado, deve decidir sobre o objeto da demanda. No campo dos direitos sociais, Silvia Badim Marques ressalta que

(...) as decisões judiciais possuem um inevitável componente político, uma vez que incidem, mesmo que reflexamente, sobre a política já estabelecida para garantir o direito, com suas decisões discricionárias e alocações de recursos públicos com base nas necessidades coletivas.¹⁵⁵

Em regra, tratam-se de ações complexas, relativas à atuação do Poder Executivo envolvendo planejamento, pesquisa, estabelecimento de metas e prazo, análise de viabilidade econômica, social, financeira e efetiva execução. O Poder Judiciário, a seu turno, não possui condições estruturais para apurar toda a situação socioeconômica e os impactos que determinada decisão possa causar na sociedade. A elaboração de uma política pública, pois, é permeada por uma série de questões de ordem política, social, econômica e técnico-científica, que ultrapassam os limites do campo jurídico.

Por um lado, o Judiciário, habituado a aplicar o direito ao caso concreto, dificilmente tem condições de analisar as consequências *macro* de uma decisão de destinação de recursos públicos, podendo acarretar prejuízos para o todo, em detrimento da reserva do possível. Não se pode ignorar que a promoção de direitos econômicos, culturais e sociais, além de se caracterizar por seu processo gradual de concretização, “(...) depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado”¹⁵⁶.

De outra sorte, todavia, a solução de questões envolvendo direitos sociais pelo Judiciário é um caminho indispensável para proteção da dignidade da pessoa

¹⁵⁵ MARQUES, Silvia Badim. O projeto de Lei nº 8.058/14. Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário, Brasília, v.4, n.3, jul./set. 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/282834121_Legislacao_comentada_O_projeto_de_Lei_805814. Acesso em: 14 set. 2022, p.169.

¹⁵⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. STA 175 – AgR/CE, Tribunal Pleno, Min. Relator Gilmar Mendes, j. 17 mar. 2010. Voto do Ministro Celso de Mello, p. 10.

humana, com o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições mínimas de existência.

Ante a impossibilidade de se atender satisfatoriamente todos os direitos contemplados no texto constitucional, no caso de demandas igualmente legítimas, o princípio democrático impõe seja conferida primazia às prioridades definidas pelo Legislativo e pelo Executivo, poderes públicos cujos Membros foram eleitos para esse fim. Isso não significa, entretanto, a impossibilidade de adjudicação dos direitos sociais. Mesmo porque, a democracia não se esgota na manifestação da vontade da maioria, na realização de eleições periódicas, no sufrágio universal e na possibilidade de alternância de poder. A formação de uma vontade verdadeiramente livre pressupõe a fruição de direitos básicos por todos os cidadãos.¹⁵⁷

Esse tipo de relação entre o Judiciário e a Administração Pública traz um dilema entre *escolhas trágicas*¹⁵⁸. A exemplo de ações com pretensões relativas ao direito à saúde, garantido na Constituição Federal¹⁵⁹ como direito de todos e dever do Estado, de um lado existe a real necessidade de concretização do direito pleiteado – ameaçado ou violado anteriormente pelo Estado – para garantia da vida ou da dignidade de uma ou várias pessoas e, de outro, muitas vezes, a realocação orçamentária para cumprir determinada decisão, individual ou coletiva, pode significar inviabilidade de garantia de direitos para outra parcela da coletividade.

De acordo com o Supremo Tribunal Federal, esse impasse entre escolhas trágicas representa

(...) o estado de tensão dialética entre a necessidade estatal de tornar concretas e reais as ações e prestações de saúde em favor das pessoas, de um lado, e as dificuldades governamentais de viabilizar a alocação de recursos financeiros, sempre tão dramaticamente escassos, de outro.¹⁶⁰

Para solucionar questões dessa magnitude, é preciso utilizar-se do juízo de ponderação, conforme leciona Alexy, no sentido de que devem ser considerados

¹⁵⁷ NOVELINO, Marcelo. *Curso de direito constitucional*. 16. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021, p. 532.

¹⁵⁸ CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. *Tragic Choices*. W.W. Norton & Company, 1978.

¹⁵⁹ Art. 6º e art. 196 a 200. (BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. cit.)

¹⁶⁰ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. STA 175 – AgR/CE, Tribunal Pleno, Min. Relator Gilmar Mendes, j. 17 mar. 2010. Voto do Ministro Celso de Mello, p. 10.

todos os argumentos contrários e favoráveis aos direitos sociais fundamentais. A fórmula, pois, se estabelece como um sopesamento de princípios:

De um lado está, sobretudo, o princípio da liberdade fática. Do outro lado estão os princípios formais da competência decisória do legislador democraticamente legitimado e o princípio da separação de poderes, além de princípios materiais, que dizem respeito sobretudo à liberdade jurídica de terceiros, mas também a outros direitos fundamentais sociais e a interesses coletivos.¹⁶¹

Silvia Badim Marques¹⁶² defende a necessidade de se construir uma *práxis* social para atender a este embate entre decisões judiciais e políticas públicas, sem que haja prejuízo à população e às conquistas relativas à integralidade e universalidade dos direitos sociais, com sua redução a um mínimo existencial, desconsiderando todos os aspectos desses direitos e as necessidades do povo. Importante ocorra uma facilitação do diálogo entre os Poderes, a fim de que estas questões submetidas ao Judiciário sejam decididas com melhor apuração das consequências para a coletividade e em coerência com as estratégias da Administração.

3.1.1.4 As demandas massificadas contra o Estado como reprodução ou ampliação das desigualdades

Toda essa reflexão acerca do papel do Estado como o maior litigante do Judiciário – ressalte-se, sem o intuito de esgotar relevante tema –, longe de significar necessidade de *restrição* ao direito de acesso para a discussão judicial de questões dessa natureza, reflete sérios problemas que devem ser considerados em sede de organização e direcionamento de ações públicas. Demonstra que o Estado precisa

¹⁶¹ ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 512.

¹⁶² MARQUES, Silvia Badim. O projeto de Lei nº 8.058/14. Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário. cit.

melhor se estruturar para que mais lesões e ameaças a direito sejam evitadas, no âmbito de todos os Poderes e, de preferência, fora do Judiciário.

Da mesma forma que há uma grande preocupação acerca da natureza da judicialização da saúde, autores como Fleury¹⁶³ defendem que, a partir do acionamento ao Judiciário para a garantia do direito à saúde, e diante de todo o ônus que a imprevisibilidade orçamentária causa, existe um outro lado da moeda que deve ser vislumbrado: a falha na prestação de serviços do SUS e suas correções. Se é previsível o posicionamento favorável ao demandante ante o Judiciário, cabe aos gestores do executivo sanar tais defeitos prestacionais, como nos casos de falta de medicamentos que constem nas listas de ofertas do SUS, por meio de convênios, parcerias com o executivo Estadual e afins.¹⁶⁴

O direito de demandar contra o Estado representa importante garantia de ampliação da cidadania e da democracia. É através deste acesso ao Judiciário que, aos cidadãos, são franqueados instrumentos legais e efetivos para fazer concretizar seus direitos fundamentais. A realidade, porém, mostra que a massificação de demandas vem servindo como vetor de reprodução ou até ampliação das desigualdades já existentes na sociedade.

O relatório “Judicialização e saúde” do CNJ, elaborado com o intuito de diagnosticar as tendências e os desafios de atendimento às demandas por saúde pela população que busca o Judiciário, além de outras análises, realizou um recorte para se verificar o *nível socioeconômico* dos demandantes e ficou constatado que apenas 1/5 dos demandantes são pessoas em situação de vulnerabilidade econômica.¹⁶⁵

¹⁶³ Fleury aponta a importância da judicialização como meio de melhorar o próprio Sistema Único de Saúde e, ainda, evitar sua privatização, pois, segundo a autora, trata-se do maior bem público construído no Brasil. (FLEURY, Sônia. Judicialização pode salvar o SUS. *Saúde em debate*, v. 36, n. 93, p. 159-162, 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4063/406341763003.pdf>. Acesso em: 30 set. 2022).

¹⁶⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Judicialização e saúde: ações para acesso à saúde pública de qualidade. *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/07/Relatorio_Judicializacao-e-Sociedade-16072021.pdf. Acesso em: 30 set. 2022, p.20.

¹⁶⁵ “Sobre o nível socioeconômico dos demandantes, cerca de um quinto das demandas foram mobilizadas por pessoas em suposta situação de vulnerabilidade econômica, considerando-se a prevalência média das referências, nos acórdãos, às chaves de busca ‘representação pela defensoria pública ou advogado dativo’, ‘justiça gratuita’, ‘hipossuficiência’ e ‘insuficiência de renda’”. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Judicialização e saúde: ações para acesso à saúde pública de qualidade. cit., p. 18)

Verifica-se, portanto, que a população vulnerável economicamente representa somente 20% das demandas por saúde no Judiciário brasileiro. O restante, ou seja, 80% de todas as ações são movidas por demandantes que possuem condições financeiras de suportar um processo judicial, sem necessidade dos benefícios da gratuidade da justiça ou da assistência pela Defensoria Pública.

Este cenário demonstra que os indivíduos mais vulneráveis, que já sofrem restrições a direitos, ainda não conseguem reclamá-los através dos meios existentes, chegando a suportar, pois, dupla injustiça por parte do Estado.

Bittencourt¹⁶⁶, ao analisar o comportamento da produção acadêmica quanto ao fenômeno da judicialização da saúde, conclui que há polarização nos posicionamentos sobre o tema. De um lado, autores defendem a judicialização como forma legítima de efetivação de direitos, em respeito à Constituição Federal. Outros entendem que se trata de empecilho na concretização de um direito coletivo.

Independentemente da concepção que prevaleça, ambas estão corretas e se complementam. Como dito, a solução não pode ser uma restrição ao acesso à justiça, mas evidente que a massificação de demandas judiciais contra o Estado não é saudável para o próprio sistema de justiça e ainda, da maneira como vem ocorrendo atualmente, representa fator de ampliação de injustiças e desigualdades.

Isto posto, pode-se concluir que esta parcela da população – que mais sofre privação de direitos, que vive à deriva da sociedade e muitas vezes sequer tem garantido o seu mínimo existencial – carece ainda de oportunidades e conhecimentos básicos sobre seus direitos e a forma de pleiteá-los. Estas pessoas, de fato, sofrem com o desamparo do Poder Público, tanto por faltar-lhes garantias mínimas de sobrevivência digna, quanto pela dificuldade de acesso aos meios pelos quais seria possível pleitear seus direitos quando ameaçados ou violados.¹⁶⁷

3.1.2 A litigância exacerbada das instituições privadas

¹⁶⁶ BITTENCOURT, Guaraci Bragança. O “Estado da Arte” da produção acadêmica sobre o fenômeno da judicialização da saúde no Brasil. *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*, v. 5, n. 1, pp. 102-121, 2016. Disponível em: <https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/261>. Acesso em: 30 set. 2022.

¹⁶⁷ Este o enfoque principal desta pesquisa, que será mais explorado no item 3.3.

Há na realidade brasileira, além dos conflitos em que participa o Estado, vários outros, causados tanto por contradições estruturais como decorrentes das relações sociais naturais que ocorrem em qualquer organização social. “Sem dúvida alguma, a organização da Justiça em nosso País está, em muitos pontos, dissociada dessa realidade social que nos cerca”.¹⁶⁸

O painel dos grandes litigantes¹⁶⁹ mostra que o segundo segmento de atividade mais demandado nos últimos 12 meses no Judiciário brasileiro, depois de “Administração Pública, Defesa e Seguridade Social”, é o setor que engloba *atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados*. Segue-se o painel com diversos outros segmentos que merecem, também, atenção, como comércio e reparação de veículos, transporte e Correio, construção, empresas de comunicação, eletricidade e gás, alimentação e alojamento, água, esgoto e atividades dessa categoria.

Já explorada, brevemente, no tópico anterior, a questão da litigância contra o Estado e suas instituições, importante, ainda, pensar-se o papel das instituições privadas no sistema de justiça, especialmente grandes empresas, como bancos e seguradoras.

3.1.2.1 A velocidade das transformações sociais

A sociedade moderna é complexa. A velocidade das transformações faz com que as atividades cotidianas no mundo contemporâneo sejam marcadas por seu dinamismo e certa imprevisibilidade. O cidadão vive uma realidade “(...) presidida pela economia de massa, regulada por um cipoal de leis e orientada por uma massa assistemática de informações de todas as espécies, muitas delas orientadas para um incontrolável consumismo”¹⁷⁰.

¹⁶⁸ WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. cit., p. 6.

¹⁶⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Grandes Litigantes*: Em homologação. cit.

¹⁷⁰ WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. cit., p. 6.

Como explora Rodovalho¹⁷¹, as origens da sociedade pós-moderna, ou de consumo, remetem ao intenso crescimento demográfico e à urbanização, somados ao rompimento de barreiras físicas e culturais com a globalização e a era digital, além do aprimoramento e da universalização da propaganda e do *marketing*. Neste cenário, com todos os prós e contras inerentes à massificação, nascem as *soluções de mercado*, a partir de demandas dos próprios negócios, em que há intensa produção e necessidade de escoamento.

O Direito, tentando acompanhar as mudanças sociais, busca regular as novas tendências, a exemplo do surgimento do contrato de adesão, em benefício do próprio mercado consumidor, ao qual fica possibilitado o acesso “(...) a uma gama de produtos e serviços que somente é possível numa igual massificação da *distribuição e venda*”¹⁷².

(...) para dar resposta a essa massificação da sociedade, o *contrato de adesão* surge como instrumento a viabilizar a *contratação em massa*. Assim, conquanto haja quem defenda haver *sinais* do contrato de adesão no direito romano (nas *formulae*), tem-se que, em verdade, o *contrato de adesão* – ao menos na forma como se o concebe atualmente –, consubstanciou-se, na feliz expressão de Carlos Mota Pinto, em uma *manifestação jurídica da moderna vida econômica*.¹⁷³

A despeito das inegáveis vantagens da sociedade moderna, é comum haver grandes disparidades entre as partes em certas relações jurídicas. Na busca pelo reequilíbrio de forças, a alguns atores das relações jurídicas é ofertada *proteção especial* pelo Estado. Segundo Watanabe¹⁷⁴, essa velocidade das transformações sociais, gera, dentre outros efeitos, dificuldades de acesso ao conhecimento da existência de um direito, especialmente pela parcela mais humilde da população.

Erik Jayme leciona sobre a necessidade de proteção da pessoa humana face à globalização, dizendo que, por um lado, presencia-se o que ele chama de “três características de nosso tempo: ‘velocidade, ubiquidade, liberdade’”, enquanto, de

¹⁷¹ RODOVALHO, Thiago. *Cláusula arbitral nos contratos de adesão: contratos de adesão de consumo, contratos de adesão civis, contratos de adesão empresariais*. São Paulo: Almedina, 2016.

¹⁷² *Ibid.*, p. 32

¹⁷³ *Ibid.*, loc. cit.

¹⁷⁴ WATANABE, Kazuo. *Acesso à justiça e sociedade moderna*. cit.

outro, experimenta-se “(...) um sentimento de perda da segurança de uma existência protegida pelas instituições tradicionais, como o Estado e os juízes estatais”¹⁷⁵.

A proteção da pessoa humana, neste cenário, está diretamente relacionada à ampliação da autonomia da vontade, com incremento do acesso à informação. Partes bem-informadas não são ameaçadas pela globalização e, neste ponto, ressalta-se a importância da educação e o papel da Academia para que haja reflexão em busca de soluções a nível global¹⁷⁶.

A eficácia dos direitos fundamentais às relações privadas é indispensável num contexto de desigualdades, em que “(...) a opressão pode provir não apenas do Estado, mas de uma multiplicidade de atores privados, presentes em esferas como o mercado, a família, a sociedade civil e a empresa”¹⁷⁷. Cláudia Lima Marques¹⁷⁸ ressalta a preconização do *direito privado solidário*, expressão de origem alemã que simboliza uma perspectiva do direito privado à luz da solidariedade e da fraternidade, calcado em valores constitucionais e ciente de sua função social.

No Brasil, se o nosso direito privado do século XIX, com seu Código Comercial de 1850 e com o Projeto de Código Civil de Bevilacqua de 1899 (após Código Civil de 1916), parece ter se concentrado na conquista da liberdade do indivíduo na vida em sociedade (*libertas*), poderíamos afirmar que no século XX, com a Consolidação das Leis do Trabalho em 1942, o Projeto Reale de Código Civil de 1975 (atual Código Civil de 2002), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e o Código de Defesa do Consumidor de 1990, o direito privado teria se concentrado na igualdade (*aequalitas*) entre estes sujeitos privados, tanto no contexto do mercado (de trabalho), na família, no comércio e no consumo.¹⁷⁹

¹⁷⁵ JAYME, Érik. O direito internacional privado do novo milênio: a proteção da pessoa humana face à globalização. *Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, mar. 2003. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/43490/27368>. Acesso em: 05 out. 2022., p. 134.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 185.

¹⁷⁸ MARQUES, Cláudia Lima; FERREIRA, Vitor Hugo do Amaral. Manifestação técnica em favor do Projeto de Lei de Prevenção e Tratamento do Superendividamento do Consumidor Brasileiro: um decálogo para aprovação do PL 3515/2015. *Revista de Direito do Consumidor*. vol. 127. ano 29. p. 469-476. São Paulo: Ed. RT, jan.-fev./2020.

¹⁷⁹ Ibid., p. 25-26.

O aparato legal pátrio vem evoluindo no sentido de proteção aos vulneráveis, buscando maior equidade nas relações jurídicas, através de instrumentos como o Código de Defesa do Consumidor, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a própria Consolidação das Leis Trabalhistas, “(...) todas elas normas que possuem uma *ratio essendi* comum, muito particular e própria, formando um «conjunto sistêmico de proteção do vulnerável», para disciplinar «relações entre diferentes» (...)”¹⁸⁰

Vale evidenciar mudança recente na legislação consumerista, com a criação da Lei do Superendividamento¹⁸¹, que alterou o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto do Idoso (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, respectivamente), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção ao tratamento do superendividamento¹⁸². Oportuna, especialmente no momento de crise ocasionada pela pandemia do Coronavírus, em que se verifica significativa alteração da capacidade financeira da sociedade civil, com o endividamento atingindo 71,4% das famílias brasileiras, segundo a Confederação Nacional do Comércio, Serviço e Turismo¹⁸³.

Em verdade, todavia, citada Lei do Superendividamento representa *resposta legislativa* à crise hoje vivenciada pela sociedade de consumo. Notadamente instituições financeiras apresentam ofertas abusivas de crédito, com aparente facilitação de pagamento e inúmeros atrativos para que o consumidor, sobretudo aquele com pouco acesso à informação, seja ludibriado a contratar um crédito, contraindo obrigações inviáveis que, depois, dificilmente serão cumpridas. Exemplificativamente, o artigo 54-C do Código de Defesa do Consumidor,

¹⁸⁰ RODOVALHO, Thiago. *Cláusula arbitral nos contratos de adesão: contratos de adesão de consumo, contratos de adesão civis, contratos de adesão empresariais*, cit., p. 77.

¹⁸¹ BRASIL. *Lei nº 14.181*, de 1º de julho de 2021. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14181.htm. Acesso em: 05 out. 2022.

¹⁸² Sobre o assunto, sugere-se: MARQUES, Cláudia Lima; FERREIRA, Vitor Hugo do Amaral. Manifestação técnica em favor do Projeto de Lei de Prevenção e Tratamento do Superendividamento do Consumidor Brasileiro: um decálogo para aprovação do PL 3515/2015. *Revista de Direito do Consumidor*. vol. 127. ano 29. p. 469-476. São Paulo: Ed. RT, jan.-fev./2020; e BUCAR, Daniel. *Superendividamento: Reabilitação patrimonial da pessoa humana*. São Paulo: Saraiva, 2017.

¹⁸³ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO. Endividamento bate novo recorde e acende alerta para uso do crédito, aponta CNC. Publicado em: ago. 2021. Disponível em: <https://www.portaldocomercio.org.br/noticias/endividamento-bate-novo-recorde-e-acende-alerta-para-uso-do-credito-aponta-cnc/369009>. Acesso em: 05 out. 2022.

acrescentado pela Lei do Superendividamento, trata justamente da vedação a essas práticas.

Apesar de importantes conquistas no âmbito do direito privado brasileiro, no sentido de consolidar sua função social e fraternidade, ainda há grande violação aos direitos dos mais vulneráveis na prática, a exemplo do consumidor em face de grandes instituições financeiras, o que acaba inevitavelmente desembocando no Judiciário.

3.1.2.2 As vantagens dos *repeat players* e seus interesses escusos no litígio

Depreende-se dos dados e relatórios do CNJ, que os bancos se mantêm entre as primeiras posições dos maiores litigantes do Judiciário nacional há muitos anos¹⁸⁴. Este ramo de atividade baseia sua atuação num modelo de gestão predatório. Trata-se de ambiente de negócios repleto de metas e cobranças por resultados, não raramente perigoso àqueles considerados *vulneráveis* numa relação jurídica com estas grandes instituições, seja no papel de consumidores ou funcionários, por exemplo¹⁸⁵. “É nesse ambiente, marcado por pressões pelo desempenho lucrativo que se engendram estes litigantes, que transferiram para os tribunais a solução dos conflitos entre eles, consumidor e fornecedor e/ou prestador de serviços”¹⁸⁶.

As empresas e os grandes litigantes parecem se acomodar com a lentidão e o abarrotamento do Judiciário, pois, nas palavras de Salomão, “(...) transferiram seu *call center* para a Justiça”¹⁸⁷. A razão, talvez, por ser mais vantajoso financeiramente deixar que sejam acionados judicialmente ao invés de buscar uma reestruturação para se evitar e solucionar conflitos, anterior e internamente. Para os litigantes contumazes,

¹⁸⁴ Cabe aqui uma ressalva de que, apesar da Caixa Econômica Federal – a segunda maior demandada do Judiciário em processos iniciados nos últimos 12 meses – ser uma empresa pública, e, portanto, órgão da administração pública indireta, as reflexões aqui trazidas são igualmente pertinentes a esta instituição.

¹⁸⁵ Pode-se dizer que esta, também, a realidade de grandes seguradoras, que hoje aparecem no mesmo patamar de litigante contumaz ao lado das instituições financeiras.

¹⁸⁶ CARNEVALE, Marcos. Cultura da litigiosidade – Um problema social ou institucional. *Justiça & Cidadania*. Direito Público, n. 240, ago. 2020. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/cultura-da-litigiosidade-um-problema-social-ou-institucional/>. Acesso em: 05 out. 2022.

¹⁸⁷ SALOMÃO, Luis Felipe. Entrevista. In. Rodrigo Haidar. “Empresas transferiram seu call center para o Judiciário”. *Revista Consultor Jurídico*, Jan. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-jan-06/entrevista-luis-felipe-salomao-ministro-superior-tribunal-justica>. Acesso em: 06 out. 2022.

muitas vezes, é mais rentável pagar condenações do que investir em melhorias na prestação do serviço. Indenizações de pequeno valor e baixo custo processual acabam corroborando essas atitudes, deixando de compensar uma eventual reparação de dano à parte lesada e incentivando ou, ao menos, não compelindo essas empresas da prática de atos violadores de direitos.

Os grandes litigantes não se importam com o resultado do processo, se ganham ou perdem. Suas condutas se perduram, pois “(...) contam com a morosidade dos processos e o elevado número de pessoas que não ingressam no Judiciário (até porque este é visto como Poder moroso e caro) para a reparação de direito violado”¹⁸⁸. Não se pode dizer que não há exceções, mas são inúmeros os casos nessas circunstâncias, “(...) revelando o uso da atividade jurisdicional, não para a garantia da efetivação das normas, mas, pelo contrário, como instrumento de legitimação de violação de direitos”¹⁸⁹.

Essas empresas, pois, muitas vezes, se beneficiam da própria torpeza. Pode ser vantajoso, por exemplo, descumprir o Código de Defesa do Consumidor, primeiro porque não são todos os indivíduos lesados que procuram a justiça; segundo, dos que procuram, poucos conseguem suportar o custo e a demora do processo judicial, razão pela qual, não raramente, acabam aceitando acordos pouco benéficos para encerramento do processo; terceiro, com essa demora, o gasto que seria dispendido para a satisfação do direito daquele consumidor, pode se prolongar no tempo, representando dispêndio futuro e não atual. Assim, a depender da mentalidade da instituição, pode ser financeiramente viável desrespeitar a lei.

Como já dito, os grandes litigantes, ou *repeat players*, como definidos por Galanter¹⁹⁰, possuem vantagens sobre os litigantes eventuais. Com maior experiência jurídica, podem melhor se planejar em relação ao litígio; podem testar diferentes teses e posicionamentos para sempre melhorar suas estratégias em casos futuros; acessando frequentemente o Judiciário, têm mais oportunidades de conhecer e se

¹⁸⁸ BEZERRA, André Augusto Salvador. Explosão da litigiosidade e dano social em ações individuais. In: *As demandas repetitivas e os grandes litigantes: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileira*. Coord. Vânia Cardoso André de Moraes; Ana Conceição Barbuda Ferreira *et al.* Brasília: Enfam, 2016.

¹⁸⁹ *Ibid.*, loc. cit.

¹⁹⁰ GALANTER, Marc. Why the “haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. cit.

relacionar com os seus membros; dispõem de economia de escala e podem diluir os riscos da demanda em vários processos; dentre outras.

Galanter ressalta que a sociedade atual é repleta de leis, mas *escassa em recursos jurídicos*. Os cidadãos comuns vivem em meio a um cipoal normativo, disputando não com outros indivíduos comuns, mas rodeados de pessoas jurídicas que possuem consideráveis vantagens nas demandas judiciais. Segundo o autor, essa situação é particularmente acentuada no caso dos *pobres e sem amigos*¹⁹¹.

Essas entidades não só tendem a ser vencedoras na maioria dos encontros jurídicos, mas estão mais bem preparadas para contingências legais *ex ante* a transação ou contestação. O órgão jurídico superior dessas pessoas artificiais deriva em boa medida da escala e continuidade de seu recurso aos serviços jurídicos: eles podem planejar transações antecipadamente por meio da contratação de serviços jurídicos especializados, utilizando inteligência avançada, desenvolvendo expertise, cultivando relações informais facilitadoras com titulares institucionais. Essas pessoas artificiais (corporações, associações e governos) consomem uma parcela crescente de serviços jurídicos, desproporcionalmente prestados por profissionais de elite, de forma contínua. Assim, é rotineiro para as pessoas corporativas navegarem pelo mundo da lei como agentes jurídicos capazes.¹⁹²

A atividade empresarial é diariamente baseada em análise e atenção *prévia* aos fatos. Gillian Hadfield¹⁹³ destaca que tudo o que se faz no ambiente corporativo está embasado nos melhores estudos e conselhos sobre quais contratos assinar, quais normas serão aplicadas, como cada ato pode ser interpretado pelas autoridades, quais opções existem para a redução de danos e responsabilidade em caso de litígio, como proceder o gerenciamento de uma disputa antes mesmo de seu ajuizamento *etc.* A realidade é extraordinariamente inversa quando se trata do cidadão comum, que, em regra, não tem acesso a esse aparato de proteção legal na esfera *ex ante*, o que ilustra, mais uma vez, a vultuosa desigualdade entre esses litigantes.

Além de todas as vantagens em relação aos litigantes habituais, os *repeat players* congestionam a máquina judiciária e corroboram o comprometimento do

¹⁹¹ GALANTER, Marc. Access to Justice in a World of Expanding Social Capability. cit.

¹⁹² Ibid., p. 123 (Tradução livre).

¹⁹³ HADFIELD, Gillian K. Higher Demand, Lower Supply? A Comparative Assessment of the Legal Resource Landscape for Ordinary Americans. *Fordham Urban Law Journal*, vol. 37, n. 1, 2010. pp. 129-156. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2325&context=ulj>. Acesso em: 07 out. 2022.

acesso à Justiça aos demais usuários. Situação que representa, novamente, dupla injustiça. É a máquina estatal que não está preparada para garantir os direitos básicos a seus cidadãos, com estrutura e organização dissociadas da realidade do país, promovendo não apenas uma vez, mas, reiteradamente, *injustiça*. O que, frisa-se, é ainda mais latente quando se encara a realidade da parcela mais humilde da população.

Estudo da Fundação Getulio Vargas identificou as razões que levam ao aumento de processos judiciais na área do consumidor, dividindo-as em causas internas e externas ao Poder Judiciário, organizadas no seguinte quadro didático:

Quadro 1 - Resumo das causas para o aumento das demandas de consumo e impactos no Judiciário

<p style="text-align: center;">Regulamentação legislativa e administrativa (causas externas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A Constituição Federal de 1988 que, pela primeira vez, assegura a defesa do consumidor; • Instituição de ampla proteção dos direitos do consumidor na Lei n. 8.078/1991 (CDC); • Decisão do STF determinando a aplicação do CDC às instituições financeiras (ADIn n. 2591)
<p style="text-align: center;">Contexto socioeconômico Brasileiro, exercício de Gestão Empresarial (causas externas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria das condições econômicas e sociais da população brasileira: estabilização da moeda, controle da inflação e crescimento da economia; • Inclusão social de um número maior de pessoas na nova classe média e a conseqüente expansão da sociedade de consumo e da parcela da população bancarizada; • Sofisticação do padrão de consumo; • Diversificação da oferta de serviços e produtos, em especial no setor financeiro e conseqüências da massificação dos negócios: uma má gestão por parte dos prestadores de serviços, especialmente na divulgação de informações adequadas quando da comercialização dos serviços; • Ampla oferta de crédito pelas instituições financeiras: procura, propaganda atrativa que incentiva o endividamento e concessão indiscriminada; • Endividamento (ou superendividamento); • Ausência de informação adequada ao consumidor;

	<ul style="list-style-type: none"> • Resistência dos bancos em aplicarem o CDC, revelando-se, nessa época, mais adeptos às normas do CMN e do BACEN; • Contratos de consumo (contratos de adesão): cláusulas abusivas, complexidade e dificuldade de compreensão por parte do consumidor.
<p>Trajetos de Judicialização</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Surgimento de conflitos de interesse entre consumidor e instituição financeira (prejuízo): endividamento, contratos com cláusulas abusivas e/ou complexas e conduta dos fornecedores; • Oportunidade de criação de teses jurídicas: • Disseminação de informações referentes a produtos e serviços, aos prejuízos decorrentes de determinadas práticas de gestão adotadas por fornecedores e a divulgação de como o consumidor pode defender os seus direitos (mídia); • Atuação massiva dos advogados na divulgação de teses jurídicas (acesso e disseminação de
	<p>informações) e na captação de clientela (porta do Judiciário);</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ineficácia dos SACs enquanto canais de resolução de conflitos de consumo; • Pouca utilização da ouvidoria pelos consumidores; • Ampliação do acesso à Justiça (criação dos Juizados Especiais Cíveis); • Legislação processual que não estimula o tratamento coletivo de demandas de massa; e • Política pré-definida dos bancos para propositura e aceitação de acordo na esfera extrajudicial.
<p>Impactos da judicialização dos conflitos (causas internas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Substancial volume de processos; • Carência quantitativa e qualitativa de recursos humanos; • Aumento de ingresso de demandas ante ao êxito de processos ajuizados para recebimento de danos morais; • Oscilação jurisprudencial e demora na formação de precedentes por parte dos tribunais superiores; e • Dificuldade de se buscar solução consensual no Judiciário: os bancos tendem a não aceitar a celebração de acordos..

Fonte: ESCOLA DE DIREITO DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS DE SÃO PAULO – DIREITO FGV. *Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça*. Org. GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. São Paulo: CNJ, 2010, pp. 102-103. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relat_pesquisa_fgv_edital1_2009.pdf. Acesso em: 06 out. 2022.

Como possíveis soluções ao aumento das demandas de consumo, o relatório¹⁹⁴ aponta para uma regulamentação mais clara sobre os procedimentos a serem adotados pelas instituições financeiras; a educação à população para a utilização do crédito e tratamento do superendividamento; publicidade negativa, com divulgação de lista das empresas que mais são demandadas no Judiciário ou em órgãos de defesa do consumidor; melhoria e implementação de canais extrajudiciais de atendimento, como SAC e ouvidorias; coletivização de demandas; incentivo às soluções conciliatórias antes ou durante os processos judiciais; incremento dos recursos humanos no Judiciário¹⁹⁵.

Galanter reconhece que o acesso à justiça é um direito que deve ser promovido através de ações positivas do Estado, o que se pode definir como direito social. São as escolhas político distributivas que definem as iniciativas e os programas de acesso à justiça: “O racionamento e a priorização de oportunidades para a justiça distributiva dissolvem a ilusão de que a justiça existe em um domínio de legalidade técnica distinto do político”.¹⁹⁶

Gabbay, Costa e Asperti¹⁹⁷ afirmam que as reflexões de Galanter impulsionam a luta pela *redistribuição do acesso à justiça* no Brasil, evidente a discrepância de poder entre os litigantes, o que deve pautar a agenda de estudos sobre o tema. Em análise à intenção do legislador na criação de normas voltadas à ampliação do acesso

¹⁹⁴ ESCOLA DE DIREITO DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS DE SÃO PAULO – DIREITO FGV. *Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça*. Org. GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. São Paulo: CNJ, 2010. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relat_pesquisa_fgv_edital1_2009.pdf. Acesso em: 06 out. 2022.

¹⁹⁵ Note-se que o estudo foi publicado em 2010 e, portanto, desde sua publicação até hoje, várias medidas foram implementadas – a exemplo da já citada Lei do Superendividamento -, mas seus resultados e reflexões permanecem atuais e representam excelente instrumento de apoio às análises aqui propostas.

¹⁹⁶ GALANTER, Marc. *Access to Justice in a World of Expanding Social Capability*. cit., p. 128 (Tradução livre).

¹⁹⁷ GABBAY, Daniela Monteiro; COSTA, Susana Henriques da; ASPERTI, Maria Cecília Araujo. *Acesso à justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa*. cit.

à justiça no ordenamento jurídico brasileiro, chamam atenção as autoras para a manutenção da posição privilegiada dos maiores usuários do Judiciário:

Uma análise mais detida das recentes mudanças processuais demonstra, contudo, que a distribuição de acesso na justiça brasileira atualmente privilegia os grandes litigantes, presentes em uma significativa parcela do contingente de demandas que acarretam o congestionamento do sistema de justiça, e que derivam não da proliferação de conflitos interpessoais, mas de disputas envolvendo determinados atores públicos e privados que recorrem às cortes ou são levados ao Judiciário por indivíduos (cidadãos, consumidores, segurados) em casos que lidam com questões fáticas e jurídicas similares. Essa repetição traduz, na realidade, a magnitude da atuação desses entes, que se relacionam com indivíduos por meio de contratos de adesão ou mediante normativas padronizadas. Os questionamentos da licitude de condutas desses grandes litigantes, de um lado, e cobranças por partes destes em face a indivíduos e empresas inadimplentes, de outro, são frequentemente judicializados em litígios similares e volumosos.¹⁹⁸

Analisando-se criticamente, apesar de relevantes avanços legislativos nessa temática – como a criação dos juizados especiais, as ações coletivas, a reforma do Judiciário e o atual Código de Processo Civil – a intenção do legislador e a prevalência do interesse dos grandes litigantes fizeram com que essas reformas transformassem pouco a pouco “(...) a pauta redistributiva do direito social ao acesso à justiça em uma ‘não-questão’”. Assim, reconhece-se a escassez do direito de acesso à justiça sob a ótica da redistribuição deste direito social, devendo se buscar priorizar “(...) dar acesso aos que não o tem, em detrimento dos que repetidamente se utilizam das Cortes”¹⁹⁹.

¹⁹⁸ GABBAY, Daniela Monteiro; COSTA, Susana Henriques da; ASPERTI, Maria Cecília Araujo. Acesso à justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. cit., p. 158.

¹⁹⁹ Ibid., p. 158.

3.2 A RESISTÊNCIA À BUSCA DA TUTELA JURISDICIONAL

Realizada a primeira reflexão *contraintuitiva* acerca da grande litigiosidade *versus* o restrito acesso à justiça no Brasil, averiguando-se que, da vasta quantidade de processos no Judiciário, a maior parte se concentra em demandas em que participam o Estado e grandes empresas, especialmente instituições bancárias e de seguros. Tal situação levantada – sem a intenção de se exaurir relevante temática ou trazer soluções a todos os problemas da crise de justiça no país – é deveras relevante para o objeto principal desta pesquisa, qual seja, compreender as dificuldades enfrentadas pelos indivíduos mais vulneráveis à concretização do direito fundamental ao acesso à ordem jurídica justa.

Constatou-se que os litigantes frequentes têm consideráveis vantagens em relação aos eventuais; que o próprio Estado colabora para a geração de conflitos, diante da ineficiência e falta de estrutura para promoção e proteção de direitos a todos; que a crise da máquina judiciária representa dupla injustiça contra o cidadão comum, especialmente o mais vulnerável; que o alto contingente processual não significa variedade de demandantes, mas que ali litigam mais dos mesmos.

Neste tópico 3.2, propõe-se observar um segundo filtro de análise dos números da justiça: a resistência das pessoas em buscar a tutela jurisdicional para solucionar seus conflitos. Não se diz que a única forma de resolução de demandas seja o Judiciário, pelo contrário, incentiva-se a procura por meios mais adequados, alternativos à sentença adjudicada. Estudo sobre o comportamento da população em relação ao sistema de justiça estatal, todavia, serve de parâmetro para compreender os impactos da descrença na justiça para a vida do cidadão comum, os quais acabam sendo amplificados quando analisados sob enfoque do indivíduo mais vulnerável social e economicamente.

Ademais, entender suposta resistência à busca da tutela jurisdicional ratifica o mote do item anterior (3.1) – acerca do alto número de processos e da baixa variação de litigantes – porquanto, além do filtro de que mais da metade dos processos envolvem demandas em que participam Estado e grandes litigantes, complementa-se que muitos indivíduos, ainda, vendo seus direitos violados, a depender das circunstâncias, preferem não ingressar no Judiciário, por faltar-lhes, dentre outras questões, a crença de que ali encontrarão efetiva justiça.

3.2.1 A pesquisa empírica realizada por Irapuã da Silva

Em recente trabalho de doutorado, Silva²⁰⁰ apresenta importante contribuição para o estudo do acesso à justiça no Brasil, com pesquisa empírica consistente em questionário com 17 perguntas, respondido por 1.718 pessoas, para averiguar como a sociedade brasileira enxerga o Judiciário e algumas importantes normativas do Código de Processo Civil.

As 3 primeiras perguntas do questionário serviram para verificar a composição sociodemográfica dos participantes, em relação a gênero, nível de escolaridade e de renda. Após, foram 14 perguntas, que abordaram

(...) desde a existência de barreiras para ingressar com uma ação até o uso da tecnologia para solução de conflitos, passando pela realização de audiência de conciliação/mediação, variáveis sentimentos de acordo com o resultado do litígio e a reflexão do custo benefício sobre se e quando recorrer à luz da jurisprudência.²⁰¹

Primeiramente, averiguou-se que a maioria dos participantes da pesquisa tinha ensino superior completo (79%), renda superior a cinco salários-mínimos (52,1%) e era do gênero masculino (59,6%). Trata-se de perfil muito divergente da grande maioria da população brasileira, como o próprio pesquisador destaca, “(...) composta principalmente por mulheres, de ensino médio completo e incompleto, com salário médio de cerca de 2 salários-mínimos”²⁰². Está condizente, todavia, com o retrato dos detentores do poder no país, aqueles que têm posição predominante nos meios culturais e econômicos. Aliás, essa primeira constatação, também, parece dizer muito sobre quem tem acesso aos *meios digitais*, uma vez que o questionário foi respondido através de *link* disponibilizado na internet²⁰³.

²⁰⁰ SILVA, Irapuã Santana do Nascimento da. *Acesso à Justiça: Uma Análise Multidisciplinar*. cit.

²⁰¹ Ibid., p. 113.

²⁰² Ibid., p. 115.

²⁰³ Ibid.

Para se chegar a resultados coerentes, foi realizada depuração dos dados, especialmente no intuito de verificar a influência destas variáveis nas respostas obtidas. Do total dos participantes, 33,6% disseram que entrariam com uma ação judicial somente se o prejuízo patrimonial fosse maior que R\$1.000,00 (mil reais). Curiosamente, feito o recorte de renda, a maioria das pessoas que possuem renda mensal menor que um salário ou de até três salários-mínimos, também responderam que a ação judicial só compensaria a partir de prejuízo maior que R\$1.000,00 (mil reais). Quanto à tolerância ao dano moral, 58,8% dos participantes responderam que somente acionariam o Judiciário se a injustiça sofrida fosse *relevante*.²⁰⁴

Esse contexto demonstra que o brasileiro médio tem *tolerância e resistência* ao litígio. Ou seja, em várias situações, prefere-se aceitar eventual lesão ou ameaça a direitos a recorrer-se ao Judiciário.

Após o início do processo, 49,7% dos participantes responderam que têm considerável inclinação a buscar um acordo e o motivo, para a maioria (66,2%) é solucionar rapidamente o assunto. Assim, as pessoas parecem ter interesse em buscar soluções céleres e mais eficientes para o litígio.²⁰⁵

Perguntados sobre a hipótese de não realização de acordo e o processo judicial seguir para a sentença, 71,2% dos participantes disseram que independente do resultado do julgamento, se ganham ou perdem, o que importa é que a decisão seja *justa*. Quanto à recorribilidade das decisões, a maioria das pessoas (58,1%) respondeu que não recorreria de sentença, ainda que desfavorável aos seus interesses, *se estivesse bem fundamentada*, realizada dedicada análise pelo magistrado de todos os elementos do processo. Para Irapuã, esta perspectiva demonstra que “(...) a cultura da litigância não é real no Brasil”²⁰⁶.

Após, a maioria dos participantes (48,9%) atribuiu grau máximo de importância aos tribunais superiores, reconhecendo relevância e impacto destas instituições em toda a sociedade. Perguntados, ainda, sobre a sensação de proteção quando os tribunais definem uma forma de julgar determinada matéria, somente 29,2% responderam sentirem-se mais seguros, enquanto, em geral, não é percebida maior segurança jurídica nessa circunstância. A depender do nível de escolaridade, essa

²⁰⁴ SILVA, Irapuã Santana do Nascimento da. *Acesso à Justiça: Uma Análise Multidisciplinar*. cit.

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ Ibid., p. 120.

percepção é diferente: quem tem ensino médio completo possui maior sensação de proteção dos direitos, enquanto aqueles que têm somente o ensino fundamental são os que mais se sentem inseguros sobre seus direitos.²⁰⁷

O outro questionamento se referia à postura das pessoas em caso de inexistência de sedimentação de entendimento, pelos Tribunais Superiores, sobre o tema em debate em seu processo, e quase 70% respondeu que, neste caso, recorreria o máximo possível. Esses dados, quando analisados conjuntamente com resposta anterior em que grande parte dos participantes afirmaram que estariam conformados com uma sentença judicial bem fundamentada, ainda que contrária aos seus interesses, o pesquisador constatou que 62,8% das pessoas alteraram seu posicionamento ao se inserir o fator da *insegurança jurídica*.²⁰⁸

Isso significa que quase 63% dos recursos especiais e extraordinários existentes no país não seriam interpostos caso os tribunais superiores exercessem de modo mais assertivo seu dever de pacificação da jurisprudência, tratando os casos idênticos de modo semelhante.²⁰⁹

Prosseguindo-se a pesquisa, agora não mais somente em relação aos Tribunais Superiores, mas ao Poder Judiciário como um todo, 62,3% das pessoas não confiam que nele seus direitos serão garantidos e cumpridos; e 19% responderam que *não sabem* se podem confiar. Irapuã entende que esse levantamento representa um percentual de 81,3% de desconfiança no Judiciário.²¹⁰

Perguntou-se, também, a posição do participante em relação ao uso da tecnologia e da inteligência artificial nos processos judiciais. A maioria é favorável à utilização de inteligência artificial para assuntos já pacificados nos tribunais superiores (28,9%) e entende que a utilização de robôs ou programas de computadores auxiliaria na redução de erros e celeridade dos processos judiciais (27,4%). A dúvida em relação à utilização de tecnologia no Judiciário dividiu opiniões entre os participantes, mas sugere-se, aqui, que tais divergências podem ter ocorrido porquanto limitadas as

²⁰⁷ SILVA, Irapuã Santana do Nascimento da. *Acesso à Justiça: Uma Análise Multidisciplinar*. cit.

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ Ibid., p. 125.

²¹⁰ Ibid.

informações sobre o que se tratam os robôs ou programas de computadores e a inteligência artificial.²¹¹

Por fim, a última pergunta foi em relação ao nível de satisfação com o serviço do Poder Judiciário, em que foi atribuída nota média de 4,36 (em uma escala de 0 a 10).²¹²

3.2.2 A limitada credibilidade do sistema de justiça brasileiro e os impactos na vida do cidadão comum

Quanto à credibilidade da justiça, interessante complemento das constatações de Irapuã acima mencionadas é o estudo realizado pela Escola de Direito da FGV que identifica o Índice de Confiança na Justiça no Brasil (ICJBrasil). Para o ano de 2021, este índice atingiu 4,5 pontos, numa escala de 0 a 10²¹³. O relatório do ICJBrasil aponta questões como a *morosidade* na prestação jurisdicional, o *custo* do processo e a *dificuldade* de utilização da Justiça, fatores que também afetam a confiança no Judiciário.²¹⁴

De acordo com Sadek, são nefastos os efeitos provocados pelos *meandros* a serem percorridos até se chegar à *porta de saída* do Judiciário. Para a autora, a morosidade é causa de grande desconfiança no sistema de justiça e provoca impactos não só na esfera individual, mas atinge toda a sociedade: “(...) na esfera econômica, por exemplo, o grau de litígio e o tempo até uma solução judicial afetam as empresas, o ambiente de negócios, o governo e o ritmo de desenvolvimento do país”²¹⁵.

Os reflexos para o cidadão comum são ainda mais severos. A morosidade e falta de efetividade *corroem a confiança na primazia da lei e na instituição incumbida de aplicá-la*. A lei passa a não valer igualmente para todos e a ineficiência no

²¹¹ SILVA, Irapuã Santana do Nascimento da. *Acesso à Justiça: Uma Análise Multidisciplinar*. cit.

²¹² Ibid.

²¹³ RAMOS, Luciana de Oliveira; CUNHA, Luciana Gross; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. SAMPAIO, Joelson de Oliveira. *Relatório ICJBrasil, 2021*. São Paulo: FGV Direito SP. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/30922/Relato%cc%81rio%20ICJBrasil%202021.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 out. 2022.

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ SADEK, Maria Tereza Aina. *Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos*. cit., p. 62.

juízo das demandas *afeta* diretamente os indivíduos, as famílias, os grupos sociais²¹⁶. O efeito destrutivo da crise do sistema de justiça brasileiro atinge valores da própria democracia: “A explosão da litigiosidade e a morosidade na solução de conflitos são questões que têm que ser enfrentadas sob pena de erodirem, além da credibilidade do Poder Judiciário, também a qualidade da democracia brasileira”²¹⁷.

Para Irapuã, a falta de confiança no Judiciário está diretamente relacionada ao comportamento da jurisprudência nos Tribunais Superiores, que gera insegurança jurídica. Segundo o autor, em diálogo com estudos da área da Psicologia Social, essa problemática tende a impulsionar a piora da crise do sistema judicial brasileiro:

Nessa perspectiva, a baixa expectativa da sociedade sobre o Judiciário leva a (i) evitar ao máximo acessá-lo; (ii) uma vez utilizado o serviço, querer encerrar tão logo quanto possível o processo; e (iii) recorrer o máximo possível, tendo em vista a não sedimentação dos temas pelos Tribunais de modo devido.²¹⁸

Assim, após investigações sobre o posicionamento do STJ e do STF, conclui Irapuã que os precedentes vêm sendo tratados como *efêmeros* e, não raras vezes, *desrespeitados* pelo próprio Tribunal que o originou. Confirmou, pois, que há um longo caminho a ser percorrido e que é imprescindível haja uma mudança efetiva de comportamento na prestação da Justiça, com fortalecimento daquilo que é decidido em julgamento colegiado pelos tribunais, o que acarretará em estabilidade e segurança jurídica, com respectiva melhora do serviço e conseqüente aumento de confiabilidade no Poder Judiciário pela sociedade.²¹⁹

Boaventura de Sousa Santos²²⁰, ao explorar as barreiras de ordem social e cultural ao acesso à justiça, evidencia, ainda, quanto à *disposição* de propor uma ação, existir uma *resistência maior* na busca da tutela jurisdicional pelo cidadão *economicamente mais fraco*, pois tem mais chances de ter tido *experiências pregressas ruins* com o Judiciário – por exemplo, em razão ter sido assistido por advogado com menor rigor técnico e baixa qualidade de prestação dos serviços – e,

²¹⁶ SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. cit.

²¹⁷ Ibid., p. 64.

²¹⁸ SILVA, Irapuã Santana do Nascimento da. Acesso à Justiça: Uma Análise Multidisciplinar. cit., p. 178/179

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. cit.

também, por *insegurança* de sofrer represálias ao se utilizar do sistema de justiça estatal:

(...) Em primeiro lugar, os cidadãos de menores recursos tendem a conhecer pior os seus direitos e, portanto, a ter mais dificuldades em reconhecer um problema que os afeta como sendo problema jurídico. Podem ignorar os direitos em jogo ou ignorar as possibilidades de reparação jurídica. (...) Em segundo lugar, mesmo reconhecendo o problema como jurídico, como violação de um direito, é necessário que a pessoa se disponha a interpor a ação. Os dados mostram que os indivíduos das classes baixas hesitam muito mais que os outros em recorrer aos tribunais, mesmo quando reconhecem estar perante um problema legal. (...) Dois fatores parecem explicar esta desconfiança ou esta resignação: por um lado, experiências anteriores com a justiça de que resultou uma alienação em relação ao mundo jurídico (uma reação compreensível à luz dos estudos que revelam ser grande a diferença de qualidade entre os serviços advocatícios prestados às classes de maiores recursos e os prestados às classes de menores recursos); por outro lado, uma situação geral de dependência e de insegurança que produz o temor de represálias se se recorrer aos tribunais. Em terceiro e último lugar, verifica-se que o reconhecimento do problema como problema jurídico e o desejo de recorrer aos tribunais para o resolver não são suficientes para que a iniciativa seja de fato tomada. Quanto mais baixo é o estrato socioeconômico do cidadão menos provável é que conheça advogado ou que tenha amigos que conheçam advogados, menos provável é que saiba onde e como e quando pode contatar o advogado e maior é a distância geográfica entre o lugar onde vive ou trabalha e a zona da cidade onde se encontram os escritórios de advocacia e os tribunais.²²¹

Independentemente das *causas* encontradas para a crise do sistema de justiça e a pouca confiabilidade do Poder Judiciário, que geram muitas vezes resistência à busca da tutela jurisdicional, é relevante ponderar os seus *impactos* na vida do cidadão comum, especialmente a descrença na primazia da lei e no seu rigoroso cumprimento. A partir do filtro socioeconômico, ainda, verifica-se maiores sequelas à parcela vulnerável da população, notadamente com inobservância de direitos e dificuldade ou impossibilidade de se buscar a reparação através da tutela estatal.

²²¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. cit., p. 21 (Tradução livre).

3.3 A REALIDADE DOS CEPS ESQUECIDOS

De forma resumida, neste terceiro capítulo, estão sendo analisados alguns elementos que trazem uma reflexão *contraintuitiva* a respeito da grande litigiosidade no Brasil, de um lado, e o afunilamento do acesso à justiça, de outro. Primeiro, levantou-se a problemática em relação ao Estado e os grandes litigantes, em que mais da metade dos processos em trâmite perante o Judiciário brasileiro traz conflitos com o Estado, bancos e grandes empresas. Após, investigou-se a resistência das pessoas na busca da tutela jurisdicional para solucionar seus conflitos, em razão de descrença na instituição – especialmente por conta da morosidade e da insegurança jurídica na aplicação da lei – o que acaba interferindo na vida do cidadão comum.

Propõe-se, neste tópico, adentrar-se ao objeto principal da presente pesquisa, qual seja, o filtro que obsta o acesso à justiça no Brasil relacionado à *pobreza* e à *vulnerabilidade social*. Serão estudados importantes elementos que envolvem a temática, iniciando-se pelo Mapa da Litigiosidade da cidade de São Paulo/SP – através do qual são identificados os *CEPs esquecidos* –, passando-se pelas questões da pobreza, da desigualdade social e da precariedade do sistema educacional no país, entendendo-se, por fim, a realidade socioeconômico-jurídica experimentada pelos moradores dos *CEPs esquecidos*, com o propósito de se identificar as dificuldades enfrentadas por esta parcela da população ao efetivo acesso à ordem jurídica justa.

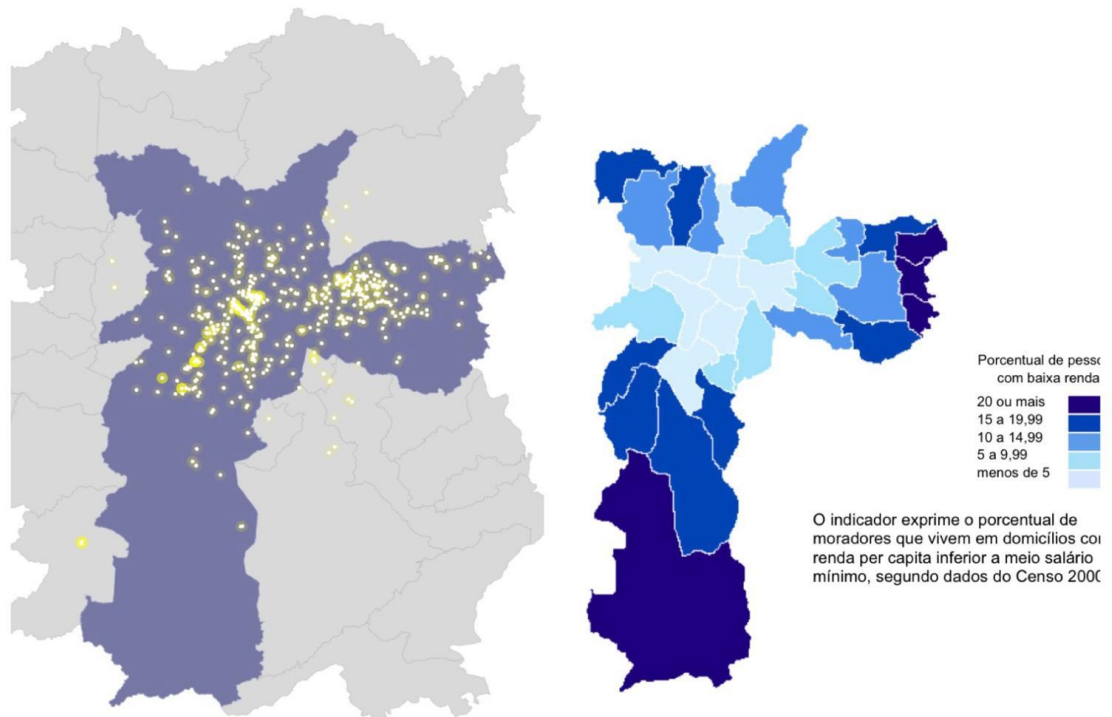
3.3.1 O mapa da litigiosidade da cidade de São Paulo/SP

Estudo, ainda preliminar, da Associação Brasileira de Jurimetria (ABJ) mapeou a litigiosidade na cidade de São Paulo/SP, levantando importantes questionamentos para a compreensão do acesso à justiça no Brasil e trazendo preciosos indícios a respeito da relação entre riqueza e litigiosidade.

Com o intuito de verificar onde moram aqueles que buscam a solução de seus conflitos no Judiciário, a ABJ procedeu ao levantamento dos endereços de autores e réus em processos cíveis iniciados no ano de 2016, na justiça comum estadual da

Comarca de São Paulo²²². A partir dos dados obtidos, foi elaborado o “mapa da litigiosidade”:

Figura 1 - Mapa da Litigiosidade em São Paulo/SP



À esquerda: mapa da litigiosidade em São Paulo/SP, realizado pela Associação Brasileira de Jurimetria (cada ponto amarelo corresponde ao endereço de um autor ou réu em ações judiciais cíveis); à direita: mapa de renda *per capita* dos moradores da cidade de São Paulo/SP, segundo dados do Censo 2000.

Fonte: publicação de Marcelo Guedes Nunes em seu perfil no *LinkedIn*²²³

Ao se confrontar os mapas da litigiosidade e do Censo IBGE, acima identificados, é possível verificar que os demandantes do Judiciário residem nas regiões de maior renda e/ou centrais da cidade, enquanto os moradores dos bairros pobres e periféricos – que aqui denominamos de *CEPs esquecidos* – sofrem verdadeiro “*blackout* jurisdicional”²²⁴.

²²² Informação verbal. Esta pesquisadora contatou diretamente a ABJ, consultando sobre maiores informações a respeito da pesquisa referente ao mapa da litigiosidade em São Paulo/SP. Em resposta, a ABJ informou que se trata de levantamento preliminar realizado a partir de base de dados fornecida pelo TJSP. Utiliza-se, portanto, de publicação realizada pelo Professor Marcelo Guedes Nunes, presidente diretor da Associação, em sua rede *LinkedIn*, como importante ponto de partida para as reflexões abordadas na presente pesquisa.

²²³ NUNES, Marcelo Guedes. Como riqueza e litigiosidade se relacionam? *LinkedIn*, 2020. Disponível em: https://www.linkedin.com/posts/marcelo-guedes-nunes-849a4536_como-riqueza-e-litigiosidade-se-relacionam-activity-6706281470568263680-6aCw. Acesso em: 24 maio 2021.

²²⁴ *Ibid.*

A triste realidade sobre a (in) efetividade do acesso à justiça na cidade de São Paulo/SP, parece demonstrar uma relação direta entre litigiosidade e riqueza: os ricos muito litigam e os pobres não estão no Judiciário.

Este mais um importante ponto de colisão entre litigiosidade e acesso à justiça: o grande número de processos em tramitação no Judiciário brasileiro não significa que o acesso à justiça esteja garantido – ou, quiçá, deveria ser mais restrito, para que se reduzissem os conflitos judicializados –, mas apenas que, aquele que tem buscado o Poder Judiciário, talvez venha abusando desse direito de acesso, enquanto muitos permanecem distantes da adequada prestação jurisdicional.

O mapa da litigiosidade em São Paulo/SP revela, pois, importantes indícios de grave inadequação entre a realidade socioeconômica brasileira e a oferta de justiça à população.

3.3.2 Algumas austeras incongruências da realidade socioeconômica brasileira

3.3.2.1 Pobreza e desigualdades

Como já mencionado, no Brasil, mais de um quarto da população se encontra abaixo da linha da pobreza, sendo que 12 milhões de pessoas estão vivendo em situação de extrema pobreza. Além disso, o rendimento *per capita* médio do brasileiro é *inferior ao salário-mínimo nacional*²²⁵.

Essa parcela da população não é apenas *economicamente* vulnerável, mas permanece sob constante risco de ver seus direitos básicos e fundamentais violados.

A Constituição Federal prevê, dentre os *fundamentos* da República Federativa do Brasil, constituída em Estado Democrático de Direito, a *cidadania* e a *dignidade da*

²²⁵ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. cit.

*pessoa humana*²²⁶; há garantia a todos, sem distinção de qualquer natureza, da “inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...)”²²⁷.

Importante marco para a construção da democracia, a Lei Maior incorporou demandas históricas de grupos marginalizados e movimentos sociais. A realidade, porém, mostra que as transformações vêm caminhando a passos lentos, quando confrontadas às desigualdades sociais existentes no Brasil²²⁸.

Ao se analisar de forma comparativa dados referentes à desigualdade de acesso a serviços básicos no país, desde 1970 até 2010, Marta Arretche aponta que:

Os dados aqui apresentados revelam que o Brasil mudou muito nos últimos quarenta anos no que diz respeito à oferta estatal de serviços essenciais. Nos anos de 1970, a ausência de serviços básicos – água, esgoto, energia elétrica – assim como baixos níveis de escolaridade eram generalizados em quase todo território nacional. Nenhum município brasileiro tinha pelo menos 50% de sua população com mais de 15 anos de ensino fundamental completo. Dos 3.952 municípios existentes à época, só tinha um pelo menos com 80% de sua população com acesso à rede de esgoto, apenas dez apresentavam essa taxa de cobertura para serviços de abastecimento de água e somente 73 tinham essa cobertura para energia elétrica. Em 2010, em 91% dos municípios brasileiros, pelo menos dos 90% da população tinham acesso à energia elétrica. Em 1.868 municípios – em um universo de 5.5564 -, pelo menos 80% dos cidadãos dispunham de rede geral de água. Em 2.190 municípios – 40 % do total -, pelo menos 80% da população contavam com serviços de coleta de lixo.²²⁹

Apesar de mudanças significativas, “a desigualdade de riqueza, medida pelo PIB per capita, permaneceu rigorosa e escandalosamente estável, ao passo que aumentou a desigualdade territorial da concentração de pobreza”²³⁰.

²²⁶ 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: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; [...]” (Constituição Federal, 1988).

²²⁷ Art. 5º “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]” (Constituição Federal, 1988).

²²⁸ SANTOS, Luane Bento dos. CIDADANIA, DESIGUALDADES E RECONHECIMENTO: ALGUMAS PONDERAÇÕES. *Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, Juiz de Fora, n. 29 (2019).

²²⁹ ARRETCHÉ, Martha. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. In: *Trajetórias das desigualdades*. São Paulo: Unesp, 2015. pp. 193-222, p. 194-195.

²³⁰ *Ibid*, p. 196.

Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)²³¹, a desigualdade de renda no país, captada pelo índice de Gini²³² no primeiro trimestre de 2022, atingiu 0,51 para a renda domiciliar do trabalho e 0,481 para a renda individual. Também neste mesmo período de 2022, constatou-se que a renda domiciliar do trabalho daqueles que se encontram na faixa de alta renda era 28 vezes maior que a da faixa de renda muito baixa²³³.

Ademais, de acordo com o relatório de desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a parcela da população que representa os 10% mais ricos do Brasil concentram cerca de 42% da renda total do país²³⁴. Todos esses dados refletem a alta concentração de renda e significativa desigualdade existente na realidade socioeconômica brasileira.

3.3.2.2 Precariedade e iniquidade do sistema educacional

Desigualdade e educação são fatores intrinsecamente relacionados. “A desigualdade de renda é afetada pelo desempenho escolar, que pode ser explicado parcialmente pela quantidade e qualidade do ensino”²³⁵. Quanto menor a qualidade da educação para parcela considerável da população de um país, maior a

²³¹ IPEA. *Retrato dos rendimentos e horas trabalhadas* – resultados da PNAD Contínua do primeiro trimestre de 2022. NÚMERO 55 — NOTA DE CONJUNTURA 25 — 2 ° TRIMESTRE DE 2022. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220610_cc_54_nota_25_rendimentos_e_horas_trabalhadas.pdf. Acesso em: 27 ago. 2022.

²³² “O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza”. (O que é? Índice de Gini. *Desafios do Desenvolvimento*. 2004, Ano 1, 4 ed. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em 27 ago. 2022).

²³³ IPEA. *Retrato dos rendimentos e horas trabalhadas* – resultados da PNAD Contínua do primeiro trimestre de 2022. cit.

²³⁴ PNUD apresenta Relatório de Desenvolvimento Humano 2019 com dados de 189 países. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/news/pnud-apresenta-relat%C3%B3rio-de-desenvolvimento-humano-2019-com-dados-de-189-pa%C3%ADses>. Acesso em: 27 ago. 2022.

²³⁵ MENEZES FILHO, Naercio; KIRSCHBAUM, Charles. Educação e desigualdade no Brasil. In: *Trajetórias das desigualdades*. São Paulo: Unesp, 2015. pp. 109 – 132, p. 111.

desigualdade entre aqueles que detêm maior renda e os menos favorecidos. No Brasil, a realidade do sistema educacional é preocupante.

De acordo com resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)²³⁶, em 2019, havia 11 milhões de brasileiros analfabetos com 15 anos de idade ou mais, o que representa uma taxa de analfabetismo de 6,6% da população nesta faixa etária. Deste número, mais da metade das pessoas viviam na região Nordeste. Aliás, a região Nordeste apresentou a maior taxa de analfabetismo (13,9%), seguida das regiões Norte (7,6%), Centro-oeste (4,9%), Sudeste e Sul (estas últimas com a mesma percentagem de 3,3% cada). Ademais, a proporção de pessoas com mais de 25 anos de idade que completaram a educação básica obrigatória, ou seja, no mínimo, finalizaram o ensino médio, é menor do que 50% da população. E somente 17,4% dos brasileiros têm o ensino superior completo.

Além disso, ao se analisar os resultados da qualidade da educação no Brasil de acordo com o recorte de renda, verifica-se claramente as iniquidades do sistema educacional.

No ano de 2021 foi publicado o Relatório “Aprendizagem na Educação Básica: detalhes do contexto pré-pandemia”²³⁷, consistente em balanço da aprendizagem no Brasil até o ano de 2019, quando ocorreu a última edição do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Este Relatório apresenta a porcentagem de alunos com aprendizagem considerada adequada, comparando-se o Nível Socioeconômico (NSE) das escolas. O quociente é estarrecedor.

Em Língua Portuguesa, no 5º ano do Ensino Fundamental, nas escolas com NSE mais alto, a quantidade de alunos com aprendizagem adequada era de 80,6%, enquanto as escolas com NSE mais baixo, de 28,3%; no 9º ano do Ensino Fundamental, os números eram 58,1% nas primeiras *versus* 18,3% nas segundas; e na 3ª série do Ensino Médio, 56,1% dos alunos de escolas mais ricas estavam

²³⁶ IBGE. Educação 2019. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. ISBN 978-65-87201-09-2. IBGE, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf. Acesso em: 29 ago. 2022.

²³⁷ TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Aprendizagem Na Educação Básica: detalhes do contexto pré-pandemia*. Coord. CRUZ, Priscila; NOGUEIRA FILHO, Olavo; CORRÊA, Gabriel Barreto. 2021. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-de-aprendizagem.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2022.

aprendendo adequadamente enquanto somente 15,4% dos mais pobres tinham o ensino satisfatório.

O mesmo ocorreu na comparação referente à Matemática: no 5º ano do Ensino Fundamental, 73,9% *versus* 21,2%; no 9º ano do Ensino Fundamental, 38,3% e 8,8%; e na 3ª série do Ensino Médio, 17,3% dos estudantes de escolas com NSE mais alto tinham conhecimentos sobre Matemática considerados adequados, enquanto nas escolas com NSE mais baixo, este número caía para 1,9%.

Esses elementos, analisados conjuntamente, demonstram como podem ser nefastas as consequências da desigualdade no Brasil. Os dados referentes ao analfabetismo representam fator importante de medição da *quantidade* de educação no país, enquanto as informações comparativas entre os alunos com maiores e menores níveis socioeconômicos, demonstram a discrepância da *qualidade* do ensino. Tais referências espelham a precariedade e a iniquidade do sistema educacional brasileiro.

3.3.3 A hipervulnerabilidade dos moradores dos CEPs esquecidos

As desigualdades econômicas, sociais e políticas se mantêm como estruturais, arraigadas na sociedade brasileira.

Essas desigualdades, “alimentadas por uma cultura política autoritária, impedem a construção contínua de uma sociedade democrática. Sendo assim, impossibilitam a aquisição de direitos políticos, civis e sociais de modo pleno.”²³⁸

A questão da cultura democrática assume um caráter crucial no Brasil e na América Latina como um todo. Esta é uma sociedade na qual a desigualdade econômica, a miséria, a fome são os aspectos mais visíveis de um ordenamento social presidido pela organização hierárquica e desigual do conjunto das relações sociais: o que podemos chamar autoritarismo social. Profundamente enraizado na cultura brasileira e baseado predominantemente em critérios de classe, raça e gênero, esse autoritarismo social se expressa num sistema de classificações que estabelece diferentes categorias de pessoas, dispostas nos seus respectivos lugares na sociedade. (...) Esse autoritarismo engendra formas de sociabilidade e uma cultura

²³⁸ SANTOS, Luane Bento dos. CIDADANIA, DESIGUALDADES E RECONHECIMENTO: ALGUMAS PONDERAÇÕES. cit. p. 282.

autoritária de exclusão que subjaz ao conjunto das práticas sociais e reproduz a desigualdade nas relações sociais em todos os seus níveis. Nesse sentido, sua eliminação constitui um desafio fundamental para a efetiva democratização da sociedade.²³⁹

A pobreza, a desigualdade e a precariedade do ensino básico, além de tantas outras restrições a direitos, tendem a refletir, também, em grave dificuldade de acesso à justiça. E isso não se diz somente em relação à dificuldade financeira para sustentar um processo judicial – até porque, para isso, existem, hoje, mecanismos importantes de gratuidade jurídica, como a justiça gratuita, a defensoria pública, os juizados especiais, que garantem o ingresso ao judiciário livre de qualquer custo – mas também pela ausência de *conhecimento* sobre seus direitos e sensação de *pertencimento* à ordem social.

Alijados da sociedade, os moradores dos *CEPs esquecidos* não buscam a solução de seus conflitos de forma adequada, tanto por falta-lhes educação básica em direitos como pela *ausência* do Estado.

Sadek aponta que a estrutura social brasileira está baseada em *desigualdades cumulativas*:

A desigualdade de renda combinada com graves deficiências nos resultados de políticas públicas visando à garantia de direitos sociais gera uma estrutura social baseada em desigualdades cumulativas. Isto é, um sistema de exclusões alimentado por limitações na rede de proteção social e pela precariedade dos serviços públicos. Assim, as assimetrias de renda se reproduzem e impulsionam as diferenças nos graus de escolaridade, no acesso e qualidade de moradia e na saúde, enfim, em padrões de bem-estar social.²⁴⁰

Mais do que dizer que estes dados levantados *refletem* em dificuldade de acesso à justiça, é correto afirmar que a realidade suportada pelos *CEPs esquecidos* representa, por si, a própria *exclusão desta parcela da população da ordem jurídica justa*.

A igualdade material não é assegurada; há abrupta desigualdade social; parcela considerável da população está privada de seus direitos básicos, vive em

²³⁹ DAGNINO, Evelina *apud* SANTOS, Luane Bento dos. CIDADANIA, DESIGUALDADES E RECONHECIMENTO: ALGUMAS PONDERAÇÕES. cit.

²⁴⁰ SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. cit, pp. 58-59.

situação de exclusão social; falta acesso à educação básica; muitas pessoas sequer conseguem se enxergar como titulares de direitos e, muito menos, têm condições de conhecer os meios através dos quais se poderia reclamar seus direitos ameaçados ou violados. Em diversos lugares, falta o mínimo para a vida com dignidade, locais em que parece haver uma inversão do papel do Estado: os moradores dos *CEPs esquecidos* não veem o Estado como ente garantidor de direitos, pois somente conhecem sua mão punitiva. Além da falta da sensação de pertencimento, há potencializado sentimento de repulsa, pois o Estado se faz presente apenas para a manutenção do controle social através do Direito Penal.

[...] a justiça entre nós, no sentido de garantia de direitos, existe apenas para a pequena minoria de doutores. Ela é inacessível à multidão dos crentes e macumbeiros, isto é, à grande maioria dos brasileiros. Para eles, existe o Código Penal, não o Código Civil, assim como para os doutores existe apenas o Código Civil.²⁴¹

Ao se analisar a população carcerária brasileira, além de outras questões também relevantes, o índice de escolaridade é baixíssimo. De acordo o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN)²⁴², 75% das pessoas privadas de liberdade não chegou ao ensino médio, 51,3% delas possui o Ensino Fundamental incompleto, seguido de 14,9% com Ensino Médio incompleto e somente 13,1% com Ensino Fundamental completo. O percentual de presos que possuem Ensino Superior completo é de 0,5%. Os dados chegam a ser vulgares. O ínfimo nível de escolaridade, como já abordado anteriormente neste capítulo, representa expressivo indicador de pobreza e corrobora a exclusão social.

Aliás, se houvesse um levantamento similar ao Mapa da Litigiosidade da cidade de São Paulo/SP, mas, ao invés de demandas cíveis, fosse verificado onde moram aqueles que estão no Judiciário como réus em processos criminais, muito provavelmente o resultado seria invertido: os pontos amarelos no mapa coincidiriam

²⁴¹ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o Longo Caminho*. 7 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 286

²⁴² BRASIL. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*, atualização junho de 2017. Org. Marcos Vinicius Moura. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2022.

com os bairros pobres, enquanto os CEPs ricos, justapondo Nunes²⁴³, é que estariam em *blackout* jurisdicional²⁴⁴.

Há, no Brasil, segundo Carvalho²⁴⁵, uma falha cultural que se apresenta em desigualdades, privilégios e distinções, na falta de credibilidade da hegemonia da lei ou na percepção de que a justiça e a lei protegem somente os abastados e influentes. Sadek reforça essa mesma percepção, reconhecendo-a como *ausência de cidadania*:

Essa diferenciação entre os indivíduos – de um lado, os poucos que tudo podem e, de outro, todos os demais – faz transparecer a ausência da cidadania, já que cidadania implica igualdade, não admissão de distinções e privilégios, impessoalidade e usufruto igualitário de direitos.²⁴⁶

A busca pela solução dessas disparidades sociais pode estar potencialmente relacionada à efetividade do direito ao acesso à justiça no país. Sadek²⁴⁷ defende que o acesso à justiça é a *porta de entrada para a inclusão social*: “Não há possibilidade real de inclusão se, de fato, não houver condições efetivas de acesso à justiça”. Assim, segundo a autora, quaisquer políticas de enfrentamento da problemática das desigualdades e da exclusão social devem levar em conta as garantias fundamentais e os direitos individuais e coletivos, pois “sem o direito de recorrer à justiça, todos os demais direitos são letras mortas, garantias idealizadas e sem possibilidades de concretização”²⁴⁸.

Retomando à definição de Watanabe, o direito de acesso à ordem jurídica justa transcende a pura questão do acesso ao Poder Judiciário, alcançando várias outras garantias fundamentais, sendo os dados elementares desse direito:

(1) direito à *informação e perfeito conhecimento do direito substancial* e à *organização de pesquisa permanente* a cargo de especialistas e orientada à aferição constante da adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do País; (2) *direito de acesso à Justiça*

²⁴³ NUNES, Marcelo Guedes. Como riqueza e litigiosidade se relacionam? cit.

²⁴⁴ Sem o intuito de fugir ao tema principal, trata-se de reflexão digna de grandes discussões e aprofundamento, o que, todavia, não será objeto da presente pesquisa.

²⁴⁵ CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o Longo Caminho. cit.

²⁴⁶ SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. cit, p. 59.

²⁴⁷ SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: porta de entrada para a inclusão social. cit.

²⁴⁸ SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: porta de entrada para a inclusão social. cit., p. 170.

*adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa; (3) direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a efetiva tutela de direitos; (4) direito à remoção de todos os obstáculos que se anteponham ao acesso efetivo à Justiça com tais características.*²⁴⁹

Assim, (i) compreendida a situação de hipervulnerabilidade dos moradores dos *CEPs esquecidos*, com severas restrições a direitos fundamentais e em ambiente onde há drástica privação econômica, política e social; (ii) considerando que esta parcela da população representa fração bastante significativa do povo brasileiro; (iii) tendo em vista a previsão constitucional de garantia dos direitos fundamentais, incluído o acesso à justiça, à cidadania e à dignidade, de forma igualitária, a todos, constituída tal garantia como dever de atuação positiva do Estado – em decorrência de sua própria definição como Estado Democrático de Direito; e (iv) reconhecida a importância do acesso à justiça como o *direito que garante direitos*; é indispensável o olhar atento às dificuldades enfrentadas por esta parcela da população, especialmente quanto aos obstáculos ao acesso à ordem jurídica justa, para que seja possível buscar-se a redução de desigualdades, com inclusão e justiça sociais.

²⁴⁹ WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. cit., p. 10.

4 PARA UMA EFETIVA INCLUSÃO DOS CEPS ESQUECIDOS À ORDEM JURÍDICA JUSTA

Ultrapassados, além do item 1 introdução, os capítulos 2 e 3 – em que analisados os recortes teórico e prático, respectivamente, acerca do direito fundamental ao acesso à justiça e seus obstáculos -, propõe-se, nesta última parte do trabalho, buscar entender as inadequações existentes entre a realidade socioeconômica brasileira e as ferramentas de facilitação do acesso à justiça, tentando incentivar, por fim, reflexões sobre possibilidades de melhoria ou criação de movimentos com nova perspectiva, voltados a uma efetiva inclusão dos *CEPs esquecidos* à ordem jurídica justa.

4.1 A INSUFICIÊNCIA DO ESTÁGIO ATUAL DO ACESSO PELOS HIPERVULNERÁVEIS

Os problemas levantados no capítulo anterior sobre a crise do sistema de justiça, a realidade vivenciada pelos *CEPs esquecidos* e sua distância da proteção estatal, com severas violações a direitos básicos, demonstram, seguramente, a insuficiência do estágio atual de acesso à ordem jurídica justa por esta casta identificada da sociedade brasileira.

4.1.1 Os obstáculos remanescem

Foi possível verificar que as dificuldades enfrentadas pelos *CEPs esquecidos* acabam sendo potencializadas por reconhecida hipervulnerabilidade em comparação ao restante da população. Especialmente no que se refere ao direito ao acesso à ordem jurídica justa, as restrições existentes intensificam as desigualdades socioeconômicas e a exclusão social, representando dupla injustiça – ou talvez um

conjunto de injustiças – por parte do Estado, o que precede situação de verdadeira *ausência de cidadania*²⁵⁰.

Notadamente, os *CEPs esquecidos* enfrentam grandes obstáculos ao acesso à justiça. No transcorrer da pesquisa, foi possível confirmar que essa parcela da população não está no Judiciário, ao menos não para buscar seus direitos cíveis em geral – talvez se faça presente através do Direito Penal, como antes mencionado. O sistema estatal de solução de conflitos, abarrotado de processos, é amplamente utilizado pelos grandes litigantes e até pelo próprio Estado; do restante, a litigiosidade se concentra em grupos sociais com melhores condições econômicas, sendo que muitas pessoas, ainda, são resistentes à busca da tutela jurisdicional em determinadas circunstâncias de ameaça ou violação a direitos, por não confiar no sistema de justiça ou por simplesmente entender que não compensa, financeira ou psicologicamente.

Aos *CEPs esquecidos* faltam direitos básicos. A educação pública é precária, a qualidade de vida é muito baixa, a pobreza é epidêmica. O Estado brasileiro literalmente se *esquece* de grande parte da sua população – talvez não despropositadamente. Essa coletividade olvidada cria seus próprios meios de organização social, já que não pode contar com o apoio do aparato estatal, que deveria ali também se fazer presente. Sequer há consciência de *pertencimento* à sociedade, pois, de fato, essa participação inexistente. Os moradores dos *CEPs esquecidos* não foram ensinados sobre outras formas de estrutura comunitária. Aliás, essa é a sua comunidade, onde nasceram, vivem e provavelmente permanecerão até o final de suas vidas, se nada de extraordinário ocorrer, através de *incentivos externos*.

Nessa seara de ausência de *justiça*, a população raramente sabe quais são os seus direitos e tão menos que estão sendo violados; conhecendo, não sabe como repará-los; e, por fim, ainda que tenha noção dos caminhos para a reparação, dificilmente tem *acesso* a uma assistência jurídica de qualidade. Os *CEPs esquecidos* passam a viver em *estado de violência permanente*, em que precisam se utilizar de outras ferramentas para solucionar os conflitos que inevitavelmente existem em qualquer ambiente de convivência social.

²⁵⁰ SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. cit,

E essa conjuntura não é nova. No início da década de 70, Boaventura de Sousa Santos realizou estudo nas favelas do Rio de Janeiro, ocasião em que pôde constatar a existência de “(...) um direito informal, não profissionalizado, centrado na Associação de moradores que funcionava como uma instância de resolução de litígios entre vizinhos sobretudo nos domínios da habitação e da propriedade da terra”²⁵¹.

Sem a presença do Estado, os cidadãos buscam saídas para preencher este *vácuo político-social*²⁵², seja através da atuação de uma terceira pessoa na resolução do conflito, como é o citado caso das associações de bairro; da autocomposição, quando as partes buscam, por si mesmas, a solução por meio do consenso; ou da autotutela, na hipótese de não haver possibilidade de acordo. Seja qual for a opção, porém, inexistente apoio ou fiscalização por parte dos entes públicos e, portanto, sempre haverá o risco de violação de direitos.

A autotutela, acrescenta-se, é o meio de solução de conflitos das fases mais primitivas da civilização, quando inexistia um Estado capaz de impor o direito acima da vontade dos particulares, aliás, quando sequer existiam leis a regulamentar as relações entre os indivíduos.

Ao se negar, pois, acesso às formas adequadas de solução de conflitos, nega-se a própria justiça a um relevante número de pessoas, que através da autotutela, não chegam a uma solução justa de seus problemas, mas àquela que interessa à parte mais forte ou astuta da relação, em detrimento da mais fraca, ingênua ou com menor instrução.

A situação é nociva e retrata um expressivo retrocesso social. Não há dignidade humana onde falta proteção estatal às garantias fundamentais. Tampouco o há num cenário em que o povo desconhece seus próprios direitos e os meios adequados para pleiteá-los.

4.1.2 Breve balanço crítico das ondas renovatórias na realidade brasileira

²⁵¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. cit., p. 27.

²⁵² WATANABE, Kazuo. Assistência judiciária e o Juizado de Pequenas Causas. In: *Acesso à ordem jurídica justa* (conceito atualizado de acesso à justiça), processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, pp. 19-25.

Como já mencionadas no item 2.3.2.3 desta pesquisa, algumas mudanças, no mesmo sentido das ondas renovatórias de Cappelletti e Garth, foram instituídas no Brasil ao longo dos anos, especialmente após a Constituição Federal de 1988. Sobretudo no que se refere à tentativa de reduzir as barreiras de acesso à justiça dos mais vulneráveis econômica e socialmente, que é o principal escopo desta dissertação, é preciso reconhecer grandes conquistas – como a assistência jurídica integral e gratuita, a criação da Defensoria Pública, os Juizados Especiais, a coletivização dos processos, a ampliação de competências do Ministério Público, os incentivos à melhoria dos tratamentos de conflitos através de meios mais adequados e acessíveis.

Apesar dos significativos avanços, como visto, o acesso aos mais vulneráveis permanece distante e aparentemente inalcançável. Um olhar crítico, mais atento, às atividades dessas instituições e às ferramentas já existentes, com a perspectiva voltada à democratização da justiça, pode representar esperança de dignidade na vida de tantas pessoas que vivem hoje à deriva da sociedade de direito.

4.1.2.1 Mudanças normativas: acessibilidade e escolhas políticas

A luta por direitos e a busca por soluções às demandas individuais e coletivas dos cidadãos, sob o viés da democratização do acesso à ordem jurídica justa, dependem, necessariamente, de institutos e instituições voltados à prestação da justiça de maneira facilitada, gratuita e adequada. As normas brasileiras preveem diversos mecanismos neste sentido, de extrema relevância, mas que apresentam inevitáveis – ou talvez evitáveis – insuficiências.

4.1.2.1.1 *A pauta redistributiva do acesso à justiça*

Gabbay, Costa e Asperti²⁵³ apontam que as principais mudanças legislativas até meados da década de 80 – com a criação da Lei nº 7.244/84 que instituiu os Juizados de Pequenas Causas, a Lei 7.347/85 que regulamentou a Ação Civil Pública e, o ápice, a Constituição Federal de 1988 que, dentre outros avanços, redesenhou o sistema de justiça brasileiro, fortaleceu o Judiciário, estruturou o Ministério Público e a Defensoria Pública, previu a assistência jurídica gratuita como direito fundamental, determinou a reestruturação dos juizados especiais – representaram clara intenção do legislador na *facilitação de acesso por aqueles que eram alijados do Judiciário*, pertencentes às camadas mais vulneráveis da sociedade brasileira, ou seja, inegável a presença da *pauta redistributiva* do acesso à justiça nas escolhas políticas da década de 80.

4.1.2.1.1.1 Juizados Especiais

Quanto aos Juizados de Pequenas Causas, Kazuo Watanabe destacava, em 1985, que tinham, como objetivo, reverter a crença generalizada de que a Justiça é lenta, cara e complicada, resgatando a merecida credibilidade popular ao Judiciário, “(...)fazendo renascer no povo, principalmente nas camadas média e pobre, vale dizer, do cidadão comum, a confiança na Justiça e o sentimento de que o direito, qualquer que seja ele, de pequena ou grande expressão, sempre deve ser defendido”.²⁵⁴

Carneiro²⁵⁵, ao estudar a legislação que instituiu os Juizados à luz do acesso à justiça, adota o critério de divisão da análise a partir dos princípios básicos – já mencionados no item 2.2.2 desta pesquisa-, quais sejam, acessibilidade, operosidade, utilidade e proporcionalidade. Interessa, aqui, principalmente, a abordagem relativa à

²⁵³ GABBAY, Daniela Monteiro; COSTA, Susana Henriques da; ASPERTI, Maria Cecília Araujo. Acesso à justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. cit.

²⁵⁴ WATANABE, Kazuo. Juizado Especial de Pequenas Causas (Filosofia e Características Básicas). In: *Acesso à ordem jurídica justa* (conceito atualizado de acesso à justiça), processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, pp.11-17, p.12.

²⁵⁵ CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à justiça: juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo*. cit.

acessibilidade. Assim, no que se refere aos Juizados Especiais Cíveis, o autor verifica que a Lei que os instituiu procurou garantir a acessibilidade através:

a) da regionalização da justiça, tornando-a, com a descentralização, mais próxima, menos misteriosa e, portanto, mais humana (art. 1º da Lei dos JECs); b) da possibilidade da realização de atos processuais em horário noturno (art. 12 da Lei dos JECs); c) da legitimação de pessoas físicas maiores de 18 anos para comparecerem em juízo, sem a assistência de advogado, nas causas de valor até 20 salários mínimos (§ 2º do art. 8º e 9º, *caput*, da Lei dos JECs); d) da dispensa, em primeiro grau de jurisdição, do pagamento de custas, taxas ou despesas (art. 54); e) da obrigatoriedade da implantação de serviços de assistência judiciária (arts. 56 e 9º, §1º, *fine*).²⁵⁶

No que concerne à descentralização da justiça, a Lei dos Juizados Especiais, pode-se dizer, é importante instrumento de minimização do problema da desinformação jurídica existente no Brasil e permite, ainda, que “(...) a justiça do bairro possa ser o palco para a resolução amigável de todos os problemas daquela comunidade.”²⁵⁷

Em relação à operosidade da legislação, Carneiro ressalta a relevância da participação do povo nos Juizados, seja para atuar na conciliação (arts. 7º e 22), como juiz leigo (art. 40) na instrução e julgamento, sujeita sua decisão à homologação judicial, e até como árbitro (art. 25), com poderes semelhantes aos do juiz togado, acrescentando-se a possibilidade do julgamento por equidade. Segundo o autor, a *participação de moradores dos próprios bairros* na administração da justiça pode intensificar os efeitos positivos da mencionada descentralização, justamente pela familiaridade entre os membros da comunidade, contribuindo “(...) com o seu trabalho para o alcance dos fins visados, especialmente a conciliação com pacificação”.²⁵⁸

4.1.2.1.1.2 Ações Coletivas

²⁵⁶ CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à justiça: juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo*. cit., pp. 105-106.

²⁵⁷ *Ibid.*, p. 106.

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 108.

No mesmo sentido de valorização da pauta democrática de acesso à justiça, apesar da existência de outros importantes mecanismos²⁵⁹, a tutela dos direitos coletivos tem por marco a Lei 7.347/1985 (LACP), que instituiu a ação civil pública, potencializada sua gama de proteção com a Constituição Federal de 1988, o Código de Defesa do Consumidor e outras leis, que ampliaram o objeto de tutela de referida ação, que passa a abranger, além da proteção do patrimônio público e social e do meio ambiente, quaisquer²⁶⁰ *outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos*, devidamente caracterizados no art. 81 do CDC²⁶¹.

No que concerne à acessibilidade, diferentemente da concepção individual dos Juizados Especiais Cíveis, o legislador, faz jus à garantia do acesso através da legitimação concorrente para propor a Ação Civil Pública do Ministério Público; da Defensoria Pública; da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios; das autarquias, empresas públicas, fundações ou sociedades de economia mista; e das associações que, concomitantemente, estejam constituídas há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil e incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico²⁶².

²⁵⁹ Como apontado no item 2.3.2.3 desta pesquisa.

²⁶⁰ Ressalte-se que a tutela coletiva passou por alguns retrocessos – com a inclusão do parágrafo único no art. 1º da LACP e a modificação do art. 16 da mesma lei. Recentemente, esta última restrição foi declarada inconstitucional pelo STF (STF. Plenário. RE 1101937/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 7/4/2021 – Repercussão Geral – Tema 1075).

²⁶¹ Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. (BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 15 out. 2022).

²⁶² Art. 5º da Lei de ação civil pública (Lei nº 7.347/85) e art. 82 do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90).

Carneiro²⁶³, utilizando de mesmo critério anteriormente anotado, sugere que, em termos de acessibilidade, dificilmente, todas as pessoas lesadas em decorrência de fato comum, a exemplo dos direitos individuais homogêneos, buscariam a tutela de seus direitos individualmente na justiça. Por vários motivos, os quais elenca:

a) falta de informação de seus direitos e de como reclamá-los; b) não compensaria fazê-lo seja porque a reparação é de pequena monta, seja pelos encargos financeiros que o processo acarretaria; c) pelo temor de perder a causa com as consequências daí advindas – pagamento de custas e honorários – em decorrência do poder do adversário, em regra representado pelos melhores advogados da região.²⁶⁴

Ademais, relevante mencionar a força da tutela de direitos coletivos para ampliação do acesso à justiça e redução de desigualdades nas *demandas coletivas em face do Poder Público*²⁶⁵. Segundo Arenhart, a ação coletiva contra o Estado, para além do escopo da realização de direitos fundamentais, trata-se de “(...) mecanismo de participação da sociedade na administração da coisa pública”, assumindo “(...) o papel de verdadeiro instrumento de democracia participativa”²⁶⁶.

É inquestionável o poder que estas ações civis públicas têm para determinar alterações em condutas daqueles que, eventualmente, são postos no polo passivo desta espécie de demanda. Nos Estados Unidos, relata-se que o volume de ações coletivas causou, em várias empresas, a determinação de alterar sua política financeira e de emprego, ocasionando, por vezes, efeitos positivos nas decisões sobre as políticas de produção. Aliás, é mesmo natural que assim seja, já que estas ações discutem um litígio em seu plano total, visando à raiz da questão, o que torna a decisão daí resultante uma verdadeira alteração na condução da empresa.

Quando estas demandas dirigem-se contra o Poder Público, semelhante situação ocorre. Diante do âmbito da eficácia das decisões aqui proferidas, haverá corriqueiramente tendência a alterar

²⁶³ CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à justiça: juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo*. cit.

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 117.

²⁶⁵ Problemática levantada no item 3.1 desta pesquisa.

²⁶⁶ ARENHART, Sérgio Cruz. As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo poder judiciário. *Revista Eletrônica do Ministério Público Federal*. Ano 1, n. 1, 2009. Disponível em: http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista_2009/2009/aprovados/2009a_Tut_Col_Arenhart%2001.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.

de modo substancial uma política governamental ou implantar decisões administrativas até então não adotadas.²⁶⁷

A litigância coletiva em ações judiciais que versem sobre políticas públicas tem potencial para superar os problemas da litigância individual, tanto em relação ao desequilíbrio de forças entre os litigantes eventuais e habituais, quanto à situação dos hipervulneráveis que sequer conseguem ingressar na Justiça para reclamar direitos violados e, ainda, possibilita ao Judiciário a percepção do conflito social como um todo, com decisões mais completas, próximas à realidade e com maior *legitimidade política*²⁶⁸.

4.1.2.1.2 A pauta efficientista e gerencial nas reformas legislativas posteriores

As reformas legislativas posteriores, todavia, conforme lecionam Gabbay, Costa e Asperti²⁶⁹, acabaram se esvaziando da ideia redistributiva do acesso à justiça, priorizando outra pauta, agora *efficientista e gerencial*. Neste ponto, as seguintes reformas se voltaram ao combate da crise do judiciário e do seu impacto negativo no desenvolvimento econômico do país, a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004²⁷⁰.

²⁶⁷ ARENHART, Sérgio Cruz. As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo poder judiciário. cit., pp. 1-2.

²⁶⁸ COSTA, Susana Henriques da. Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo. *Civil Procedure Review*, v.7, n.2: 38-68, maio - ago, 2016. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3869411/mod_resource/content/1/baixa_arquivo.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.

²⁶⁹ GABBAY, Daniela Monteiro; COSTA, Susana Henriques da; ASPERTI, Maria Cecília Araujo. Acesso à justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. cit.

²⁷⁰ "(...) ainda que a Emenda Constitucional n. 45/2004 tenha tratado de temas relevantes ao acesso à justiça, como a previsão de autonomia funcional e administrativa às Defensorias Públicas Estaduais, que tem a competência para a prestação de assistência jurídica gratuita aos que comprovam insuficiência de recursos, e o incidente de deslocamento de competência para a justiça federal nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, a pauta central da EC 45/2004 foi aquela relacionada à eficiência da prestação jurisdicional, prevendo o direito à razoável duração do processo, repercussão geral como filtro de admissibilidade do recurso extraordinário, súmula vinculante do STF, criação do Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Nacional de Justiça, dentre outros temas relacionados à gestão e reforma do Judiciário e não à ampliação do acesso à justiça àqueles que não o tem." (GABBAY, Daniela Monteiro; COSTA, Susana Henriques da; ASPERTI, Maria Cecília Araujo. Acesso à justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. cit., p. 168).

O Código de Processo Civil de 2015, na visão das autoras, também teve como escopo principal a busca de soluções à morosidade, à inefetividade e à imprevisibilidade do Judiciário, a partir de um clamor popular por um processo mais célere e menos complexo. A preocupação com a litigiosidade repetitiva trouxe uma de suas principais inovações: o julgamento por amostragem, o que, por um lado pode ser importante ferramenta de tratamento coletivo de direitos, mas por outro, pode significar favorecimento do grande litigante²⁷¹.

A aferição das consequências práticas da mudança legislativa demanda pesquisa aprofundada, mas de toda forma, demonstra uma “(...) tendência diversa da preocupação com a participação democrática na Justiça expressada pelas reformas processuais pós-constituição de 1988.”²⁷²

(...) as mais recentes políticas públicas de acesso à justiça no Brasil privilegiam os interesses de grandes litigantes, fundando-se em um discurso essencialmente efficientista que dá primazia a mecanismos de padronização decisória que prometem funcionar como soluções de gestão para desafogar um Poder Judiciário sobrecarregado e moroso. Acesso enquanto uniformização e celeridade, por meio de lógicas de julgamento por amostragem, por exemplo é um discurso que acaba por fortalecer ainda mais as vantagens estratégicas daqueles que conseguem navegar por esses instrumentos processuais, que demandam expertise e recursos. É este o acesso que se tem hoje no

²⁷¹ “A exemplo, vinha se discutindo no Brasil, em um contexto de expansão e posterior retração do mercado imobiliário, a possibilidade de as incorporadoras e construtoras cobrarem, dos adquirentes, custos destinados a remunerar os corretores que lhes apresentavam os empreendimentos a serem adquiridos “na planta”, ou seja, antes da compleição da obra. Essa cobrança mostrava-se em muitos aspectos discutível, pois o consumidor não havia contratado serviços de corretagem, tampouco tinha a opção de escolher o corretor, configurando-se a prática de venda casada vedada pela lei consumerista. Em sua defesa, as incorporadoras e construtoras alegavam que os contratos eram claros e que, ademais, o prazo prescricional das demandas seria de apenas três anos, e não os cinco anos previstos na legislação do consumidor. Os julgamentos realizados em grau recursal (tribunais de justiça) vinham, até então, dando ganho de causa aos consumidores, acolhendo seus argumentos. Contudo, quando o caso foi remetido ao STJ para julgamento sob a lógica de Recurso Repetitivo (ou seja, escolhendo-se alguns casos para julgamento e aplicando-se o entendimento a todos os demais), houve uma nítida reviravolta jurisprudencial, decidindo-se pelo cabimento da cobrança e pelo prazo prescricional de apenas três anos para ajuizamento de qualquer pleito discutindo os valores de corretagem.” (GABBAY, Daniela Monteiro; COSTA, Susana Henriques da; ASPERTI, Maria Cecília Araujo. Acesso à justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. cit., p. 174-175).

²⁷² GABBAY, Daniela Monteiro; COSTA, Susana Henriques da; ASPERTI, Maria Cecília Araujo. Acesso à justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. cit., p. 175.

Brasil e que, do ponto de vista dos mais vulneráveis, é uma realidade que tende ao não-acesso.²⁷³

Assim, a partir dessa proposta de visão crítica a respeito das principais alterações legislativas que impactaram o acesso à justiça no ordenamento jurídico brasileiro – a despeito da importância de se promover, também, medidas que visem à maior efetividade e celeridade do Judiciário -, verifica-se que, apesar da amplitude do tema e de apropriações equivocadas ao longo do tempo, é preciso compreender o potencial transformador e redistributivo do acesso à justiça, resgatando-o como objetivo *ainda* a ser atingido.

4.1.2.2 Percepções práticas e insuficiência dos institutos existentes

Além da análise voltada à construção *legislativa*, convém buscar, através de percepções *práticas*, algumas das razões da inefetividade do acesso à justiça aos mais vulneráveis, como forma de mudança de perspectiva às ações a serem implementadas para alteração deste cenário.

Referencial para as reflexões deste tópico, pesquisa desenvolvida pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) que, através de exploração empírica, buscou aferir a efetividade dos Juizados Especiais Cíveis e da Ação Civil Pública, publicada em obra com as conclusões de Pinheiro Carneiro. Relevante o recorte temático focado nestes dois institutos por representarem, de maneira especial, na realidade brasileira “(...) de maioria pobre (dimensão individual) e marginalizada de seus direitos básicos a uma melhor qualidade de vida (dimensão coletiva), uma síntese dos anseios a um efetivo acesso à justiça.”²⁷⁴

4.1.2.2.1 Juizados Especiais

²⁷³ GABBAY, Daniela Monteiro; COSTA, Susana Henriques da; ASPERTI, Maria Cecília Araujo. Acesso à justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. cit., p. 176.

²⁷⁴ CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à Justiça: Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública*. cit., pp. 53-54.

Citada pesquisa de campo, realizada na cidade do Rio de Janeiro, constatou que, apesar das aparentes boas medidas legislativas, *os pobres ou extremamente pobres têm uma inexpressiva presença nos Juizados*, que tendem a ser utilizados, em sua grande maioria, por pessoas pertencentes às classes média média, média alta e elite²⁷⁵.

Dentre outras evidências, verificou-se que no Juizado localizado na favela do Pavãozinho, bairro de Ipanema, *não havia sequer um único morador da favela* constando como autor numa demanda. Ao contrário, a esmagadora maioria de ações ali existentes era movida por moradores do bairro de Ipanema, discutindo questões relacionadas a direito de vizinhança e indenizações por acidente de veículo, a maior parte, ainda, assistida por advogados²⁷⁶.

A mesma pesquisa constatou, também, que, em regra, há baixo número de servidores em comparação à quantidade de demandas nos postos dos Juizados e a assistência jurídica prestada pelo Estado é insuficiente. Os defensores públicos normalmente acumulam funções e não conseguem estar presentes nos Juizados com frequência e faltam advogados dativos, restando muitas vezes a execução do trabalho para os estagiários. Além dessas demonstrações, foi possível detectar que 30% do movimento nos postos de Juizados é de público que busca esclarecimentos sobre dúvidas jurídicas.²⁷⁷

Verificou-se, ainda, a dificuldade especial enfrentada pelas pessoas de baixa renda em relação ao horário de funcionamento dos Juizados, normalmente coincidentes com o seu expediente de trabalho, o que muitas vezes inviabiliza o comparecimento.²⁷⁸

Aliás, para que todos tenham possibilidade de frequentar os locais de atendimento ao público, é preciso que ao menos uma ou duas vezes na semana o horário de funcionamento se estenda para a noite e, também, que estejam instalados em área de fácil acesso, bem servida de transportes públicos, e especialmente,

²⁷⁵ CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à Justiça: Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública*. cit.

²⁷⁶ Ibid.

²⁷⁷ Ibid.

²⁷⁸ Ibid.

sempre que possível, o mais perto de seus destinatários. “Quanto mais descentralizada a justiça, melhor localizados e instalados os Juizados, maior será a probabilidade de que o direito constitucional de acesso à justiça se opere.”²⁷⁹

Além disso, sobre a necessidade de mobilizar maior distribuição de *conhecimento* às pessoas de baixo acesso, Carneiro avalia que

(...) imperiosa a necessidade de levar informação jurídica à população mais carente, sem o quê os Juizados não alcançarão uma das suas principais finalidades: a de possibilitar o acesso, em sentido amplo, até para consultas, para as classes menos favorecidas, que não frequentam a justiça comum – enfim, a democratização da justiça.²⁸⁰

Assim, reconhece-se a relevância dos levantamentos trazidos, que importam não somente para os juizados especiais, mas para toda a prestação de assistência jurídica voltada à população mais vulnerável, em que se deve atentar para a necessidade de maior acesso à conhecimento, tanto de seus direitos quanto dos meios à disposição para tratamento de conflitos.

4.1.2.2.2 Ações Coletivas

Na mesma obra de Carneiro, insta mencionar relevantes considerações a respeito de pesquisa realizada por grupo de pesquisadores da UERJ, com a finalidade, agora, de se verificar a efetividade da Ação Civil Pública após 10 anos de vigência da legislação que a regulamentou.

Algumas incongruências constatadas merecem destaque. A primeira delas é que as pessoas jurídicas de direito público munidas de legitimidade para tutelar os direitos da coletividade em geral são justamente algumas das maiores instituições violadoras destes mesmos direitos. Aliás, esta informação pode ser facilmente corroborada ao se confrontar com os dados do Estado e os grandes litigantes trazidos no tópico 3.1 desta pesquisa.

²⁷⁹ CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à Justiça: Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública*. cit., p. 160.

²⁸⁰ *Ibid.*, p. 159.

Além disso, foi observado substancial obstáculo na realização dos direitos tutelados pelos processos coletivos, notadamente aqueles ligados à efetivação da *cidadania* – como direito à saúde, à educação etc. – pois, ainda que vitoriosa a ação, “(...) não existem meios legais fortes para compelir os governantes a cumprir tais decisões, sendo praticamente impossível a execução específica.”²⁸¹

Por fim, cabe mencionar o problema relativo à *utilidade* da ação civil pública, no que se refere ao cumprimento do julgado, especialmente aqui realizado o recorte do indivíduo hipervulnerável. Referida pesquisa identificou grande dificuldade na propositura de execuções individuais, apontando como causas a *falta de informação* de quem teria legitimidade para fazê-lo, e a dependência, em regra, de *liquidação* por artigos, carregada de todos os ônus de uma ação individual de conhecimento, como os custos, a demora e a complexidade²⁸².

Neste ponto, Aluisio Mendes destaca que

(...) a existência apenas de um processo de conhecimento coletivo não exaure todas as potencialidades da defesa coletiva dos direitos, pois o posterior fracionamento, para a liquidação e execução dos julgados, pode representar o risco de falta de acesso à prestação jurisdicional ensejadora da efetivação do julgado, da multiplicação de liquidações e execuções, com o assoberbamento do Judiciário, além da decorrente quebra de isonomia em relação ao direito e da falta de equilíbrio na relação processual.²⁸³

Assim, critica-se este ponto do sistema de processo coletivo, em se tratando de direitos individuais homogêneos, pelo conceito de que a sentença será sempre genérica (art. 95, CDC). “Nem sempre haverá ausência de determinação dos beneficiários da sentença e liquidez da condenação.”²⁸⁴ Em alguns casos, pode-se pensar em sentenças coletivas condenatórias, “(...) nas quais o objeto da obrigação

²⁸¹ CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à Justiça: Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública*. cit., p 201.

²⁸² Ibid.

²⁸³ MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. O direito processual coletivo e as propostas de código brasileiro de processos coletivos. *Rev. Ciên. Jur. e Soc.* da Unipar. Umuarama. v. 11, n. 2, p. 645-675, jul./dez. 2008, p. 672.

²⁸⁴ MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann da. Acesso à justiça: uma releitura da obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth a partir do Brasil 40 anos depois. *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal*. n. 41. jan.-jun. 2015. Bogotá, D.C. Colombia, pp. 47-85, p. 67.

já esteja determinado, em que não haveria uma condenação genérica e que seria possível e até recomendável uma execução de caráter coletivo.”²⁸⁵

Sobre esta questão, Carneiro sugere que seria conveniente, sempre que possível, os autores das ações civis públicas formularem pedidos de modo a viabilizar a dispensa de liquidação por artigos; que o dano seja quantificado na própria sentença ou mesmo pelo infrator; e, dependendo do caso, que o pagamento possa se dar por meio de compensação ou que na sentença se fixe um valor comum a todas as vítimas identificadas da situação que levou ao ajuizamento do processo²⁸⁶.

Além disso, o autor levanta a importância de se levar *informação adequada* às pessoas individualmente consideradas, para que saibam como se beneficiar dos julgados favoráveis. Do contrário, deixam de estar assegurados dois princípios do acesso à justiça, quais sejam, *acessibilidade* e *utilidade*:

Nenhuma valia terá o magnífico trabalho técnico dos juristas que sistematizaram os diversos efeitos da coisa julgada, em função dos interesses em jogo nas ações coletivas em geral, se eles não alcançam, em um grande número de casos, no mundo prático, os beneficiados, a quem se destinam.²⁸⁷

Para essa questão, a solução pode ser (i) a determinação, pelo juiz, de que o próprio vencido faça a comunicação dos beneficiados e a comprove nos autos; ou (ii) a divulgação, nos meios de comunicação de massa, de decisões obtidas em ações civis públicas que interessem à coletividade, incluídos os esclarecimentos sobre a forma como os beneficiados podem reivindicar seus direitos; e (iii) de toda forma, é salutar que os órgãos legitimados, em especial o Ministério Público e a Defensoria Pública dediquem atendimento especial à população para assuntos tratados em ações civis públicas.²⁸⁸

Destarte, sem o intuito de esgotar a temática em torno das ondas renovatórias no Brasil, mas apenas trazendo alguns apontamentos teóricos e práticos sobre importantes institutos – abordando também suas falhas –, insta consignar que o

²⁸⁵ MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann da. Acesso à justiça: uma releitura da obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth a partir do Brasil 40 anos depois. cit., p. 68.

²⁸⁶ CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à Justiça: Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública*. cit.

²⁸⁷ Ibid., p. 221.

²⁸⁸ Ibid.

ordenamento jurídico pátrio conta com excelentes ferramentas de ampliação do acesso à justiça aos mais vulneráveis, mas ainda insuficientes, pois, como visto, essa parcela da população não está inserida na ordem jurídica justa.

4.2 POSSÍVEIS CAMINHOS PARA A EFETIVA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

Apesar de algumas limitações apontadas, reconhece-se a importância das ferramentas e institutos de ampliação do acesso ao sistema de justiça no Brasil. Essenciais as instituições públicas e privadas existentes, com algumas falhas de funcionamento, mas com finalidade constitucionalmente definida de prestação de serviço e auxílio aos mais vulneráveis. Não obstante a relevância do posicionamento crítico e a necessidade de amplas e sistêmicas melhorias para o efetivo acesso à justiça, propõe-se um olhar voltado à realidade direta dos hipervulneráveis, na tentativa de visualizar possíveis caminhos a partir da estrutura que se tem hoje à disposição.

Ao que tudo indica, jamais com a pretensão de solucionar todos os problemas da ordem jurídica brasileira, passo importante na promoção de direitos e justiça à população em geral, com enfoque especial aos *CEPs esquecidos*, é a luta pelo *empoderamento* do indivíduo, de modo a possibilitá-lo, de fato, (i) compreender sua função como cidadão pertencente à sociedade de direito, com todas as obrigações e prerrogativas a ela inerentes; (ii) entender a função do Estado na garantia da dignidade humana e dos direitos básicos a todos, assimilando as possibilidades de reivindicá-los, caso ameaçados ou lesionados; e (iii) conhecer formas adequadas de resolução de conflitos que naturalmente ocorrem em qualquer organização social.

Saliente-se, uma vez mais, que acesso à justiça e sua democratização não significam apenas o alargamento, os caminhos e a saída pelas portas do Poder Judiciário. A inclusão de parcelas da população até então excluídas representa, principalmente, propiciar condições para o conhecimento e a apropriação de direitos. Nesse sentido, acesso à justiça equivale a inserção, a participação, a trilhar um caminho para a redução das desigualdades econômica, social e cultural. O Poder Judiciário não possui o monopólio da efetivação dos direitos e da resolução de conflitos. Não é a única porta de acesso à justiça. Outros

espaços têm se constituído para a garantia de direitos e para a solução de controvérsias. Dentre essas instituições, deve-se citar o Ministério Público, a Defensoria Pública, além das organizações erigidas a partir de princípios orientados pela pacificação, como a conciliação, a mediação e a arbitragem.²⁸⁹

Deve-se buscar, pois, a eliminação da pobreza no sentido delineado por Amartya Sen – como privação de capacidades básicas²⁹⁰. As pessoas precisam ter a oportunidade de desenvolver suas capacidades, a partir do que, terão autonomia e poder de escolha sobre suas próprias ações, sem imposições ou restrições externas. É a ideia do desenvolvimento como liberdade, para que o indivíduo possa ser e fazer exatamente aquilo que valoriza. “Assim, não há como garantir desenvolvimento sem acesso à justiça, condição para exercício das liberdades.”²⁹¹

Apesar de aparentemente utópica essa ideia de realidade, especialmente no Brasil, em que, como visto, grande parte da população vive em situação de extrema vulnerabilidade social, é preciso caminhar, ainda que a pequenos passos. Entende-se que – aliadas a outros movimentos, igualmente relevantes, voltados a mitigar os efeitos da crise do sistema de justiça no país e, conseqüentemente, ampliar a proteção das garantias fundamentais –, ações no sentido de incrementar o acesso à informação e concretizar o direito à educação, especialmente voltadas aos *CEPs esquecidos* – a partir de parcerias e financiamento pelos grandes litigantes –, são importantes instrumentos para se tentar, ainda que vagarosamente, alterar o quadro atual, de escassez e desigualdade no acesso à ordem jurídica justa.

4.2.1 O desenvolvimento de capacidades através da educação em direitos

²⁸⁹ SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. cit. pp. 64-65.

²⁹⁰ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. cit.

²⁹¹ GOMES, Filipe Lôbo; JORDÃO, Gracielle Chrystiane Alvim Cavalcante. O acesso à justiça como um direito ao desenvolvimento e as repercussões da Covid-19. *Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 13, n. 1, p. 93-107, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/1533/778>. Acesso em: 16 out. 2022, p. 95.

A educação é direito social resguardado na Constituição Federal. O Estado tem o dever de promover o ensino *a todos*, com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento das pessoas, para o exercício da cidadania e a colocação no mercado de trabalho²⁹².

Assim, não há dúvidas de que se configura obrigação estatal o suprimento das falhas apontadas na parcela mais vulnerável da população, em relação à falta de informações sobre direitos e garantias fundamentais.

Como já estudado no item 3.3.2.2 desta pesquisa, quanto menor a qualidade da educação para parcela considerável da população de um país, maior a desigualdade socioeconômica.

Assim, políticas voltadas à melhoria do ensino público, tendem a refletir em diminuição da desigualdade no país.

Estudo realizado por pesquisadores das Universidades de Stanford e de Munique sobre educação, capital de conhecimento e crescimento econômico²⁹³ demonstra que a discrepância da qualidade do ensino entre os países representa importante fator de desigualdade nas taxas de crescimento econômico a longo prazo. A mesma pesquisa ainda mostra que condição *sine qua non* para que uma sociedade experimente duradoura prosperidade é a oferta de educação de qualidade à sua população.

Isso porque a educação reflete diretamente no mercado de trabalho e na valorização da mão de obra mais qualificada.

O incremento da educação, portanto, representa caminho para a melhoria e garantia dos direitos básicos e fundamentais com igualdade de oportunidades e redução de desigualdades de renda. Além disso, é através da educação em direitos, que se torna possível trazer à consciência da população, quais as suas prerrogativas e obrigações, os limites de sua esfera jurídica, as possibilidades de proteção e defesa de seus interesses, bem como melhoria da convivência e redução de conflitos, visando à paz social.

²⁹² BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. cit, artigo 205.

²⁹³ HANUSHEK, Eric A; WOESSMANN, Ludger. Education, knowledge capital, and economic growth. In: *The Economics of Education: A Comprehensive Overview*. 2 ed. 2020, pp. 171-182. Disponível em: http://hanushek.stanford.edu/sites/default/files/publications/Hanushek%20Woessmann%202020%20Education_knowledge%20capital_and_economic%20growth.pdf. Acesso em: 29 ago. 2022.

A escolaridade, portanto, “desempenha um papel fundamental, tanto como fator que opera no sentido da diminuição das desigualdades sociais, quanto como motor para o conhecimento de direitos e como pleiteá-los”²⁹⁴. Trata-se de ponto que necessita de direcionamento de políticas e suporte públicos, uma vez que, como analisado no capítulo anterior, a realidade brasileira é bastante desafiadora.

O acesso à Educação de qualidade é direito fundamental para o desenvolvimento da cidadania e ampliação da democracia. Os investimentos públicos em educação são de extrema importância para a redução da pobreza, criminalidade e ampliação do crescimento econômico, bem-estar e acesso aos direitos fundamentais pela população.²⁹⁵

Na era digital, é importante também trazer à pauta a necessidade de democratização do acesso à internet. A utilização de recursos tecnológicos pelo Judiciário vem representando grande medida de facilitação do acesso à justiça, com maior celeridade e efetividade na produção dos Tribunais, como um dos pilares da resposta à crise da justiça. A informatização possibilita aos cidadãos a busca de solução para litígios sem a necessidade de deslocamento até o Fórum. Programas como *Justiça 4.0*²⁹⁶ e *Juízo 100% Digital*²⁹⁷ funcionam como importantes ferramentas de acesso à justiça através da tecnologia, em que praticamente todos os atos processuais serão realizados por meio eletrônico através da internet.

A inclusão digital, na sociedade contemporânea, aliás, deve ser enxergada como direito elementar do cidadão. A partir dela, é possível se pensar em ampliações do acesso a inúmeros outros direitos, a começar pela ascensão do direito à educação como forma de incremento do acesso à ordem jurídica justa. Trata-se de um dos meios de divulgação de informações atuais mais efetivos, *desde que todos possam acessá-*

²⁹⁴ SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. cit. p. 59.

²⁹⁵ IBGE. Conheça o Brasil - população. *Educação*. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html#:~:text=Tamb%C3%A9m%20em%202019%2C%2046%2C6,4%25%2C%20o%20superior%20completo>. Acesso em: 29 ago. 2022.

²⁹⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Núcleos de Justiça 4.0*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/nucleos-de-justica-4-0/>. Acesso em: 18 out. 2022.

²⁹⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Juízo 100% Digital*. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/WEB_cartilha_Juizo_100porcento_digital_v3.pdf. Acesso em: 18 out. 2022.

lo. Não se pode perder de vista que há uma gama de hipossuficientes digitais, especialmente num cenário tão desigual quanto o brasileiro.

Um grande desafio é garantir o acesso aos meios tecnológicos necessários a toda população como forma de se atingir o acesso à justiça desejado, pois cada vez mais a busca e a efetividade dos direitos fundamentais estão atreladas a esse processo de modernização.

Nesse contexto, a democratização do acesso às tecnologias constitui hoje uma premissa de direitos humanos fundamentais, condição primária de acesso à justiça, sendo um braço do direito ao desenvolvimento.²⁹⁸

O acesso à tecnologia tende a encontrar óbices nas mesmas desigualdades existentes na realidade socioeconômica do país. Estes obstáculos, todavia, devem ser transpostos, da mesma forma, através da *presença* do Estado e de instituições parceiras, públicas e privadas, com o escopo de se ampliar e concretizar o acesso à ordem jurídica justa, trazendo amplo desenvolvimento de capacidades aos moradores dos *CEPs esquecidos*.

4.2.2 Alguns programas já consolidados e sugestões de melhoria

O Programa Justiça Itinerante, promovido pelo CNJ – com a Resolução nº 460/2022, que dispõe sobre instalação, implementação e aperfeiçoamento da Justiça Itinerante, no âmbito dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho e dos Tribunais de Justiça e dá outras providências²⁹⁹ – representa importante meio de atuação do Estado na defesa dos interesses das pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Alguns dos princípios dos serviços da Justiça Itinerante são justamente a “aproximação dos serviços do sistema de Justiça da sociedade vulnerável ou que se

²⁹⁸ GOMES, Filipe Lôbo; JORDÃO, Gracielle Chrystiane Alvim Cavalcante. O acesso à justiça como um direito ao desenvolvimento e as repercussões da Covid-19. cit, p. 95.

²⁹⁹ Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 460* de 06/05/2022. Dispõe sobre a instalação, implementação e aperfeiçoamento da Justiça Itinerante, no âmbito dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho e dos Tribunais de Justiça e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4575>. Acesso em: 19 out. 2022.

encontre em locais de difícil acesso”, a “garantia do acesso digital ao excluídos digitalmente, devendo o tribunal promover um ambiente de acolhimento e informação para o uso correto da tecnologia” e a “promoção de atos de cidadania e garantia dos direitos humanos.”³⁰⁰

Referida normativa veio no sentido de melhor regularizar aquilo que já era previsto na Constituição Federal (arts. 107, §2º, 115, §1º e 125, §7º). Assim, ações relativas à Justiça Itinerante já existem há muitos anos no país, desde a década de 1990.

Levantamento realizado pelo IPEA³⁰¹ no ano de 2015, constatou que, em linhas gerais, todos os estados brasileiros contam ou já contaram com algum tipo de prestação de serviço judicial de maneira itinerante, apesar de algumas variações no grau de institucionalização e alcance dos projetos.

O mesmo relatório indica que a assistência judiciária é um ponto sensível nos projetos de Justiça Itinerante analisados. Vários não oferecem a assistência; oito projetos firmaram parceria com a Defensoria Pública do Estado; quatro, com núcleos de atendimento das universidades; um, com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); e dois outros recebem advogados voluntários³⁰².

Como verificado no estudo de campo dos alunos da UERJ³⁰³, não basta que, fisicamente, a Justiça esteja próxima do cidadão mais vulnerável, se, a este, falta conhecimento sobre como e por que procurá-la.

A proximidade da instituição é importante meio de facilitação do acesso à justiça pelos *CEPs esquecidos*, como também atestado pelas conclusões sistematizadas por Carneiro, mas *insuficiente*. É preciso que seu público-alvo tenha condições de identificar uma situação como sendo violadora de direitos e que, portanto, demandaria a procura por determinada prestação de serviços jurídicos.

Assim, pode-se dizer que, mais do que levar postos do Judiciário aos *CEPs esquecidos*, talvez seja interessante, primeiro, focalizar o encurtamento de

³⁰⁰ Ibid., Art. 2º, incisos V, VI e VII.

³⁰¹ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Democratização do acesso à justiça e efetivação de direitos: justiça itinerante no Brasil. *Relatório de Pesquisa*. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7492/1/RP_Democratiza%C3%A7%C3%A3o_2015.pdf. Acesso em: 19 out. 2022.

³⁰² Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Democratização do acesso à justiça e efetivação de direitos: justiça itinerante no Brasil. cit.

³⁰³ CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à Justiça: Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública*. cit.

distâncias³⁰⁴ do cidadão com a própria Defensoria Pública ou suas extensões institucionais, além de outros organismos, públicos e privados, que tenham o escopo de ofertar assistência jurídica gratuita e preventiva, como associações, faculdades de Direito, a própria Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), dentre outros.

A promoção de ações direcionadas ao compartilhamento de educação em direitos, com prestação de consultas, palestras, cursos – tanto para levar conhecimento básico às pessoas, quanto para capacitar indivíduos e líderes de bairro para auxílio na resolução de conflitos locais – deve ser vista como prioridade no estabelecimento de políticas de concretização do acesso à ordem jurídica justa com a emancipação do indivíduo.

Para tanto, não há espaço mais privilegiado para atuação, diálogo e reflexão do que a escola pública brasileira, que, juntamente com os estudantes e a família, podem guiar o sistema de Justiça às causas mais básicas e sensíveis que levam as pessoas a constituir e transitar em um Estado paralelo de regras, fatos e costumes populares que muitas vezes não guardam compatibilidade jurídica, tampouco efetividade prática.

No Brasil, onde o índice de analfabetismo e a carência de informações são altíssimos, submetendo pessoas desfavorecidas a elevado grau de alijamento intelectual, a atuação da Defensoria Pública com políticas públicas em Educação é um dever-poder.³⁰⁵

Assim, acrescenta-se a importância de incluir não somente a resolução dos conflitos nos programas voltados à população vulnerável, mas também, e especialmente, a educação em direitos, como forma de prevenção de litígios e, principalmente, de *empoderamento* das pessoas, que, através do conhecimento, podem desenvolver capacidades para ter liberdade e autonomia sobre seus atos e decisões.

É preciso que os *CEPs esquecidos* desenvolvam a capacidade para sair desta situação de hipervulnerabilidade, através de oportunidades e incentivos externos, a exemplo do incremento do acesso à educação e consequente ampliação do acesso à ordem jurídica justa.

³⁰⁴ Seja através do estabelecimento de locais fixos nos bairros mais afastados, seja através de caravanas itinerantes.

³⁰⁵ ÁVILA, Evenin Eustáquio de. A Educação em Direitos como o significado de acesso à Justiça. *Justiça & Cidadania*. v. 20, n. 221, jan. 2019, pp. 54-57, p. 56.

Após a conclusão das pesquisas pela UERJ, movimentos valorosos foram criados no sentido de distribuir informação jurídica à população carente para ampliar o acesso à justiça a todos os cidadãos, independente da classe social a que pertencem. A Universidade promoveu a elaboração de *folders*, panfletos, cartilhas jurídico-educativas, utilizando vocabulário simples e ilustrações, além do programa “Encena-se Direito”, em que foram apresentados esquetes de teatro, exibidos em escolas públicas, associações comunitárias e em outros lugares.³⁰⁶

A OAB, através de suas diversas comissões, oferece ensino gratuito sobre direitos básicos em colégios públicos. Em Minas Gerais, a título de exemplo, há mais de dez anos, a OAB Minas leva conhecimento jurídico a alunos das escolas através da Comissão Direito na Escola, como forma de contribuir para a formação e concretização da cidadania³⁰⁷.

Recentemente foi aprovado, na Assembleia Legislativa do estado, o projeto de lei nº 879/2019, que instituiu o *Programa Estadual Direito na Escola*, tornando obrigatória às escolas de ensino fundamental e médio a inclusão de conteúdos referentes à cidadania, com o objetivo de “(...) promover a formação cidadã dos estudantes e prepará-los para atuar na construção de uma sociedade democrática, justa, solidária e sustentável.”³⁰⁸

O CNJ, por meio da Comissão Permanente de Democratização e Aperfeiçoamento dos Serviços Judiciários, instituiu a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades (PopRuaJud)³⁰⁹, com o objetivo de oferecer atendimento sem burocracia na Justiça brasileira à população em situação de rua. Chama a atenção alguns programas com interface

³⁰⁶ CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à Justiça: Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública*. cit.

³⁰⁷ OAB MINAS GERAIS. Programa Direito na Escola é aprovado em segundo turno pela ALMG. *Notícias*. Jul. 2022. Disponível em: https://www.oabmg.org.br/Noticias/Index/11623/Programa_Direito_na_Escola_e_aprovado_em_segundo_turno_pela_ALMG. Acesso em: 18 out. 2022.

³⁰⁸ MINAS GERAIS. *Projeto de Lei nº 879/2019*. Altera a Lei nº 15.476, de 12 de abril de 2005, que determina a inclusão de conteúdos referentes à cidadania nos currículos das escolas de ensino fundamental e médio. Disponível em: https://www.oabmg.org.br/pdf_jornal/Lei%20879-2019_505.pdf. Acesso em: 18 out. 2022.

³⁰⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. *Relatório de Atividades*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/relatorio-pop-rua-v2-2022-02-03.pdf>. Acesso em: 19 out. 2022.

com o Judiciário, como o Projeto Rua de Direitos³¹⁰, ONGs de atendimento aos moradores de rua com serviço itinerante da Defensoria Pública³¹¹, Justiça Itinerante especializada na erradicação do sub-registro de nascimento³¹², dentre outros.

Cabe valorizar também o Programa de Responsabilidade Social do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, chamado *Justiça no Bairro*³¹³. Referido projeto, realiza atuação multidisciplinar, possibilitando ao cidadão vulnerável uma prestação jurídica célere e efetiva, com agilização de audiências, perícias técnicas, atendimento especializado, oferecendo local e estrutura adequados. O programa conta com uma ampla rede de apoio composta por Magistrados, Promotores, Advogados Voluntários, Estudantes de Direito, Professores, Servidores da Justiça, Médicos, Psicólogos, Assistentes Sociais, Enfermeiros e demais empresas públicas, privadas e filantrópicas que atuam em parceria com o Programa, como o Sistema Fecomércio SESC/SENAC, ICI, Copel, além do Exército Brasileiro.³¹⁴

Aliás, projetos desta magnitude demandam uma verdadeira rede de apoio para que possam se concretizar. Neste sentido, um exemplo de ferramenta muito relevante é o programa *Empresa Amiga da Justiça*³¹⁵ ou *Município Amigo da Justiça*³¹⁶, que merece ser mais explorado. Empresas ou órgãos da administração pública direta e indireta são reconhecidos por promover métodos consensuais e extrajudiciais de

³¹⁰ Projeto instituído em parceria entre o Serviço Voluntário de Assistência Social (Servas) e o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG). Ele oferece serviços básicos de identificação civil, atendimento médico, exames básicos de saúde e orientação jurídica, entre outros modos de conscientização e inclusão social (Conselho Nacional de Justiça. Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades., cit).

³¹¹ “No Serviço Franciscano de Solidariedade (Sefras), na capital do estado de São Paulo, há atendimento pela Defensoria Pública da União (DPU), duas vezes por semana”. (Conselho Nacional de Justiça. Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades, cit).

³¹² “No estado do Rio de Janeiro, o Tribunal de Justiça possui o Programa Justiça Itinerante, 15 por meio do qual juízes e servidores, juntamente com membros do Ministério Público e Defensoria Pública, vão ao encontro de cidadãos, para entre outras iniciativas, promover a regulamentação documental dos cidadãos” (Conselho Nacional de Justiça. Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades., cit)

³¹³ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. Programa Justiça no Bairro. *Relatório Biênio 2020-2021*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/05/relatorio-2020-2021-programa-justica-no-bairro-tjpr.pdf>. Acesso em: 19 out. 2022.

³¹⁴ Ibid.

³¹⁵ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Empresa Amiga da Justiça*. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Conciliacao/Conciliacao/EmpresaAmigaJustica>. Acesso em: 19 out. 2022.

³¹⁶ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Município Amigo da Justiça*. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Conciliacao/Conciliacao/MunicipioAmigoJustica>. Acesso em: 19 out. 2022.

resolução de conflitos, reduzindo-se o número de litígios. Este selamento poderia ser ampliado, para que não apenas a abstenção à judicialização seja premiada, mas também, a promoção de ações – internas, externas, ou mesmo o fomento de programas já existentes – no sentido de inclusão dos *CEPs esquecidos* à ordem jurídica justa.

Outro feito importante no sentido de buscar o empoderamento da população vulnerável é o Projeto Justiça Comunitária, do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), que

(...) estimula a comunidade a construir e a escolher seus próprios caminhos para a realização da justiça, de forma pacífica e solidária, de modo que assegurar o acesso à justiça para as populações dos territórios em situação de “descoesão” social constitui um dos seus compromissos estruturantes.³¹⁷

Por fim, são vários e relevantes os projetos que tendem à ampliação do acesso à justiça, aqui citados somente alguns. Mas, para que esses projetos se tornem cada vez mais efetivos, é imprescindível seja processada uma *inversão de papeis*: o *protagonista* do sistema de justiça deve ser justamente o seu *destinatário*, especialmente aqueles indivíduos mais vulneráveis.

Em interessante mesa de debates realizada entre grandes pesquisadores do tema do acesso à justiça, Maria Cecília Asperti levanta a questão do litigante *ausente*, aquele que não é litigante eventual, muito menos repetitivo. Além de ser ausente, este indivíduo é também um *intruso* ou muitas vezes um *alvo* quando, de alguma forma, chega ao Judiciário. A professora chama a atenção para uma simbologia, um recrudescimento, que separa totalmente a população da Justiça e faz com que, mesmo o serviço prestado em locais voltados ao atendimento às pessoas necessitadas, como nos Juizados ou nas Defensorias Públicas, seja absolutamente *burocratizado e protocolar*³¹⁸.

Leslie Shériida Ferraz complementa a ideia, relatando experiência vivenciada em pesquisa empírica para a realização do já citado relatório sobre os juizados

³¹⁷ TAVARES, Luiz Claudio Assis. *Poder judiciário: reforma e política de acesso à justiça*. Curitiba: Juruá, 2018, p. 111.

³¹⁸ ASPERTI, Maria Cecília de Araújo. Repensando o acesso à Justiça: velhos problemas, novos desafios. *Mesa de debates*. In FERRAZ, Leslie Shériida; GABBAY, Daniela Monteiro (coord). Revista de Estudos Empíricos em Direito, vol. 4, n. 3, out 2017, p. 174-212.

itinerantes do IPEA. Segundo a pesquisadora, eram realizadas entrevistas primeiro com os juízes, defensores públicos e advogados que atuavam nos juizados, os quais afirmavam a utilização de linguagem simples e acessível nos atendimentos, por conta do perfil da população atendida. Posteriormente, os mesmos pesquisadores questionavam as pessoas ao final dos atendimentos, pedindo que elas explicassem o caso e o direcionamento ofertado. Praticamente todos os questionados, todavia, não souberam responder, pois de fato não *compreenderam* o seu caso ou as providências a serem tomadas³¹⁹.

É preciso urgentemente reduzir esse tipo de distância entre os operadores do direito e as pessoas comuns, para que haja efetiva democratização de acesso. Não basta a aproximação física da justiça, se os profissionais – todos eles, o advogado, o defensor público, o juiz, o serventuário – permanecem tão afastados.

Não obstante a importância da criação de Comissões com especialistas de diferentes áreas para a formulação de políticas públicas de democratização de acesso, primordial a abertura do debate aos destinatários dessas ações. É fundamental saber ouvi-los para captar a diferença de perspectiva sobre os problemas identificados.

Esperava-se que a população fosse ouvida a respeito. Exatamente a população que depende de tais serviços, no caso, o de prestação da justiça. Afinal, são essas pessoas comuns que sofrem com as suas deficiências e falhas, e ainda que não sejam especialistas no assunto, decerto têm consciência dos seus males. Não ouvi-las é simplesmente não dar a mínima importância ao que pensam e sentem essas pessoas. É trata-las como simples “usuárias” do sistema de justiça. O que parece contrário ao bom senso, tratando-se de uma Política de Democratização do Acesso à Justiça.³²⁰

Deve-se transformar a mentalidade e o comportamento dos operadores do direito. Não apenas a alteração sugerida por Watanabe³²¹, da cultura da sentença para a cultura da pacificação. É crucial promover-se, também, uma mudança de hábito

³¹⁹ FERRAZ, Leslie Shériida. Repensando o acesso à Justiça: velhos problemas, novos desafios. *Mesa de debates*. In FERRAZ, Leslie Shériida; GABBAY, Daniela Monteiro (coord). Revista de Estudos Empíricos em Direito, vol. 4, n. 3, out 2017, p. 174-212.

³²⁰ TAVARES, Luiz Claudio Assis. *Poder judiciário: reforma e política de acesso à justiça*. cit., p. 106.

³²¹ WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In. *Acesso à ordem jurídica justa* (conceito atualizado de acesso à justiça), processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, pp. 65-73.

na pauta do estudante e do profissional do direito, para que haja o autorreconhecimento como prestador de um serviço de relevante função social à disposição daquele que é o verdadeiro protagonista desta relação: o cidadão, destinatário do sistema de justiça, com especial atenção ao hipervulnerável.

CONCLUSÃO

No transcorrer desta pesquisa, verificou-se que parcela identificada da população, residente nos *CEPs esquecidos*, não tem pleno acesso à justiça. Apesar das medidas mitigadoras dos óbices de natureza econômica, como a assistência jurídica gratuita e a isenção de custas processuais, remanescem obstáculos de outra ordem, muitos dos quais, identificados no presente estudo.

Nesse contexto, concebe-se a justiça como um ideal a ser alcançado, base da vida em sociedade, e que, de sua concretude e efetivação, decorrerá a plena garantia dos direitos fundamentais a todos os indivíduos, com conseqüente redução das desigualdades e pacificação social. A partir dessa concepção, verificou-se a necessidade de se pautar a atividade pública na luta pela implementação desta justiça, no contexto do Estado Democrático e Social de Direito.

Então, reconhecida a importância da garantia do efetivo acesso à justiça, uma vez que se trata do direito que promove a concretização dos demais direitos e, portanto, a realização da cidadania e da igualdade.

Compreendida a definição do acesso à ordem jurídica justa, proposta por Kazuo Watanabe, que não se limita ao acesso aos órgãos judiciários, mas também ao acesso à informação e à educação de qualidade; à adequação da ordem jurídica e do Poder Judiciário à realidade econômica e social do país; a um processo efetivo, simples e célere, dentro do possível e do razoável, para se garantir a segurança jurídica; e à eliminação de todos os obstáculos à concretização do acesso a esta ordem jurídica justa.

Estudadas as barreiras ao acesso à justiça e as ondas renovatórias de Cappelletti e Garth, à luz da realidade brasileira, com avanços significativos, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, mas ainda insuficientes – com especial recorte voltado aos mais pobres -, como a assistência jurídica integral e gratuita, a criação da Defensoria Pública, os Juizados Especiais, a coletivização dos processos, a ampliação de competências do Ministério Público, os incentivos à melhoria dos tratamentos de conflitos através de meios mais adequados e acessíveis, dentre outros.

Assimilou-se que grande litigiosidade não representa amplo acesso à justiça – ao contrário do que intuitivamente poderia se pensar –, havendo alto número de

processos, mas baixa variação de litigantes, porquanto: mais da metade dos processos envolvem demandas em que participam Estado e grandes empresas; muitos indivíduos, tendo seus direitos violados, a depender das circunstâncias, resistem a ingressar no Judiciário, por faltar-lhes, dentre outras razões, a confiança de que ali encontrarão efetiva justiça; e, ainda, há uma parcela significativa da população que está ausente do sistema de justiça, os *CEPs esquecidos*.

Demonstrada a situação de hipervulnerabilidade experimentada pelos moradores dos *CEPs esquecidos* – com severas restrições a direitos fundamentais e em ambiente onde há drástica privação econômica, política e social –, foi possível entender as inadequações existentes entre a realidade socioeconômica brasileira e as ferramentas de facilitação do acesso à justiça, claramente insuficiente o atual estágio de acesso à ordem jurídica justa por esta casta identificada da sociedade brasileira – que vive em contexto de ausência de cidadania, sem conhecimento de seus direitos e da forma como reivindicá-los, afastada do Judiciário e alheia à ordem social.

Verificou-se a necessidade de se resgatar a pauta redistributiva do acesso à justiça, que se perdeu na atividade legislativa brasileira – a qual passou a ser estritamente eficientista e gerencial, não obstante sua reconhecida importância -, para incremento da democratização do acesso. Constatada, também, a premência de se aprimorar os institutos e instituições já existentes, para que, na prática, possam promover efetivo acesso à ordem jurídica justa pelos *CEPs esquecidos*.

Assim, conclui-se que é preciso buscar o *empoderamento* dos indivíduos, com vistas a eliminar a pobreza como privação de capacidades básicas, para que todos possam, de fato: compreender sua função como cidadão pertencente à sociedade de direito, com todas as obrigações e prerrogativas a ela inerentes; entender a função do Estado na garantia da dignidade humana e dos direitos básicos a todos, assimilando as possibilidades de reivindicá-los, caso ameaçados ou lesados; e conhecer formas adequadas de resolução de conflitos que naturalmente ocorrem em qualquer organização social.

Para tanto, ações no sentido de incrementar o acesso à informação e concretizar o direito à educação, especialmente voltadas aos *CEPs esquecidos* – a partir de parcerias e financiamento pelos grandes litigantes –, são importantes instrumentos para se tentar, ainda que vagarosamente, alterar o quadro atual, de escassez e desigualdade no acesso à ordem jurídica justa.

São inúmeros programas já consolidados que têm por escopo democratizar o acesso, chegando, inclusive, até os mais vulneráveis, a exemplo da justiça itinerante e dos próprios juizados especiais. Mais do que levar o Judiciário até os *CEPs esquecidos*, todavia, é preciso promover a *educação em direitos*, como forma de prevenção de litígios e, principalmente, de empoderamento do indivíduo, que, através do conhecimento, pode desenvolver capacidades, conquistando liberdade e autonomia sobre seus atos e decisões.

Para que a ordem jurídica justa possa ser efetivamente acessível a toda a população, é imprescindível seja processada uma *inversão de papéis*, com maior valorização do *destinatário do sistema de justiça*. Ademais, as liturgias e formalidades que somente distanciam os cidadãos da justiça precisam ser mitigadas sempre que possível. Neste sentido, parafraseando Watanabe, sugere-se uma mudança de mentalidade do estudante e do profissional do direito, para que se reconheça como prestador de um serviço de relevante função social, sempre à disposição daquele que é o verdadeiro protagonista desta relação: o cidadão – com olhar especial ao hipervulnerável.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ARENHART, Sérgio Cruz. As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo poder judiciário. *Revista Eletrônica do Ministério Público Federal*. Ano 1, n. 1, 2009. Disponível em: http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista_2009/2009/aprovados/2009a_Tut_Col_Arenhart%2001.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.

ARISTÓTELES. *Ética Nicomáquea, Ética Eudemia*. Trad. Julio Pallí Bonet. Madrid: Editorial Gredos: 1989.

ARRETCHE, Martha. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. In: *Trajetórias das desigualdades*. São Paulo: Unesp, 2015. pp. 193-222.

ASPERTI, Maria Cecília de Araújo. Repensando o acesso à Justiça: velhos problemas, novos desafios. *Mesa de debates*. In FERRAZ, Leslie Shérida; GABBAY, Daniela Monteiro (coord). *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, vol. 4, n. 3, out 2017, p. 174-212.

ÁVILA, Evenin Eustáquio de. A Educação em Direitos como o significado de acesso à Justiça. *Justiça & Cidadania*. v. 20, n. 221, jan. 2019, pp. 54-57.

BEZERRA, André Augusto Salvador. Explosão da litigiosidade e dano social em ações individuais. In: *As demandas repetitivas e os grandes litigantes: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileira*. Coord. Vânia Cardoso André de Moraes; Ana Conceição Barbuda Ferreira *et al.* Brasília: Enfam, 2016.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Direito e Justiça em São Tomás de Aquino. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, [S. l.], v. 93, p. 339-359, 1998. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67407>. Acesso em: 17 nov. 2021.

BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 maio 2021.

_____. *Decreto-lei nº 759*, de 12 de agosto de 1969. Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública Caixa Econômica Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0759.htm. Acesso em: 03 out. 2022.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 45*, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 18 out. 2022.

_____. *Lei nº 7.347*, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347compilada.htm. Acesso em: 28 set. 2022.

_____. *Lei nº 8.078*, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 15 out. 2022

_____. *Lei nº 9.099*, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

_____. *Lei nº 13.105*, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 16 maio 2022.

_____. *Lei nº 14.181*, de 1º de julho de 2021. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14181.htm. Acesso em: 05 out. 2022.

_____. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*, atualização junho de 2017. Org. Marcos Vinicius Moura. Brasília: Ministério da Justiça e

Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *STA 175 – AgR/CE*, Tribunal Pleno, Min. Relator Gilmar Mendes, j. 17 mar. 2010. Voto do Ministro Celso de Mello.

CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. *Tragic Choices*. W.W. Norton & Company, 1978.

CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à justiça: juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CARNEVALE, Marcos. Cultura da litigiosidade – Um problema social ou institucional. *Justiça & Cidadania*. Direito Público, n. 240, ago. 2020. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/cultura-da-litigiosidade-um-problema-social-ou-institucional/>. Acesso em: 05 out. 2022.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o Longo Caminho*. 7 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 31ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2014.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO. *Endividamento bate novo recorde e acende alerta para uso do crédito*, aponta CNC. Publicado em: ago. 2021. Disponível em: <https://www.portaldocomercio.org.br/noticias/endividamento-bate-novo-recorde-e-acende-alerta-para-uso-do-credito-aponta-cnc/369009>. Acesso em: 05 out. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Grandes Litigantes*: Em homologação. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 06 set. 2022.

_____. Judicialização e saúde: ações para acesso à saúde pública de qualidade. *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/07/Relatorio_Judicializacao-e-Sociedade-16072021.pdf. Acesso em: 30 set. 2022.

_____. *Juízo 100% Digital*. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/WEB_cartilha_Juizo_100porcento_digital_v3.pdf. Acesso em: 18 out. 2022.

_____. *JUSTIÇA EM NUMEROS 2022*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022.pdf>. Acesso em: 05 set. 2022.

_____. *Núcleos de Justiça 4.0*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/nucleos-de-justica-4-0/>. Acesso em: 18 out. 2022.

_____. Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. *Relatório de Atividades*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/relatorio-pop-rua-v2-2022-02-03.pdf>. Acesso em: 19 out. 2022.

_____. *Relatório anual 2011*. Brasília: CNJ, 2011. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/revista_relatorio_anual2011_web.pdf. Acesso em: 06 out. 2022.

_____. *Resolução nº 125 de 29/11/2010*. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 21 maio 2022.

_____. *Resolução nº 460 de 06/05/2022*. Dispõe sobre a instalação, implementação e aperfeiçoamento da Justiça Itinerante, no âmbito dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho e dos Tribunais de Justiça e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4575>. Acesso em: 19 out. 2022.

_____. *100 maiores litigantes*. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em: 05 out. 2022.

COSTA, Susana Henriques da. Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo. *Civil Procedure Review*, v.7, n.2: 38-68, maio - ago, 2016. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3869411/mod_resource/content/1/baixa_arquivo.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FERRAZ, Leslie Shériida. Repensando o acesso à Justiça: velhos problemas, novos desafios. *Mesa de debates*. In FERRAZ, Leslie Shériida; GABBAY, Daniela Monteiro (coord). *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, vol. 4, n. 3, out 2017, p. 174-212.

FLEURY, Sônia. Judicialização pode salvar o SUS. *Saúde em debate*, v. 36, n. 93, p. 159-162, 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4063/406341763003.pdf>. Acesso em: 30 set. 2022.

GABBAY, Daniela Monteiro; COSTA, Susana Henriques da; ASPERTI, Maria Cecília Araujo. Acesso à justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*. v. 6, n. 3, set./dez. 2019, pp. 152-181.

GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. *Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça*. ESCOLA DE DIREITO DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS DE SÃO PAULO – DIREITO FGV. São Paulo: CNJ, 2010. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relat_pesquisa_fgv_edital1_2009.pdf. Acesso em: 06 out. 2022.

GALANTER, Marc. Access to Justice in a World of Expanding Social Capability. *Fordham Urban Law Journal*, vol. 37, n. 1, 2010. pp. 115-128. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol37/iss1/5>. Acesso em: 17 set. 2022.

_____. Why the “haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law and Society*, v. 9, 1994.

GOMES, Filipe Lôbo; JORDÃO, Gracielle Chrystiane Alvim Cavalcante. O acesso à justiça como um direito ao desenvolvimento e as repercussões da Covid-19. *Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 13, n. 1, p. 93-107, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/1533/778>. Acesso em: 16 out. 2022.

Global Access to Justice Project. Disponível em: <http://globalaccesstojustice.com/project-overview/?lang=pt-br>. Acesso em: 26 maio 2021.

GOTHOFREDI, Dionysii. *Corpus Juris Civilis Romani*, Antuerpiae: Joannem Baptistam Verdussen, 1726, p. 110

GRECO, Leonardo. Justiça civil, acesso à justiça e garantias. In: ARMELIN, Donaldo (coord.). *Tutelas de urgência e cautelares*. São Paulo: Saraiva, 2010.

HADFIELD, Gillian K. Higher Demand, Lower Supply? A Comparative Assessment of the Legal Resource Landscape for Ordinary Americans. *Fordham Urban Law Journal*, vol. 37, n. 1, 2010. pp. 129-156. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2325&context=ulj>. Acesso em: 07 out. 2022.

HANUSHEK, Eric A; WOESSMANN, Ludger. Education, knowledge capital, and economic growth. In: *The Economics of Education: A Comprehensive Overview*. 2 ed. 2020, pp. 171-182. Disponível em: http://hanushek.stanford.edu/sites/default/files/publications/Hanushek%2BWoessmann%202020%20Education_knowledge%20capital_and_economic%20growth.pdf. Acesso em: 29 ago. 2022.

HÖFFE, Otfried. *O que é justiça?* Trad. Peter Naumann. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

IBGE. Conheça o Brasil - população. *Educação*. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html#:~:text=Tamb%C3%A9m%20em%202019%2C%2046%2C6,4%25%2C%20o%20superior%20completo>. Acesso em: 29 ago. 2022.

_____. Educação 2019. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. ISBN 978-65-87201-09-2. IBGE, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf. Acesso em: 29 ago. 2022.

_____. *PNAD Contínua 2020-2021*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=resultados>. Acesso em: 05 set. 2022.

_____. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. *Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>. Acesso em: 21 maio 2022.

IPEA. *Democratização do acesso à justiça e efetivação de direitos: justiça itinerante no Brasil*. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7492/1/RP_Democratiza%C3%A7%C3%A3o_2015.pdf. Acesso em: 19 out. 2022.

IPEA. *Retrato dos rendimentos e horas trabalhadas – resultados da PNAD Contínua do primeiro trimestre de 2022*. NÚMERO 55 — NOTA DE CONJUNTURA 25 — 2º TRIMESTRE DE 2022. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220610_cc_54_nota_25_rendimentos_e_horas_trabalhadas.pdf. Acesso em: 27 ago. 2022.

_____. O que é? Índice de Gini. *Desafios do Desenvolvimento*. 2004, Ano 1, 4 ed. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em 27 ago. 2022.

JAYME, Érik. O direito internacional privado do novo milênio: a proteção da pessoa humana face à globalização. *Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, mar. 2003. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/43490/27368>. Acesso em: 05 out. 2022.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Trad. João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LORDELO, João Paulo. *Noções gerais de direito e formação humanística*. 5 ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas, 2017.

MARQUES, Cláudia Lima; FERREIRA, Vitor Hugo do Amaral. Manifestação técnica em favor do Projeto de Lei de Prevenção e Tratamento do Superendividamento do Consumidor Brasileiro: um decálogo para aprovação do PL 3515/2015. *Revista de Direito do Consumidor*. vol. 127. ano 29. p. 469-476. São Paulo: Ed. RT, jan.-fev./2020.

MARQUES NETO, Floriano; PALMA, Juliana Bonacorsi. Os sete impasses do controle da Administração Pública no Brasil. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de (Coord.). *Controle da Administração Pública*. pp. 21-38. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MARQUES, Silvia Badim. O projeto de Lei nº 8.058/14. *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*, Brasília, v.4, n.3, jul./set. 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/282834121_Legislacao_comentada_O_projeto_de_Lei_805814. Acesso em: 14 set. 2022.

MASTRODI, Josué. Justiça para quem? *Jurispoiesis* (Rio de Janeiro), v. 13, p. 283-302, 2010.

MEIRELES, Edilton; SALAZAR, Rodrigo Andres Jopia. Decisões estruturais e o acesso à justiça. *Revista Cidadania e Acesso à Justiça*, v. 3, n. 2, jul.-dez. 2017, pp. 21-38. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/acessoajustica/article/view/2454>. Acesso em: 17 out. 2022

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann da. Acesso à justiça: uma releitura da obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth a partir do Brasil 40 anos depois. *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal*. n. 41. jan.-jun. 2015. Bogotá, D.C. Colombia, pp. 47-85.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. O direito processual coletivo e as propostas de código brasileiro de processos coletivos. *Rev. Ciên. Jur. e Soc. da Unipar*. Umuarama. v. 11, n. 2, p. 645-675, jul./dez. 2008.

MENEZES FILHO, Naercio; KIRSCHBAUM, Charles. Educação e desigualdade no Brasil. In: *Trajetórias das desigualdades*. São Paulo: Unesp, 2015. pp. 109 - 132.

MIHICH, Fabiana Ferraz Luz. Da Assistência Judiciária à Assistência Jurídica Integral e Gratuita. In: CARVALHO, Milton Paulo de, CASTRO, Daniel Penteado de (coord.) – *Direito Processual Civil*. vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2011, pp. 259-280.

MINAS GERAIS. *Projeto de Lei nº 879/2019*. Altera a Lei nº 15.476, de 12 de abril de 2005, que determina a inclusão de conteúdos referentes à cidadania nos currículos das escolas de ensino fundamental e médio. Disponível em: https://www.oabmg.org.br/pdf_jornal/Lei%20879-2019_505.pdf. Acesso em: 18 out. 2022.

NADER, Paulo. *Filosofia do direito*. 21ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

NOVELINO, Marcelo. *Curso de direito constitucional*. 16. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021

NUNES, Marcelo Guedes. Como riqueza e litigiosidade se relacionam? *Linkedin*, 2020. Disponível em: https://www.linkedin.com/posts/marcelo-guedes-nunes-849a4536_como-riqueza-e-litigiosidade-se-relacionam-activity-6706281470568263680-6aCw. Acesso em: 24 maio 2021.

OAB MINAS GERAIS. Programa Direito na Escola é aprovado em segundo turno pela ALMG. *Notícias*. Jul. 2022. Disponível em: https://www.oabmg.org.br/Noticias/Index/11623/Programa_Direito_na_Escola_e_aprovado_em_segundo_turno_pela_ALMG. Acesso em: 18 out. 2022.

PEDROSO, João. *Acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em (des)construção: o caso do acesso ao direito e à justiça da família e das crianças*. 2011. Tese (Doutorado) – Sociologia do Estado, do Direito e da Administração, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316/22583>. Acesso em: 20 maio 2022.

Pesquisadores da UFF participam de projeto de âmbito mundial sobre Acesso à Justiça. *Universidade Federal Fluminense*, 2019. Disponível em: <http://www.uff.br/?q=noticias/30-10-2019/pesquisadores-da-uff-participam-de-projeto-de-ambito-mundial-sobre-acesso>. Acesso em 27 maio 2021.

PLATÃO. *A República*. Trad. Carlos Alberto Nunes. 3. ed. Belém: EDUFPA, 2000.

PNUD apresenta Relatório de Desenvolvimento Humano 2019 com dados de 189 países. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/news/pnud-apresenta->

relat%C3%B3rio-de-desenvolvimento-humano-2019-com-dados-de-189-pa%C3%ADses. Acesso em: 27 ago. 2022.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1946*. 4.^a ed., t. IV, Rio de Janeiro: Borsoi, 1963.

RAMOS, Luciana de Oliveira; CUNHA, Luciana Gross; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. SAMPAIO, Joelson de Oliveira. *Relatório ICJBrasil, 2021*. São Paulo: FGV Direito SP. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/30922/Relato%cc%81rio%20ICJBrasil%202021.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 out. 2022.

RODOVALHO, Thiago. *Cláusula arbitral nos contratos de adesão: contratos de adesão de consumo, contratos de adesão civis, contratos de adesão empresariais*. São Paulo: Almedina, 2016.

_____. Das Rechtsstaatsprinzip (*O Princípio do Estado Democrático de Direito*) e a *Segurança Jurídica*, in José Manoel de Arruda Alvim Netto *et alii* (dirs.). *Revista Forense*, Rio de Janeiro: Forense, ano 108, v. 415, jan./jun. de 2012.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: porta de entrada para a inclusão social. In LIVIANU, R., coord. *Justiça, cidadania e democracia* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. pp. 170-180. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820%20137-15.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2022.

_____. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. *Revista USP*. São Paulo, n. 101, pp. 55-66, março/abril/maio 2014.

_____. Justiça e direitos: a construção da igualdade. In: BOTELHO, A.; SCHWARCZ, L. M. (Orgs.). *Cidadania, um projeto em construção: minorias, justiça e direitos*. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

SANDEL, Michael J. *Justiça: o que é fazer a coisa certa*. Trad. Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 29^a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. *Revista crítica de ciências sociais*, n. 21. Coimbra, nov. 1986.

SANTOS, Luane Bento dos. Cidadania, desigualdades e reconhecimento: algumas ponderações. *Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, Juiz de Fora, n. 29 (2019).

SANTOS, Manoel Augusto. Considerações sobre a justiça. *Revista Teocomunicação*. Porto Alegre v. 36 Nº 154. Dez. 2006, p. 747-766. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/teo/article/view/1760/1293>. Acesso em: 18 nov. 2021.

SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SEN, Amartya. *A Ideia de Justiça*. Trad. Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

_____. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SALOMÃO, Luis Felipe. Entrevista. In. Rodrigo Haidar. “Empresas transferiram seu *call center* para o Judiciário”. *Revista Consultor Jurídico*, Jan. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-jan-06/entrevista-luis-felipe-salomao-ministro-superior-tribunal-justica>. Acesso em: 06 out. 2022.

SILVA, Irapuã Santana do Nascimento da. *Acesso à Justiça: Uma Análise Multidisciplinar*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

SILVEIRA, Ricardo Geraldo Rezende. *Acesso à Justiça: o direito fundamental num ambiente de recursos escassos*. São Paulo: Almedina, 2020.

TAVARES, Luiz Claudio Assis. *Poder judiciário: reforma e política de acesso à justiça*. Curitiba: Juruá, 2018.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil: Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum*. v. 1. 57. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Aprendizagem Na Educação Básica: detalhes do contexto pré-pandemia*. Coord. CRUZ, Priscila; NOGUEIRA FILHO, Olavo; CORRÊA, Gabriel Barreto. 2021. Disponível em:

<https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-de-aprendizagem.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Empresa Amiga da Justiça*. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Conciliacao/Conciliacao/EmpresaAmigaJustica>. Acesso em: 19 out. 2022.

_____. *Município Amigo da Justiça*. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Conciliacao/Conciliacao/MunicipioAmigoJustica>. Acesso em: 19 out. 2022.

_____. Placar da Justiça chega a São Paulo e apresenta número de processos em tempo real. Notícias. Set. 2015. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=28193>. Acesso em: 06 out. 2022.

_____. *Quem somos*. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/QuemSomos>. Acesso em: 29 ago. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. Programa Justiça no Bairro. *Relatório Biênio 2020-2021*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/05/relatorio-2020-2021-programa-justica-no-bairro-tjpr.pdf>. Acesso em: 19 out. 2022.

VITOVSKY, Vladimir Santos. O Acesso à Justiça no Novo Código de Processo Civil: continuidades, inovações e ausências. *Revista CEJ*, Brasília, Ano XIX, n. 67, p. 7-17, set./dez. 2015.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: *Acesso à ordem jurídica justa* (conceito atualizado de acesso à justiça), processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, pp. 3-10.

_____. Assistência judiciária e o Juizado de Pequenas Causas. In: *Acesso à ordem jurídica justa* (conceito atualizado de acesso à justiça), processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, pp. 19-25.

_____. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In: *Acesso à ordem jurídica justa* (conceito atualizado de acesso à justiça), processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, pp. 65-73.

_____. Juizado Especial de Pequenas Causas (Filosofia e Características Básicas). In: *Acesso à ordem jurídica justa* (conceito atualizado de acesso à justiça), processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, pp. 11-17.