

A pair of golden scales of justice is shown against a dark background. The scales are positioned vertically, with the central pillar and the horizontal beam extending across the top. The left pan is lower than the right pan, indicating it is heavier. The scales are highly reflective, showing highlights and shadows. The text is overlaid on the left side of the scales.

**ACESSO À JUSTIÇA:  
UM DIREITO E  
SEUS OBSTÁCULOS**

*Maria Tereza Aina Sadek*

## RESUMO

O texto tem por objetivo propor uma reflexão sobre o direito de acesso à justiça e sobre as dificuldades para a sua realização. A exposição parte do princípio de que o direito de acesso à justiça implica que se considerem ao menos três etapas distintas e interligadas: o ingresso visando à obtenção de um direito, os caminhos posteriores à entrada e, finalmente, a saída. Nesse sentido, o direito de acesso à justiça só se efetiva quando a porta de entrada permite que se vislumbre e se alcance a porta de saída em um período de tempo razoável. A morosidade na solução dos conflitos é um importante entrave para alcançar a porta de saída e, em decorrência, para a realização do acesso à justiça.

---

**Palavras-chave:** acesso à justiça; morosidade; dificuldades para o acesso à justiça; cidadania; Poder Judiciário.

## ABSTRACT

*This paper aims at advancing a reflection on the right to access to justice, and on the difficulties for achieving it. It is based on the principle according to which the right to access to justice entails at least three distinct and interconnected phases: an entrance door to achieving the right, the paths to be followed after entering, and finally the exit door. In this regard, the right to access to justice is achieved only when the individual, upon passing through the entrance door, is able to see and reach the exit door in a reasonable time period. Lengthy conflict resolution processes are big hindrances to reaching the exit door and, consequently, to achieving the access to justice.*

---

**Keywords:** *access to justice; slowness; hindrances to access to justice; citizenship; Judiciary.*

**A**

cesso à justiça é um direito primordial. Sem ele nenhum dos demais direitos se realiza. Assim, qualquer ameaça ao acesso à justiça impõe sérios danos aos preceitos da igualdade e à prevalência da lei. A Constituição Federal de 1988 consagrou o acesso à justiça como um direito em seu art. 5º, XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Esse mandamento constitucional implica a possibilidade de que todos, sem distinção, possam recorrer à justiça, e tem como consequência atuar no sentido de construir uma sociedade mais igualitária e republicana.

O direito de acesso à justiça não significa apenas recurso ao Poder Judiciário sempre que um direito seja ameaçado. Esse direito envolve uma série de instituições estatais e não estatais. Como consta do texto constitucional, são vários os mecanismos e instituições que podem atuar na busca da solução pacífica de conflitos e do reconhecimento de direitos.

A efetiva realização dos direitos não é, contudo, uma decorrência imediata da inclusão do direito de acesso à justiça na Constituição e em textos legais. Muito embora a legalidade provoque impactos na sociedade, sua extensão e profundidade dependem fundamentalmente de variáveis relacionadas a situações objetivas e do grau de empenho dos integrantes das instituições responsáveis pela sua efetividade.

Assim, ainda que do ponto de vista da legalidade, desde 1988, um amplo rol de direitos esteja reconhecido, dificilmente se poderia dizer que a vivência de direitos seja minimamente igualitária ou compartilhada por todos. Ao contrário, transcorridas quase três décadas da vigência da Constituição de 1988, são, ainda hoje, significativas as barreiras e as dificuldades para a realização dos direitos e, em decorrência, há obstáculos na construção da cidadania.

Este texto tem por objetivo propor uma reflexão sobre o direito de acesso à justiça e sobre as dificuldades para a sua realização. A exposição partirá do princípio de que o direito de acesso à justiça implica que se considerem ao menos três etapas distintas e interligadas: o ingresso visando à obtenção de um direito, os caminhos posteriores à entrada e, finalmente, a saída. Nesse sentido, o direito de acesso à justiça só se efetiva quando a porta de entrada permite que se vislumbre e se alcance a porta de saída em um período de tempo razoável. Ou seja, quando não apenas é proclamado o direito, mas ele é efetivado (Cappelletti & Garth, 1988, p. 12). Tal suposto exige que se inclua na análise aspectos que vão além da legalidade e que se atente para condicionantes de natureza econômica, social, cultural e política.

---

**MARIA TEREZA AINA SADEK** é professora do Departamento de Ciência Política da USP, diretora de pesquisas do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (Cebepej) e coordenadora de *Magistrados – uma Imagem em Movimento* (FGV).

## ACESSO À JUSTIÇA: DA PORTA DE ENTRADA À PORTA DE SAÍDA

Cappelletti e Garth (1988), em trabalho pioneiro sobre a efetivação dos direitos<sup>1</sup>, identificam, no movimento de acesso à justiça, três ondas e barreiras que deveriam ser superadas para que os indivíduos, sobretudo os mais carentes, tivessem, de fato, seus direitos garantidos, transformando-se em cidadãos. A primeira onda caracteriza-se pela garantia de assistência jurídica para os pobres. A segunda se manifesta na representação dos direitos difusos, e a terceira ocorre com a informalização de procedimentos de resolução de conflitos.

Nesta análise, a primeira onda torna visíveis os problemas e as dificuldades decorrentes da pobreza. Daí o entendimento de que o acesso à justiça dependeria basicamente do reconhecimento da existência de um direito, juridicamente exigível; do conhecimento de como ajuizar uma demanda; e da disposição psicológica para ingressar na justiça. Os autores apontam ainda, dentre as barreiras para o real acesso à justiça, o linguajar hermético por parte dos operadores do direito, procedimentos complicados, o excesso de formalismo, e os ambientes que provocam intimidação, como a suntuosidade dos tribunais.

No que diz respeito à segunda onda, qualificada como de representação dos direitos difusos, o foco central está na extensão do direito de acesso à justiça. Não se trata apenas de efetivar direitos de natureza individual, mas direitos supraindividuais, referidos a grupos, categorias, coletividades.

Na terceira onda, o movimento de ampliação do acesso à justiça é movido por fórmulas capazes de simplificar procedimentos no interior da justiça estatal, e também a partir da criação e da admissão de meios extrajudiciais de resolução de conflitos. Trata-se da incorporação de procedimentos não adversariais tanto no interior do Poder Judiciário como fora dele.

O exame da situação brasileira a partir das orientações decorrentes desse modelo indica que

são ponderáveis as dificuldades para surfar nas três ondas. Empecilhos significativos se antepõem. Eles se manifestam já na primeira onda, afetando o reconhecimento de direitos e, em consequência, a identificação de quando são ameaçados e/ou desrespeitados. Obstáculos, sobretudo os relacionados à formação, à mentalidade dos operadores do direito e culturais, também obstruem o desenvolvimento das demais ondas.

### Acesso à justiça: porta de entrada

Pesquisas comparativas internacionais mostram que sociedades marcadas por elevados índices de desigualdade econômica e social apresentam alta probabilidade de que amplas camadas de sua população sejam caracterizadas pelo desconhecimento de direitos. Essa característica compromete a universalização do acesso à justiça, afastando da porta de entrada todos aqueles que sequer possuem informações sobre direitos.

Um retrato da situação brasileira, ainda que pouco aprofundado, pode ser captado a partir de alguns índices. O país, no ano de 2012, obteve 0,498 pontos no Coeficiente de Gini<sup>2</sup>, revelando alta concentração de renda e significativa desigualdade. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) confirmam o elevado grau de distanciamento entre os mais ricos e os mais pobres, mostrando que em 2012 os que ocupavam posições no topo da pirâmide, isto é, 1%, tiveram sua renda aumentada em 10,8%, enquanto a dos mais pobres cresceu 6,6%.

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.

1 Os autores desenvolveram um projeto comparativo sobre experiências de acesso à justiça em diversos países: o Florence Project. Seus resultados constam da publicação editada no Brasil em 1988.

2 O Coeficiente de Gini, desenvolvido pelo matemático italiano Corrado Gini, é uma medida de desigualdade de distribuição de renda, que varia de 0 a 1, sendo 0 equivalente à completa igualdade e 1 à completa desigualdade. Trata-se de um parâmetro internacional que permite comparar países.

A escolaridade 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. Dados do Censo do IBGE de 2010 indicam que 9,6% da população com 15 anos ou mais é analfabeta<sup>3</sup>. Essa condição sofre expressivas diferenciações regionais e entre as áreas urbanas e rurais. Naquele ano, mais do que a metade (53,3%) dos analfabetos do país concentrava-se no Nordeste; na população rural a taxa atingia 23,2%, enquanto na urbana era de 7,3%. O Censo de 2012 aponta a existência de 13,2 milhões de analfabetos plenos e mais 27,8 milhões de analfabetos funcionais. Relatório divulgado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2013, avaliando as habilidades dos estudantes para resolver problemas de lógica e de raciocínio, coloca o Brasil na 38ª posição em um *ranking* de 44 países, mostrando graves deficiências no sistema educacional. Mesmo reconhecendo que a situação socioeconômica atual é melhor do que no passado, trata-se de um estado de coisas pouco favorável à extensão real dos direitos e das possibilidades de reclamá-los quando desrespeitados.

Para a composição das dificuldades atinentes à primeira onda, focada no acesso dos mais pobres à justiça, devem ser adicionados traços culturais e históricos relacionados ao desempenho das instituições do sistema de justiça. José Murilo de Carvalho (2005, p. 286) elabora um diagnóstico sobre essas características:

“[...] 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”.

Segundo o autor, uma possível explicação para esse quadro de exclusão teria origem histórica. O fato de, no Brasil, diferentemente do que se passou nas democracias europeias, terem sido primeiro adotados os direitos sociais dificultaria a apreen-

ção e a expansão real dos direitos civis e políticos. O conteúdo da noção tanto de igualdade civil como de igualdade política seria esvaziado, uma vez que não foram incorporados os preceitos relativos à liberdade individual, base dos direitos civis. Além disso, sustenta Carvalho, os direitos foram outorgados pelo Estado e não conquistados pela população. Essas peculiaridades provocariam uma “falha cultural”, dificultando a assimilação dos valores da igualdade no cotidiano. Tal “falha cultural” se manifesta em percepções eivadas de privilégios e distinções, exemplificadas na descrença da supremacia da lei ou na convicção de que a lei e a justiça garantem a impunidade de ricos, políticos e poderosos. 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.

Quando se examina, contudo, a “porta de entrada” tendo por foco o número de processos no Poder Judiciário, a primeira impressão que se tem é que se está diante de uma enorme contradição. De fato, de acordo com o “Relatório Justiça em Números – 2013” elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, no ano de 2012 estava em tramitação um total de 92.234.282 processos. Em termos estatísticos, isso representaria um processo para cada dois habitantes. A quantidade de processos apresenta, desde 1988, um crescimento muito superior ao da população. A tendência ao acréscimo no número de ações e o seu volume denotam um excepcional grau de litigiosidade, sem paralelo nas democracias ocidentais.

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. Com efeito, os mais frequentes usuários do Judiciário são: a Caixa Econômica Federal, a União, o INSS, os bancos, as empresas de telefonia, os municípios<sup>4</sup>. O setor

3 Esse percentual corresponde a quase 14 milhões de brasileiros.

4 Ver pesquisa “Os Cem Maiores Litigantes” feita pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ, 2013.

público é responsável por 51% das demandas judiciais em tramitação no país. No estado de São Paulo, por exemplo, segundo aponta José Renato Nalini, presidente do Tribunal de Justiça, 60% dos processos são de interesse do governo; do total de 20 milhões de processos no Tribunal, 12 milhões são de execuções fiscais<sup>5</sup>.

Acrescentem-se, a esses dados, informações divulgadas pelo Ministério da Saúde e pelas secretarias de Saúde destacando que a maior parcela dos demandantes por internações ou medicamentos possui nível socioeconômico médio e alto. Exemplificando: levantamento da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo mostra que dois terços das ações judiciais contra o SUS para aquisição de remédios são propostas por pessoas com convênios médicos particulares ou que frequentam clínicas privadas<sup>6</sup>.

Resulta desse quadro um grave desequilíbrio, caracterizado pela distinção entre, de um lado, os que litigam em demasia, os que conhecem quais são seus direitos e sabem como demandá-los e, por outro, os que sequer conhecem e não reclamam seus direitos. O ingresso no Poder Judiciário contribuiria, dessa forma □ por contraditório que possa parecer □, para acentuar as distâncias de natureza social e econômica, atuando como mais um elemento dentre os propulsores da situação qualificada como de desigualdades cumulativas.

Nesse cenário, o número superlativo de ações que ingressam na justiça não indica a existência de uma difundida busca por direitos. Não se trata de um transpassar pelas ondas de acesso à justiça. Ao contrário, constitui evidência de situações perniciosas, tanto no que se refere à deturpação das atribuições do Poder Judiciário, quanto no aumento das dificuldades de democratização do direito de acesso à justiça.

O Judiciário acaba por se transformar em órgão estatal responsável pela solução de litígios, sobretudo do setor público federal, estadual e municipal, dos bancos, das empresas prestadoras de serviços. Sobre pouco espaço para a instituição cumprir suas atribuições constitucionais relacio-

nadas à garantia dos direitos e à composição dos conflitos de interesses. Ademais, a demanda por direitos, longe de ser universal, provém de setores privilegiados da sociedade. Em consequência, dado o volume de processos e o perfil dos que postulam judicialmente, a instituição sofre de inchaço, cuja dilatação, além de dificultar sua atuação, contribui para a construção de uma imagem negativa junto à população.

Em outras palavras, a porta de entrada atrai um tipo de litigante e desencoraja ou se fecha para a grande massa de indivíduos incapazes de manejar instrumentos de efetivação de seus direitos, produzindo um paradoxo: demandas demais e demandas de menos (ver Sadek, 2001). Nesse sentido, a porta de entrada não se configura como possibilidade de inclusão e de construção da cidadania. Tal deficiência é confirmada por pesquisas junto à população. Levantamento feito pelo Ipea, em 2010, registra que 63% dos indivíduos que declararam ter vivenciado um problema sério não procuraram o Judiciário. Estudo realizado pela Escola de Direito da FGV-SP, em 2012, evidencia que a procura pelo Judiciário se concentra entre pessoas com maior nível de renda e de escolaridade<sup>7</sup>.

## Acesso à justiça ou injustiça qualificada e manifesta

O descomunal número de processos que ingressa através da porta de entrada do Poder Judiciário encontra meandros que tornam distante o vislumbre da porta de saída. A já citada pesquisa elaborada pelo CNJ indica que, em 2012, a taxa de congestionamento – o percentual de processos não julgados quando comparados aos entrados – foi de 70%<sup>8</sup>. Essa alta proporção de demandas sem respostas, com um tempo médio para julgamento de dez anos, provoca um leque de reações que

5 Artigo publicado no jornal *Folha de S. Paulo*, em 9/3/2014, p. A3.

6 Dados do Ministério da Saúde mostram que, entre 2009 e 2012, registrou-se uma alta de 25% nas ações contra a União (de 10.486 para 13.051).

7 Esse estudo constrói o Índice de Confiança do Brasileiro na Justiça (ICJ). Foram ouvidas 3.300 pessoas em oito estados, correspondendo a 55% da população do país. O estudo pode ser consultado no *site* da FGV/SP.

8 As variações em torno dessa média são bastante altas. Há varas, especialmente as de execução fiscal e da fazenda pública, em que a taxa de congestionamento é de 96%. Os casos mais críticos estão exatamente onde a demanda é maior: nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro.

vão desde propostas de alterações legislativas até a erosão do grau de confiança na justiça.

Saliente-se que críticas à morosidade do Judiciário são antigas, sendo objeto de apreciação dos mais variados setores da sociedade. Rui Barbosa em sua “Oração aos Moços”, em 1920, proferiu a máxima que resume com perfeição os efeitos da lentidão:

“Mas Justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta. Porque a dilação ilegal nas mãos do julgador contraria o direito escrito das partes e assim as lesa no patrimônio, honra e liberdade. Os juízes tardinheiros são culpados que a lassidão comum vai tolerando. Mas sua culpa tresdobra com a terrível agravante de que o lesado não tem meio de reagir contra o delinquente poderoso, em cujas mãos jaz a sorte do litígio pendente”.

O consenso sobre a lentidão na obtenção de decisões judiciais, entretanto, não resulta de diagnósticos semelhantes sobre suas causas. Em decorrência, também não há acordos sobre possíveis soluções. De forma resumida, no elenco de causas aparecem, dentre outras: a legislação, o número de recursos, o formalismo, o tratamento dado às demandas individuais repetitivas, o número de juízes, a infraestrutura, o gerenciamento, o orçamento, a mentalidade de magistrados e dos demais operadores do direito. Embora não tenhamos a intenção de tratar, neste artigo, de todos esses temas, faremos uma breve referência a alguns deles para exemplificar os diferentes diagnósticos e as distintas propostas.

Os defensores de alterações na legislação relativa ao número de recursos apontam que, na situação atual, um processo comum pode ser apreciado em quatro graus de jurisdição (primeiro grau, tribunal local, tribunais superiores e Supremo Tribunal Federal) até que se obtenha a decisão final, passível de ser executada. Dessa forma, sustentam, os processos podem ser eternizados<sup>9</sup>. O diagnóstico e a proposta de redução nas possibilidades de recurso

se apoiam em dados comparativos internacionais, evidenciando que o Brasil é o único país do mundo democrático em que um processo pode percorrer tão longo trajeto. Entre as 56 Supremas Cortes representadas na Comissão de Veneza, apenas no Brasil um processo individual tem tão ampla possibilidade. Ademais, alegam-se que mesmo a Declaração Americana de Direitos Humanos, o Pacto de San Jose da Costa Rica, alude à necessidade de revisão das decisões por *uma* instância superior<sup>10</sup>. Além de questões relativas aos graus de recurso, é salientado que o modelo em vigor acaba por diminuir o papel e a responsabilidade dos juízes que atuam no primeiro grau e mesmo dos desembargadores, convertendo esses graus de jurisdição em mero rito de passagem.

Muitos analistas sublinham que o acúmulo de processos nos tribunais e a conseqüente lentidão encontram suas principais raízes na baixa utilização de instrumentos de unificação de jurisprudência e na diminuta propensão de lidar com a litigância de massa. Trata-se, nessa interpretação, de acentuar uma irracionalidade no interior do sistema, uma vez que demandas idênticas são apreciadas como ações individuais e não como litígio de natureza coletiva. Esse procedimento leva ao aumento no número de demandas repetitivas, além de contribuir para a insegurança jurídica, com a distribuição dessas ações em diferentes varas, possibilitando distintos entendimentos na apreciação do mérito.

O excesso de formalismo somado à linguagem hermética, prolixa, ostentando cultura e erudição, também são apontados como causas da morosidade, provocando o retardamento das decisões e, na maior parte das vezes, a incompreensão por parte dos jurisdicionados.

O número insuficiente de juízes, de servidores, além de aspectos relacionados à infraestrutura, também é evocado dentre as explicações para a lentidão do Judiciário. De acordo com o “Relatório Justiça em Números – 2013”, o Poder Judiciário contava, em 2012, com um corpo de 17.077 magistrados, correspondendo a 8,8 juízes para cada 100

9 Cesar Peluso, ao defender a PEC que alteraria o sistema atual, argumentava que se deveria atacar frontalmente a chamada “indústria de recursos”, em que manobras protelatórias podem retardar o andamento dos processos e impedir a execução de sentenças judiciais. Sua proposta estabelecia o final do processo após duas decisões judiciais. Recursos às cortes superiores não impediriam a execução imediata das decisões dos tribunais estaduais e regionais.

10 As críticas mais contundentes à proposta, especialmente por parte da OAB, concentravam-se no fato de que, ao limitar o direito ao recurso, haveria a redução do direito de defesa e do próprio duplo grau de jurisdição, violando, assim, cláusulas pétreas da Constituição de 1988.

mil habitantes, e com 205 servidores para cada 100 mil habitantes. Considera-se que, embora o índice de 8,8 juizes para cada 100 mil habitantes não seja inferior aos padrões internacionais, o atual corpo de magistrados e servidores não seria adequado ao exponencial volume de demandas. Esse argumento tem por base a proporção resultante do número de processos em relação ao número de juizes (mais de 5 mil processos por juiz). Em 2012, cada juiz na primeira instância julgou 1.090 processos, uma média de três processos por dia, incluindo finais de semana e feriados. Tal carga de trabalho inviabilizaria respostas em um intervalo de tempo razoável.

Argumentos baseados na necessidade de gerenciamento se contrapõem a esse diagnóstico focado no número insuficiente de juizes e servidores. Ao invés de “mais do mesmo”, alega-se que a organização do trabalho, o estabelecimento de metas, a administração de varas e tribunais teriam maior probabilidade de provocar diferenças significativas no grau de produtividade de juizes, desembargadores, ministros e serventias judiciais e, conseqüentemente, no combate à morosidade, do que o aumento no número de magistrados e servidores. A proposta encontra suporte em pesquisas que demonstram os efeitos positivos do gerenciamento na morosidade do processo<sup>11</sup>.

Aspectos relacionados à formação dos operadores do direito também têm sido destacados como importantes componentes para a explicação da morosidade, contribuindo para alongar o tempo e o caminho percorrido por um processo no interior do Judiciário. Acentua-se que os currículos da extensa maioria das escolas de direito são estruturados tendo por base o individualismo no processo civil, o formalismo e preceitos adversariais, tal como acontecia quando foram criadas as primeiras faculdades no início do século XIX, por Dom Pedro I, logo após a Independência. As escolas da magistratura, do Ministério Público, também se orientariam pela mesma filosofia individualista e adversarial. Dessa forma, a cultura do litígio, da sentença<sup>12</sup>, do jogo de soma zero, seria estimula-

da em detrimento da consideração de proposições que valorizem a pacificação a partir do acordo, da conciliação e da mediação.

Acrescente-se, a esses diagnósticos centrados em questões diretamente relacionadas ao Judiciário e aos operadores do direito, aspectos mais gerais, como o fato de o país não ter incorporado, nem na mesma extensão nem em igual grau de institucionalização, os meios alternativos de resolução de conflitos, como o fizeram países vizinhos, como a Argentina e o Chile. Essa circunstância provocaria uma maior busca por soluções judiciais em detrimento das extrajudiciais.

Do ponto de vista da credibilidade da justiça, independentemente do peso relativo e da avaliação que se faça sobre cada uma dessas causas, são inegáveis os efeitos perniciosos provocados pelos meandros a serem percorridos e das etapas a serem ultrapassadas até que se chegue à porta de saída. A lentidão acaba por minar a confiança no Poder Judiciário e por provocar impactos que extrapolam o âmbito individual, atingindo a sociedade como um todo. 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.

Para o cidadão comum, os reflexos da morosidade são nocivos, corroendo a crença na prevalência na lei e na instituição encarregada da sua aplicação. Repete-se, com frequência, que a lei não vale igualmente para todos e que os processos permanecem por um longo tempo nos escaninhos do Judiciário, afetando indivíduos, famílias, grupos. Desde questões de natureza familiar até eventos abomináveis aguardam por anos e, às vezes, por décadas uma solução. O massacre do Carandiru, ocorrido em 1992 e julgado na primeira instância paulista em 2014, é apenas um exemplo, dentre inúmeros outros.

Pesquisa elaborada pela FGV-SP mostra o baixo índice de confiança no Poder Judiciário. Como se observa na Tabela 1, a instituição obtém uma nota de reprovação, atingindo apenas 34 pontos. Ademais, para 91% dos entrevistados, o Judiciário é considerado moroso, resolvendo os conflitos de forma lenta ou muito lentamente. No que se refere aos custos, 89% disseram que os custos para acessar o Judiciário são altos ou muito altos. Para 69% dos entrevistados o Judiciário é difícil ou muito difícil para utilizar.

11 Dentre outros estudos, ver: *Análise da Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais*, MJ, 2007.

12 Para a discussão da cultura da sentença, ver, especialmente, Watanabe (2010).



TABELA 1

## ÍNDICE DE CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES, 2013

|                    |    |                    |    |
|--------------------|----|--------------------|----|
| Forças Armadas     | 63 | Governo federal    | 33 |
| Igreja Católica    | 47 | Polícia            | 31 |
| Ministério Público | 44 | Emissoras de TV    | 29 |
| Imprensa escrita   | 38 | Congresso Nacional | 17 |
| Grandes empresas   | 36 | Partidos políticos | 5  |
| Poder Judiciário   | 34 |                    |    |

Fonte: FGV-SP

## APONTAMENTOS: CONTRIBUIÇÃO PARA A DISCUSSÃO

Cappelletti e Garth, no relatório resultante do Florence Project sobre o acesso à justiça em distintos países, já especificavam quais eram os principais obstáculos que operavam no sentido de entrar a efetivação dos direitos. Os autores assinalaram problemas de natureza econômica e social, dificuldades relacionadas à aplicação dos direitos supraindividuais e empecilhos relativos à inadequação, no século XX, das formas tradicionais de solução de conflitos. Ações voltadas para enfrentar esses três tipos de obstáculos foram sumariadas nas três ondas de acesso à justiça.

É possível dizer que, no caso brasileiro, os problemas ganharam uma dimensão ainda maior do que os diagnosticados por Cappelletti e Garth para as sociedades examinadas, em 1978<sup>13</sup>. Com efeito, tanto no que se refere aos obstáculos quanto no que diz respeito ao enfrentamento das dificuldades, o quadro é inquietante.

O amplo reconhecimento dos direitos e os mecanismos para garanti-los no âmbito constitucional e infraconstitucional foram os passos mais significativos dados na direção da democratização do acesso à justiça. Já no que se refere às condições objetivas, é flagrante o fosso que separa a igualdade prevista em lei da desigualdade na distribuição de renda e no usufruir dos bens coletivos. Essa situação dificulta

ou mesmo impossibilita o conhecimento dos direitos e a busca de garantias, quando violados. Nesse sentido, são ainda ponderáveis os empecilhos a serem superados para a construção de uma sociedade mais igualitária e respeitadora dos direitos.

A constitucionalização da Defensoria Pública em 1988 e sua autonomia funcional, administrativa e financeira, garantidas a partir da Emenda Constitucional n. 45, em 2004, representam um importante contraponto a essas dificuldades de natureza econômica. À instituição cabe a assistência judicial e extrajudicial aos hipossuficientes. Sabe-se, contudo, que a Defensoria Pública não está estruturada em todas as unidades da federação e que a quantidade de defensores está muito distante daquela que seria necessária para o atendimento de possíveis usuários (população-alvo)<sup>14</sup>. Atendimento esse que não se restringe ao ajuizamento de ações junto ao Judiciário, mas que engloba também uma série de atividades, desde a educação em direitos até a solução de conflitos extrajudicialmente.

Apesar de os constrangimentos de natureza econômica, social e, especialmente, educacional, afastarem parcela significativa da população do acesso à justiça, o volume de processos no Judiciário tem atingido um volume superlativo. Essa quantidade, incomparável à de outros países democráticos, longe de indicar amplo acesso à justiça, revela, como vimos, um quadro deletério.

O efeito destrutivo decorrente de tal situação atinge não apenas o Poder Judiciário, mas também o processo de construção da democracia e os va-

13 Como ressalta Junqueira (1996), chama a atenção o fato de o Brasil estar ausente da pesquisa, uma vez que outros países da América Latina foram incluídos, como o Chile, a Colômbia, o México e o Uruguai.

14 Para os dados referentes à Defensoria Pública ver os Diagnósticos da Defensoria Pública produzidos pela Secretaria de Reforma do Judiciário.

lores republicanos. 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.

A indiferença em relação ao problema ou a incapacidade de resolvê-lo transformam mandamentos constitucionais em letra morta. A Constituição assegura a todos a razoável duração e a celeridade da tramitação dos processos e constitui o Poder Judiciário como um pilar central da ordem democrática. Nessa medida, a busca por soluções tornou-se um problema coletivo, de política pública.

Urge que se examine o problema tanto do ângulo do ingresso de demandas no Poder Judiciário quanto do ângulo das soluções □ a porta de saída. As portas de entrada, os meandros internos e a porta de saída têm que ser questionados e, certamente, redefinidos. Deixá-los como se encontram só contribuirá para aumentar o problema e dificultar a implementação de soluções. O quadro atual tem ampla possibilidade de favorecer procedimentos opostos à solução pacífica dos conflitos, estimulando a adoção de respostas com potencial de minar os esteios da vida civilizada e da ordem democrática.

Não é tarefa fácil encontrar soluções. Propostas de mudança sempre encontrarão resistência, ferirão interesses, alterarão posições consolidadas, provocarão impactos na correlação de forças. Ademais, sempre se terá que lidar com incertezas. O conhecimento sobre o problema minimiza a força do imponderável. Nesse sentido, é possível afirmar que o conjunto de informações de que se dispõe hoje permite elaborar políticas que visem atuar tanto na direção da porta de entrada, como nos caminhos internos e na porta de saída, tendo em vista conferir maior efetividade ao acesso à justiça.

A porta de entrada, tal como tem se apresentado, constitui-se em um incentivo generoso ao ingresso de certo tipo de demandante e, em consequência, afasta milhares de outros. Essa constatação, por si só, indica a necessidade de adoção de instrumentos que sinalizem que não será sem custos o ingresso do litigante oportunista, do litigante de má-fé, daquele que sabe tirar vantagens tanto da facilidade do ingresso como, sobretudo, dos meandros internos, que levam à morosidade.

Além desse filtro, torna-se premente questionar o impacto do volume e do perfil das demandas na identidade do Poder Judiciário. Qual o sentido, por exemplo, de processos de cobrança de tributos responderem por uma proporção significativa dentre as ações que compõem a carga de trabalho de magistrados?

Trata-se, pois, de buscar soluções que restrinjam e estreitem a porta de entrada. Isso implica preservar o Poder Judiciário para que tenha condições de desempenhar suas atribuições de garantidor de direitos. Tais iniciativas acarretariam um duplo movimento, aparentemente contraditório: ao mesmo tempo em que se estreita a porta de entrada, é providenciado o seu alargamento, para que, de fato, possa se efetivar a democratização do acesso.

No que se refere aos meandros a serem vencidos para se alcançar a porta de saída, há que se distinguir, dentre os recursos, quais representam, de fato, garantias e direitos e quais podem ser caracterizados como estratégias para impedir ou postergar a decisão final. Essas artimanhas, além de contribuírem para alongar os processos, provocam efeitos deletérios junto à população, justificando percepções desfavoráveis sobre a justiça e sobre a prevalência da lei.

Algumas experiências têm sido adotadas, mas ainda pouco exploradas e difundidas, com o objetivo de encurtar os caminhos que levam à porta de saída. São exemplos: a conciliação pré-processual, a conciliação processual, o gerenciamento, a informatização.

Não se poderia deixar de fazer menção à atuação do CNJ com o objetivo de enfrentar a morosidade. Além de definir metas, tem realizado mutirões para o julgamento de processos<sup>15</sup>.

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, principal-

---

15 A Semana Nacional do Júri, realizada em março de 2014, é um exemplo desse tipo de iniciativa. A campanha se propôs a julgar, em cinco dias, mais de 3 mil processos relativos a crimes dolosos contra a vida, especialmente aqueles que aguardavam julgamento havia pelo menos quatro anos, nos 27 tribunais do país.

mente, propiciar condições para o conhecimento e a apropriação de direitos<sup>16</sup>. 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. Os chamados meios alternativos de solução de litígios propiciam uma justiça mais rápida, mais barata, menos formalista. São métodos

flexíveis, que não exigem formalidades processuais e não contam com recursos protelatórios.

Esses meios de solução de conflitos, embora tenham tido um impulso nos últimos anos, são ainda muito pouco desenvolvidos no Brasil. Ainda assim, eles têm atuado e retirado do Poder Judiciário uma série de disputas. A arbitragem, por exemplo, tem sido cada vez mais utilizada pelas empresas. A conciliação tem se espalhado, sendo incorporada por todas as instituições do sistema de justiça. Muitas organizações da sociedade civil têm adotado princípios baseados na autocomposição, solucionando conflitos, sem a intervenção de outros agentes no processo de pacificação da controvérsia.

Por fim, esforços têm que ser mobilizados no sentido de *tornar real* o inciso LXXVII, inserido no artigo 5º, pela Emenda Constitucional n. 45 de 2004: “[...] a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantem a celeridade de sua tramitação”.

---

16 Segundo disposição constitucional, artigo 205, a educação é direito de todos e o Estado tem o dever de promover educação capaz de preparar o cidadão para o pleno exercício da cidadania, suprindo eventuais falta de informações sobre os direitos e garantias fundamentais.

## BIBLIOGRAFIA

AGRA, Walber de Moura. *Comentários à Reforma do Poder Judiciário*. Rio de Janeiro, Forense, 2005.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. São Paulo, Martins Fontes, 1992.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris, 1988.

\_\_\_\_\_. “Acesso à Justiça”, in *Revista do Ministério Público*. Porto Alegre, Revista dos Tribunais, 1995.

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

DAMATTA, Roberto. *Carnavais, Malandros e Heróis: para uma Sociologia do Dilema Brasileiro*. 6ª ed. Rio de Janeiro, Rocco, 1997.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Instrumentalidade do Processo*. São Paulo, Malheiros, 2005.

- GRINOVER, Ada P. & WATANABE, Kazuo. *O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas*. Rio de Janeiro, Forense, 2011.
- JUNQUEIRA, Eliane. "Acesso à Justiça: um Olhar Retrospectivo", in *Revista de Estudos Históricos*, n. 18, 1996.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Reforma do Judiciário. *Análise da Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais*, 2007.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo, Atlas, 2007.
- SADEK, M. T. (org.). *Acesso à Justiça*. Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.
- SILVA, José Afonso de. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo, Malheiros, 2006.
- WATANABE, Kazuo. *Participação e Processo*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1988.
- \_\_\_\_\_. "Cultura da Sentença e Cultura da Pacificação", in *Estudos em Homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover*. São Paulo, DPJ, 2010.