

A NOVA PERSPECTIVA DO ACESSO À JUSTIÇA NO CENÁRIO BRASILEIRO

Maria Luiza Pontes Ferreira¹

RESUMO

Acesso à justiça é um tema globalmente estudado, que conjuntura efeitos peculiares em cada sociedade, a depender de critérios econômicos, políticos, sociais e até culturais. No Brasil, ao longo das últimas décadas, o conceito de acesso à justiça sofreu modificações importantes, que influenciaram no tratamento dado aos seus obstáculos. Do ponto de vista da Constituição Federal Brasileira (1988), existe um problema de acesso à justiça propriamente dito, ou seja, de “entrada” no Judiciário. Mauro Cappelletti é o grande expoente no assunto, tendo ele o sistematizado em “três ondas”, além de ter detalhado os obstáculos à sua concretização. Por outro lado, já em 2004, com o advento da Emenda Constitucional n.º. 45, houve uma mudança de foco quanto a este assunto, que agora é tratado também como um problema de ‘saída’ do Judiciário, dando relevo a princípios como o da razoável duração do processo e da celeridade. Este é o ponto de vista de Rodolfo Mancuso, jurista brasileiro estudioso do tema, e também de organismos da própria justiça brasileira, como o Conselho Nacional de Justiça. Ambos os problemas ao acesso à justiça – entrada e saída – devem ser superados para que se atinja um acesso pleno por parte dos usuários. Para tanto, faz-se necessário mapear os obstáculos a esse direito, de forma metódica, a fim de tratá-los na sua essência.

PALAVRAS-CHAVE: Acesso à justiça no Brasil. Mauro Cappelletti. Rodolfo Mancuso.

¹Aluna do 10º semestre de graduação em Direito no Centro Universitário de Brasília – UniCEUB e aluna do XIV Curso de Formação em Teoria Geral do Direito Público do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Contato: malupontesf@hotmail.com

ABSTRACT

Access to justice is a topic studied globally, that affects each society in a different way, depending on an economic, political, social and even cultural criterion. In Brazil, over the past decades, the concept of access to justice which has influenced significant changes, which influenced the treatment of its obstacles. From the standpoint of the Brazil Federal Constitution (1988), there is a problem of access to justice itself, what means, a problem of "input" in the Judiciary. Mauro Cappelletti is the great exponent on the subject, and who had also systematized it in "three waves", besides having detailed the obstacles to their achievement. Moreover, in 2004, with the advent of the Constitutional Amendment n. 45, there was a shift of focus on this issue, which is now also treated as a problem of 'output' of the Judiciary, emphasizing principles such as reasonable processing time and speed. This is the view of Rodolfo Mancuso, Brazilian jurist scholar of the subject, and also of Brazilian justice departments, as the National Council of Justice. Both problems of access to justice – ‘input’ and ‘output’ - must be overcome so it can achieve the full access by users. Therefore, it is necessary to map out the obstacles to that right, methodically, in order to treat them in essence.

KEYWORDS: Access to justice in Brazil. Mauro Cappelletti. Rodolfo Mancuso.

INTRODUÇÃO

Foi apenas em meados do século passado que as discussões acerca do tema acesso à justiça começaram a tomar a devida relevância. Isso porque percebeu-se que havia um verdadeiro descompasso entre as necessidades da população e a forma como ela era assistida pelos organismos judiciários da época.

No Brasil, a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi emblemática para a ascensão do tema, com relevo para figurar dentre os direitos e garantias fundamentais, sob o seguinte enunciado, constante do inciso XXXV, do art. 5º: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.²

² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988), art. 5º, inciso XXXV. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 21 dez. 2012.

Se a definição normativa supramencionada faz referência ao acesso à justiça propriamente dito, o inciso LXXIV do mesmo artigo - “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” - diz respeito à assistência judiciária gratuita, uma das preocupações de Mauro Cappelletti ao sistematizar o assunto em apreço.

O jurista italiano discriminou prioridades à efetivação do acesso à justiça, o que, no cenário brasileiro, obteve repercussão diante do tratamento constitucional dado ao tema. Essa influência resultou, por exemplo, na criação das Defensorias Públicas, como instituições independentes e passíveis de atuação em todo o território nacional, ainda que de forma regionalizada.

Esse empenho na promoção do acesso à justiça impulsionou também modificações na organização judiciária brasileira, do que mencionamos a criação de varas especializadas, a implementação dos juizados especiais e até mesmo a concepção do Conselho Nacional de Justiça, como órgão de controle do Judiciário, responsável por garantir que a prestação jurisdicional se dê em respeito aos princípios da moralidade e eficiência.

Contudo, é sabido que nem mesmo todas essas medidas foram suficientes para promover o pleno acesso à justiça. Neste ponto é que nos deparamos com as dificuldades em mapear os verdadeiros impasses à obtenção desse objetivo nos dias atuais.

A dicotomia gerada acerca dessa nova concepção das dificuldades do acesso à justiça circunda entre os conceitos clássicos fornecidos por Mauro Cappelletti e a nova abordagem trazida por Rodolfo Mancuso, dentre outros autores brasileiros. O primeiro faz menção ao acesso à justiça propriamente dito – o ingressar com a ação; e os demais, enfatizam o problema *secundário* (não por ser menos importante, mas por ser subsequente em uma ordem lógica) do acesso à justiça - a questão do “desacesso”-, ou seja, dos desafios atinentes ao rito processual após o início da ação, como o respeito à razoável duração do processo e à celeridade.

No decorrer do presente artigo serão apresentadas as perspectivas dos dois autores, em uma releitura de suas obras, analisando os aspectos capazes de guiar o

mapeamento das barreiras – sejam elas *primárias* ou *secundárias* - que nos impedem de atingir o pleno acesso a justiça nos dias de hoje.

Interessa-nos, pois, apontar qual é, no cenário nacional atual, o verdadeiro sentido do acesso à justiça - se restrito à noção proposta por Mauro Cappelletti, ou se resta esta ultrapassada, sendo mais adequada a proposta de Rodolfo Mancuso. Ou ainda, se coexistem as propostas de ambos os autores.

Para tanto, far-se-á uso do método dogmático-instrumental, por via de análise da legislação e, principalmente, da doutrina. Os maiores expoentes do assunto em tela, na seara internacional e na esfera nacional, respectivamente, Mauro Cappelletti e Rodolfo Mancuso, por ora coincidem como marcos teóricos da presente pesquisa.

1. O ACESSO À JUSTIÇA SOB A ÓTICA DE MAURO CAPPELLETTI

A abordagem clássica acerca do tema acesso à justiça remonta aos estudos compilados em obra homônima, de Mauro Cappelletti, assinada também por Bryan Garth³. A primeira edição do livro data de 1978, contudo, muitas de suas idéias ainda se mostram deveras atuais e com possibilidade de aplicabilidade prática na realidade brasileira.

Os autores foram os responsáveis por sistematizar o tema com a sugestiva classificação em “ondas de renovação do Processo Civil”⁴, bem como pela enumeração dos obstáculos ao acesso a justiça, que devem ser rompidos para sua efetiva concretização.

Diz-se, portanto, que o estudo do acesso à justiça, de acordo com Mauro Cappelletti, se dá em três etapas, quais sejam: assistência judiciária aos pobres, representação dos interesses difusos e o novo “enfoque do acesso à justiça”⁵.

A primeira dessas “ondas” sintetiza-se em facilitar o acesso propriamente dito à justiça, o que subsiste, basicamente, em promover assistência judiciária gratuita aos hipossuficientes. Mauro Cappelletti sugeriu algumas formas para se fazer isso, como o

³ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

⁴ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça – condicionantes legítimas e ilegítimas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 142.

⁵ Op. Cit. p. 31.

“judicare”⁶ e os “escritórios de vizinhança”⁷ - estes se resumem a advogados pagos pelos cofres públicos, modelo semelhante ao das Defensorias Públicas em nosso país.

Em seguida, vem a representação dos interesses difusos, refletindo, por sua vez, a coletivização das demandas, o que é uma tendência nos dias de hoje, em virtude do impacto que elas causam. Isso ocorre devido à judicialização inerente a esse tipo de ação, o que torna a ação civil pública – inspirada nas tradicionais “class actions” - o principal instrumento de fomento das políticas públicas por vias jurídicas em nosso ordenamento⁸.

Por último, temos o “enfoque do acesso à justiça”, que para os seus mentores é, dentre as “ondas”, a mais abrangente delas, com foco “no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas”⁹.

Para tanto, privilegia-se nessa escala de desenvolvimento, as modificações no rito processual e nas próprias instituições judiciárias¹⁰, a fim de que o objeto das demais “ondas” se confirme e o acesso à justiça se dê de forma plena, respeitada a eficiência que se espera dos organismos judiciais.

Outros autores, extrapolando a teoria de Mauro Cappelletti, chegam a falar em uma quarta “onda” a qual “expõe as dimensões ética e política da administração da justiça”¹¹. Com isso, Kim Economides quer dizer que não se trata simplesmente de garantir o acesso, permitindo que os indivíduos ingressem com suas ações, mas sim oferecer-lhes uma perspectiva positiva nesse sentido.¹²

Atendo-nos, entretanto, às “três ondas” descritas pelo jurista italiano, sobressaltamos ainda que este foi, para muitos, um visionário, posto que, a partir de

⁶ O *judicare* consiste em que litigantes hipossuficientes sejam assistidos em suas demandas por advogados particulares que serão pagos pelo Estado. Esses advogados seriam os mesmos que atenderiam pessoas com condições para pagá-los, não havendo, pois, distinção em relação a eles. Idem, Ibidem. p. 35-39.

⁷ Os *escritórios de vizinhança* distinguem-se das defensorias na medida em que foram idealizados verdadeiramente inseridos na comunidade, estando assim fisicamente próximos de seus assistidos. Porém, assim como nas Defensorias Públicas, seus advogados seriam custeados pelo Estado. Idem. Ibidem. p. 40.

⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça – condicionantes legítimas e ilegítimas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 79.

⁹ Op. Cit. p. 67-68.

¹⁰ Idem. Ibidem. p. 71.

¹¹ ECONOMIDES, Kim, apud, MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça – condicionantes legítimas e ilegítimas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 31.

¹² Idem. Ibidem. p. 31.

seus estudos, delineou que, no futuro, o problema da “explosão da litigiosidade”¹³ seria uma real barreira ao acesso à justiça, como o é hoje.

Além disso, Mauro Cappelletti sistematizou as barreiras ao acesso à justiça, dentre as quais destacamos: o desconhecimento jurídico, os custos da demanda, a razoável duração do processo e a litigância habitual.

O desconhecimento jurídico é um dos maiores entraves ao efetivo acesso à justiça, pois diz respeito à falta de afinidade das pessoas em geral com o mundo jurídico, o que não se resolve com a disponibilização de defensores públicos, como no caso do problema do custo das demandas; nem por intermédio de mudanças na organização do Judiciário e dos procedimentos, como no caso da razoável duração do processo; mas sim com a conscientização popular acerca dos seus direitos, inclusive dos não-tradicionais¹⁴.

Em pesquisa realizada ainda em 1998, nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, 84% dos entrevistados acreditavam que a mídia lhes proporcionava maior conhecimento jurídico que o próprio Judiciário¹⁵. A realidade midiática condiz com a pesquisa, já que hoje muitos jornais oferecem colunas especializadas em Direito e também o rádio e a televisão veiculam programas sobre o assunto. Em geral, as emissoras optam por selecionar casos concretos muito comuns entre seu público-alvo, como aqueles que envolvem direito do consumidor e de família, e então, apresentam a solução jurídica para ele¹⁶.

A transmissão das sessões do Plenário do Supremo Tribunal Federal, dentre outros programas, também com temática jurídica, transmitidos em canal aberto, auxiliam no processo de “popularização” do meio jurídico. Os recentes casos de grande repercussão julgados pela Suprema Corte, como a legalização do aborto de anencéfalos e o julgamento do Mensalão foram acompanhados por milhares de brasileiros, que passaram a se interessar pelo assunto.

¹³ Idem. Ibidem. p. 05.

¹⁴ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 24-25.

¹⁵ GRISSANTI, Suely M.. Os meios de comunicação e o acesso dos cidadãos à Justiça. In: SADEK, Maria Tereza (org.). *Acesso à justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 219.

¹⁶ Idem. Ibidem. p. 220.

Um outro instrumento promissor na expectativa de romper esse obstáculo do desconhecimento das leis é a ação civil pública¹⁷, no que tange à sua peculiar característica de ser uma ação coletiva que atende à defesa de direitos metaindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos) com efeitos *erga omnes*¹⁸. Ou seja, um indivíduo pode ser beneficiado do resultado de uma demanda sem sequer ter conhecimento de que aquilo é seu por direito, ou sem ter ingressado, ele próprio, com uma ação.

No que tange aos custos das demandas, a mais importante parcela da despesa de um processo se reserva ao pagamento dos honorários advocatícios¹⁹, problema este amenizado com a criação das defensorias públicas. Os benefícios da assistência judiciária gratuita, assegurados pela lei nº 10.060/51, também vieram para combater esse entrave ao acesso à justiça.

Essas medidas, no entanto, não arrefecem a origem do problema, que, como demonstra um estudo da Universidade de Brasília, se relaciona às desigualdades sócio-econômicas da nossa população, que é diretamente proporcional à litigiosidade de cada comunidade, ao menos em nível estadual:

[...] em um universo de 100.000 habitantes, os índices de casos nos tribunais de justiça de primeira instância seguem o mesmo padrão da composição geral sócio-econômica de cada estado: o Rio Grande do Sul lidera em quantidade, por alta margem, sobre o Rio de Janeiro, que é seguido de Goiás, e logo depois por Pernambuco e Bahia.

[...] De um modo geral, parece existir forte correlação entre renda, níveis de educação e litigiosidade²⁰.

Assim, apesar de o problema do acesso à justiça não atingir exclusivamente aos pobres²¹, estes são, ainda, os principais afetados, até porque, pode-se deduzir que,

¹⁷ A ação civil pública vem disciplinada na lei nº 7.347/85: BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 21 dez. 2012.

¹⁸ WATANABE, Kazuo. Do objeto litigioso das ações coletivas: cuidados necessários para sua correta fixação. In: MILARE, Edis (Coord.). *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 506-507.

¹⁹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 18.

²⁰ HOFFMANN, Florian F. & BENTES, Fernando R. N. M.. A Litigância Judicial dos Direitos Sociais no Brasil: uma Abordagem Empírica. In: SOUZA NETO, SOUZA NETO, Cláudio Pereira e SARMENTO, Daniel. *Direitos Sociais – Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie*. 2 tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 384.

²¹ Op. Cit. p. 23.

principalmente eles, desconhecem a lei no que extrapola o direito penal e o direito de família²².

Tratados, pois, até o presente momento, os obstáculos ao acesso à justiça que aqui denominamos *propriamente ditos ou primários* - por impedirem que os indivíduos ingressem com uma ação; daqui em diante, abordaremos outros tipos de entraves. São eles os que caracterizamos como *secundários* - por inviabilizarem o “desacesso” à justiça - sendo que alguns deles, como a razoável duração do processo e a litigância habitual, foram inclusive retratados por Mauro Cappelletti.

2. O ACESSO À JUSTIÇA SOB A ÓTICA DE RODOLFO MANCUSO

A tendência hoje é que todo e qualquer conflito passe pelo crivo do Judiciário, restando desprestigiadas - apesar de estimuladas por alguns setores - as outras formas de solução de litígios²³. Trata-se do fenômeno da judicialização dos conflitos.

Contraditoriamente, porém, apesar dessa preferência pelo Judiciário, ou seja, de as pessoas buscarem seus serviços, elas próprias o caracterizam como precário²⁴. Tendo isso em vista é que o próprio Judiciário vem reconhecendo suas deficiências e tomando medidas – ainda que não eficientes a longo prazo - para promover melhorias na prestação jurisdicional.

Dentre as preocupações do Judiciário brasileiro figura a necessidade de expansão da sua máquina - leia-se: a ampliação de sua estrutura física e de pessoal apto ao atendimento das partes -, a fim de garantir o acesso à justiça propriamente dito às diversas comunidades, já que elas estão inevitavelmente inseridas em um contexto judicializado. É a confirmação da mudança no perfil de gerenciamento da Administração Pública, que agora assume o modelo gerencial, considerando seus usuários como verdadeiros consumidores²⁵.

Destacamos, todavia, não ser esta a principal dentre as preocupações do Judiciário brasileiro, que tem dado tratamento prioritário a outros tipos de problemas – por nós

²² Idem. Ibidem. p. 47.

²³ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça – condicionantes legítimas e ilegítimas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 08.

²⁴ Idem. Ibidem. p. 30.

²⁵ Idem. Ibidem. p. 10.

descritos como *secundários* -, como o da crise numérica de processos²⁶. A dificuldade em se ater a esse tipo de solução é que ela resolve o problema superficialmente, apenas quanto à sua consequência, mas não quanto à sua causa. A esse respeito, discorreu Rodolfo Mancuso:

A política judiciária obsessivamente focada na padronização/agilização dos procedimentos, embora, a curto prazo, possa contribuir para amenizar a sobrecarga de processos, não parece apta a representar solução permanente ou duradoura, pela boa razão de que por aí se está a combater o efeito da questão judiciária nacional – a crise numérica de processos – deixando em aberto a causa, localizada no demandismo judiciário excessivo, insuflado, de um lado pela crescente litigiosidade social e, de outro, pela parca oferta e divulgação de outros meios e modos de prevenir ou resolver controvérsias, fora e além da decisão judicial de mérito, dita solução adjudicada estatal.²⁷

O jurista brasileiro acrescenta ainda uma outra tendência em nosso meio, qual seja, a de modificar as leis no intuito de que a intervenção na esfera normativa promova efetividade na sua concretização, o que sabemos, nem sempre ocorre²⁸.

Acontece que, em um país como o nosso, em que existe aproximadamente uma ação em andamento para cada dois habitantes²⁹, essas medidas podem até, *a priori*, surtir efeitos, mas, a longo prazo, terão apenas ocultado a verdadeira origem dos problemas.

A fim de evitar esse tipo de situação é que Rodolfo Mancuso condena a falta de comprometimento em relação a pesquisas com rigor técnico³⁰, capazes de mapear os problemas na sua essência. Para ele, faz-se necessário pontuar as deficiências da prestação jurisdicional e atuar especificamente nelas para atingir o tão almejado acesso à justiça em todos seus aspectos, seja a partir da adaptação de modelos ao nosso sistema ou por medidas inéditas e eficientes para alcançá-lo³¹.

²⁶ Idem. Ibidem. p. 08.

²⁷ Idem. Ibidem. p. 08.

²⁸ Acerca da práxis nomocrática: Idem. Ibidem. p. 137.

²⁹ Idem. Ibidem. p. 31.

³⁰ Idem. Ibidem. p. 53.

³¹ O trabalho desenvolvido pelo Centro de Pesquisas sobre o Sistema de Justiça brasileiro (CPJus) do Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP) segue esta linha de pesquisa, voltada para o estudo, o acompanhamento e a análise do desempenho, da estrutura, da dinâmica e do aprimoramento das instituições que compõem o Sistema Judiciário brasileiro. Um de seus trabalhos pioneiros é o desenvolvimento de um índice denominado IDJus (Índice de Desenvolvimento do Judiciário), inspirado

Mesmo diante da carência de pesquisas no nosso meio jurídico, Rodolfo Mancuso fez um apanhado de dados científicos e não científicos, como aqueles publicados em revistas e jornais, a fim de dar consistência aos seus argumentos. A título de exemplo, temos a informação extraída do jornal O Estado de São Paulo, veiculada em 28/11/2010: “Só em São Paulo a Secretaria da Saúde gasta mais de R\$ 300 milhões por ano para cumprir liminares – o valor é equivalente ao custo de construção de seis hospitais de porte médio”³². Este dado demonstra, dentre outros aspectos, o caráter político atinente às macrolides³³, o que vai ao encontro da afirmativa acerca da ação civil pública – instrumento que minimiza o obstáculo do desconhecimento jurídico -, que a caracteriza como o “principal instrumento da judicialização das políticas públicas”³⁴.

Outro exemplo de obstáculo ao acesso à justiça que pode ser confrontado com dados colhidos por Rodolfo Mancuso é o do custo das demandas. Tanto acessar, como manter a justiça em plena atividade culmina em custos³⁵, que muitas vezes não compensam, se comparados ao valor da causa. É o caso da Justiça do Trabalho:

Se o Estado resolvesse pagar todas as reclamações trabalhistas, sairia mais barato do que manter a estrutura da Justiça do Trabalho em funcionamento. Em 2010, a despesa foi de R\$ 61,24 para cada brasileiro, 8,64% a mais do que no anterior (R\$ 56,37), totalizando R\$ 11,680 bilhões. Em igual período, foram pagos aos reclamantes R\$ 11,287 bilhões, ou 10,3% a mais do que em 2009³⁶.

Diante desses dados, por exemplo, deve-se questionar se esse ramo do Direito – Justiça do Trabalho – deve realmente ser independente dos demais, já que a sua manutenção é demasiadamente cara aos cofres públicos e, conseqüentemente, aos cidadãos, usuários de seus serviços. Ou seja, uma pesquisa que apresenta resultados

no IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), que se presta ao aferimento da eficiência do Judiciário. Disponível em: <cpjus.idp.edu.br>. Acesso em: 14 jan. 2013.

³² Jornal O Estado de São Paulo, de 28/11/2010, cad. A-3, apud, MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça – condicionantes legítimas e ilegítimas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 99.

³³ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça – condicionantes legítimas e ilegítimas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 141.

³⁴ Idem. *Ibidem*. p. 79.

³⁵ SILVA, da Virgílio Afonso. O Judiciário e as Políticas Públicas entre Transformação Social e Obstáculo à Realização dos Direitos Sociais. In: SOUZA NETO, SOUZA NETO, Cláudio Pereira e SARMENTO, Daniel. *Direitos Sociais – Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie*. 2 tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 591.

³⁶ Jornal O Estado de São Paulo, de 14/08/2011, cad. B-12, apud, MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça – condicionantes legítimas e ilegítimas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 133-134.

surpreendentes como este pode ser capaz de mudar a organização judiciária em prol do interesse público.

Contudo, o que os números mostram com mais afinco é a denominada crise numérica dos processos, que inviabiliza os princípios da razoável duração do processo e da celeridade. Tanto é assim que, no mais recente Relatório do CNJ, “Justiça em Números 2011”, existe um índice dentro da categoria “litigiosidade”, denominado “Taxa de Congestionamento”, que serve para averiguar o número de processos que entram/permanecem e os que saem da justiça, no caso, estadual. O cálculo para esse índice se dá de acordo com a seguinte fórmula: Taxa de Congestionamento = $1 - (\text{Total de processos Baixados} / (\text{Casos novos} + \text{Casos pendentes}))$ ³⁷. E, em todos os estados, verifica-se que a soma dos casos novos aos casos pendentes é superior ao total de processos baixados, o que representa um verdadeiro “congestionamento”.

Conclui-se, portanto, que, em regra, os processos demoram muito até que atinjam o trânsito em julgado. Quando então correm em um prazo considerado razoável, podem não ter sido julgado com o zelo devido pelos magistrados, que se preocupam com metas a cumprir e não com o conteúdo das demandas. A esse respeito discorreu Rodolfo Mancuso: “é preciso atentar, porém, que essa opção, desacompanhada das devidas cautelas, induz o risco de trocar um problema por outro: a morosidade processual, ficando substituída pela injustiça célere”³⁸.

Além disso:

Uma das conseqüências da morosidade do Judiciário é a possibilidade de que esse órgão venha a ser utilizado de forma oportunista, ou seja, a parte mais forte do conflito que sabe que vai perder prefere entrar na justiça e esperar cerca de dez anos não pagando juros até que a lide seja julgada³⁹.

Trata-se do fenômeno da litigância habitual, descrita por Mauro Cappelletti e reforçada por Rodolfo Mancuso. É considerada litigante habitual aquela pessoa, física

³⁷Relatório Justiça em Números 2011, p. 436-438. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/rel_completo_estadual.pdf>receita.fazenda.gov.br/legislacao/codtributnaci/ctn.htm. Acesso em: 25 dez 2012.

³⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça – condicionantes legítimas e ilegítimas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 05.

³⁹ Idem. *Ibidem*. p. 27.

ou jurídica, que é recorrentemente sujeito processual, beneficiando-se dessa qualidade por ter maior afinidade com os procedimentos e até com os magistrados.

No contexto nacional, vislumbramos claramente essa situação nos dados que seguem:

Nominalmente, as principais partes nos recursos junto ao STF são: (1) Caixa Econômica Federal – 18,87% dos processos; (2) a União – 16,48% dos processos; (3) INSS – 14,87% dos processos.

[...]

Os 3 primeiros colocados no ranking dos clientes habituais ‘figuram em mais de 50% dos processos do supremo Recursal’.⁴⁰

Ademais, assim como a quantidade de processos, crescem também os custos para a manutenção da justiça. Apenas em 2011, a despesa total do Poder Judiciário foi de R\$ 50,4 bilhões, o equivalente a 1,24% do PIB nacional⁴¹.

Diante do exposto até aqui, conclui-se que, dados numéricos são capazes de detalhar com precisão os assuntos pesquisados, possibilitando que, a partir deles, sejam tomadas medidas eficientes no combate à sua causa. Além disso, depreende-se que, na visão de Rodolfo Mancuso, que coincide com a visão dos próprios organismos judiciais brasileiros, o grande problema ao acesso à justiça é, na verdade, um problema de saída⁴² do Judiciário, já que as diversas instâncias e até os juizados especiais encontram-se “congestionados”.

3. O NOVO “ENFOQUE DO ACESSO À JUSTIÇA” NO BRASIL

As experiências representadas pelas tentativas em promover o acesso à justiça nas últimas décadas culminaram em uma noção própria acerca desse tema em nosso contexto social, econômico e cultural. Temos nossos próprios obstáculos ao acesso à

⁴⁰ FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHE, Diogo Werneck; com apoio da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, abril/2011, apud MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça – condicionantes legítimas e ilegítimas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 127.

⁴¹ AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS - Gastos do Judiciário aumentaram apenas 1,5% em 2011. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/21876-gastos-do-judiciario-aumentaram- apenas-15-em-2011>>. Acesso em: 25 dez 2012.

⁴² ALVIM, José Carreira, apud, MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça – condicionantes legítimas e ilegítimas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 32.

justiça e os estamos identificando para, então, buscarmos soluções eficientes para combatê-los.

O significado do termo acesso à justiça é hoje mais amplo que quando da elaboração do seu enunciado constitucional, por exemplo. Àquela época, a preocupação em relação a esse direito era o de promovê-lo em sentido literal, ou seja, permitir que as pessoas pudessem ingressar com uma ação para ver tutelado um direito seu.

Hoje, contudo, a percepção de acesso à justiça vai além dessa perspectiva clássica, entendendo que, para que haja de fato o acesso à justiça, ele deve permitir que um indivíduo ingresse com uma ação, mas também a tenha solucionada em tempo hábil e apreciada com a devida qualidade pelos magistrados. Essa idéia de razoável duração do processo, entretanto, apenas recebeu tratamento constitucional em 2004, por meio da Emenda Constitucional n° 45⁴³.

Fala-se, portanto, atualmente, em problemas como o da judicialização das demandas ou “explosão da litigiosidade” e a conseqüente necessidade em estimular as formas alternativas de solução de conflitos; e da “crise numérica dos processos”. São esses os fenômenos estudados com relevo por Rodolfo Mancuso, que se atém quase que exclusivamente a esses entraves *secundários* ao acesso à justiça.

Para combater tais obstáculos, têm sido adotadas medidas como dar mais poder ao relator, criar requisitos subjetivos para que um processo chegue às instâncias máximas e a concepção dos recursos repetitivos⁴⁴. Essas soluções surtem um efeito imediato positivo, porém apenas adiam a solução do problema na sua essência, além de tratá-lo apenas no seu aspecto *secundário*.

Não se deve, contudo, desmerecer os esforços ainda necessários para aperfeiçoar o acesso à justiça em seu aspecto *primário*. Afinal, de que serviria ter tantos direitos positivados se não pudéssemos usufruí-los?⁴⁵ Com esse pensamento foi que em 2008, uma cúpula ibero-americana se reuniu em Brasília, onde foi escrito um documento denominado “Regras de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condição de

⁴³ BRASIL. Emenda Constitucional n° 45, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm>. Acesso em: 27 dez 2012.

⁴⁴ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça – condicionantes legítimas e ilegítimas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 06.

⁴⁵ Regras de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade, p. 04. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/100%20Regras%20de%20Acesso%20C3%A0%20Justi%C3%A7a.pdf>>. Acesso em: 26 dez 2012.

vulnerabilidade”, que indica diretrizes para a promoção do acesso à justiça a essas pessoas em especial⁴⁶.

Esse documento preza por valores essenciais à promoção do acesso à justiça, como, por exemplo, o incentivo à “cultura jurídica”, que significa proporcionar informações básicas acerca de seus direitos a essas pessoas ditas vulneráveis⁴⁷; e o incentivo à adoção de meios alternativos de solução de litígios⁴⁸.

Além disso, o referido documento se baliza por uma proposta de cooperação mútua entre seus signatários, a fim de que eles troquem experiências sobre as medidas exitosas ou fracassadas em seus países⁴⁹. Ressalta-se, contudo, o cuidado que se deve ter com a adaptação de modelos que funcionaram em outros países para o modelo brasileiro. Como dissemos, a questão do acesso à justiça no Brasil tem suas peculiaridades e, exatamente por esse motivo, devemos mapear suas deficiências para tratá-las pontualmente.

Assim tem sido a atuação do Conselho Nacional de Justiça, que vai ao encontro do que defende Rodolfo Mancuso no que se refere ao levantamento de dados em busca da eficiência do Judiciário. Esse órgão, em seu sítio eletrônico deixa claro sua proposta de promover o acesso à justiça 1) facilitando o acesso ao Judiciário – acepção clássica - e 2) garantindo a razoável duração dos processos judiciais – acepção moderna⁵⁰.

Não só o Conselho Nacional de Justiça, que está contido no Poder Judiciário, mas também as demais instituições pertencentes aos Três Poderes devem atuar paralelamente em prol do acesso à justiça, por meio de políticas públicas elaboradas com esse propósito.

De forma geral, percebe-se uma verdadeira expansão acerca do tema acesso à justiça, que vai desde o seu conceito até seus objetivos e a forma de promovê-los. Essa amplitude é referendada por Mauro Cappelletti ao explicitar a terceira “onda renovatória do Processo Civil”.

⁴⁶ Idem. Ibidem.

⁴⁷ Idem. Ibidem.

⁴⁸ Idem. Ibidem.

⁴⁹ Idem. Ibidem.

⁵⁰ Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/acesso-a-justica> >. Acesso em: 26 dez 2012.

Assim, fazendo alusão à nomenclatura utilizada por Mauro Cappelletti de “enfoque do acesso à justiça”, é possível e provável que estejamos vivendo esse estágio de promoção do acesso à justiça. Significa dizer, outrossim, que estamos cientes da nova perspectiva e desafios acerca do tema acesso à justiça.

4. CONCLUSÃO

Admite-se, pois, que a atual perspectiva do acesso à justiça no Brasil não abandona os ideais clássicos acerca do tema, propostos por Mauro Cappelletti, que ainda se mostram atuais; mas também não se restringe à visão rotulada por Rodolfo Mancuso e algumas instituições jurisdicionais brasileiras, de concentração quase que exclusiva nos fenômenos *secundários* do acesso à justiça.

Ocorre que construímos uma acepção própria do tema, de acordo com o perfil de nossa população e organização jurisdicional, caracterizada pela deficiência de *entrada* – desconhecimento jurídico, custo das demandas, litigância habitual e razoável duração do processo -, mas também de *saída* – explosão da litigiosidade, crise numérica de processos, morosidade processual - do Judiciário.

Portanto, essa nova abordagem, mais completa, acerca do tema acesso à justiça no cenário brasileiro exige que o assunto seja estudado nas suas peculiaridades, por meio de trabalhos científicos fidedignos, para que, assim, sejam propostas novas soluções, deveras eficientes.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS - Gastos do judiciário aumentaram apenas 1,5% em 2011. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/21876-gastos-do-judiciario-aumentaram-apenas-15-em-2011>>. Acesso em: 25 dez 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 21 dez. 2012.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm>. Acesso em: 27 dez 2012.

BRASIL. Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 21 dez. 2012.

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

CPJUS. Disponível em: <cpjus.idp.edu.br>. Acesso em: 21 dez. 2012.

GRISSANTI, Suely M.. Os meios de comunicação e o acesso dos cidadãos à Justiça. In: SADEK, Maria Tereza (org.). *Acesso à justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

HOFFMANN, Florian F. & BENTES, Fernando R. N. M.. A Litigância Judicial dos Direitos Sociais no Brasil: uma Abordagem Empírica. In: SOUZA NETO, SOUZA NETO, Cláudio Pereira e SARMENTO, Daniel. *Direitos Sociais – Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie*. 2 tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça – condicionantes legítimas e ilegítimas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

PROGRAMAS DE “A” A “Z” – Acesso à Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/acesso-a-justica> >. Acesso em: 26 dez 2012.

REGRAS DE BRASÍLIA SOBRE ACESSO À JUSTIÇA DAS PESSOAS EM CONDIÇÃO DE VULNERABILIDADE. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/100%20Regras%20de%20Acesso%20%20C3%A0%20Justi%20C3%A7a.pdf> >. Acesso em: 21 dez. 2012.

RELATÓRIO JUSTIÇA EM NÚMEROS 2011. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/rel_completo_estadual.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2012.

SILVA, da Virgílio Afonso. O Judiciário e as Políticas Públicas entre Transformação Social e Obstáculo à Realização dos Direitos Sociais. In: SOUZA NETO, SOUZA NETO, Cláudio Pereira e SARMENTO, Daniel. *Direitos Sociais – Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie*. 2 tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

WATANABE, Kazuo. Do objeto litigioso das ações coletivas: cuidados necessários para sua correta fixação. In: MILARE, Edis (Coord.). *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.