

JUREMA SCHWIND PEDROSO STUSSI

A EFICÁCIA DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL COMO SISTEMA DE PROTEÇÃO
ESTATAL EM SITUAÇÃO DE CONFLITO

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos
Pós-Graduados em Política Social, da Escola de
Serviço Social da Universidade Federal
Fluminense, como requisito parcial para a
obtenção do Grau de Mestre

Orientador: Prof^ª. Dr^ª Mônica de Castro Maia Senna

Niterói
2007

JUREMA SCHWIND PEDROSO STUSSI

A EFICÁCIA DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL COMO SISTEMA DE PROTEÇÃO
ESTATAL EM SITUAÇÃO DE CONFLITO

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos
Pós-Graduados em Política Social, da Escola de
Serviço Social da Universidade Federal
Fluminense, como requisito parcial para a
obtenção do Grau de Mestre

Aprovada em julho de 2007.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª Dr^ª MONICA DE CASTRO MAIA SENNA – Orientadora UFF

Prof Dr AUGUSTO CESAR FREITAS DE OLIVEIRA - UNIABEU

Prof^ª Dr^ª ELIANE BOTELHO JUNQUEIRA - PUC

Niterói
2007

A Maria Arair,
colega que se fez professora e,
talvez sem saber de sua importância,
amiga e exemplo.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais que me deram muito mais do que as primeiras letras, mas foram além com exemplos de retidão.

Aos meus irmãos Jane, Jano e Rosana e meus sobrinhos, Luis Alberto, Verônica, Janinho, Daniel e Jéssica pelos momentos de descontração e alívio, baseados no amor desmedido, no curso de todo o processo.

À minha irmã Jussara (*in memoriam*), pelo modelo de perseverança.

À minha orientadora Mônica Senna que, docemente, aceitou o desafio.

Àqueles professores que souberam indicar-me o caminho a ser trilhado com dignidade.

Aos meus tios, primos e amigos (cujos nomes não serão declinados sob pena de serem cometidas omissões imperdoáveis) pelas incansáveis demonstrações de afeto e compreensão pelas ausências.

Especiais agradecimentos aos funcionários da Coordenação do Curso de Graduação em Direito da UFF, meus diletos amigos: Ana Maria, Ana Paula, Aparecida, Luis, Marisa, Nelma e Regina sem os quais esta empreitada jamais teria chegado a termo.

Aos meus colegas e amigos da Faculdade de Direito da UFF, de todos os tempos, pelo inestimável apoio.

Aos meus colegas da turma do mestrado, em especial VÍlnia, Serginho, Ritinha, Zezé e Deise, que se fizeram amigos para sempre.

A Edilson que quando a vontade era de desistir carinhosamente me dizia “fica tranqüila que tudo dá certo” e eu, obedientemente, prosseguia com um renovado brilho no olhar.

Finalmente (posto que os últimos serão os primeiros) a Deus, nosso Pai Maior, por seu incomensurável amor.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO, p.9

1. CIDADANIA E ACESSO À JUSTIÇA: A MOBILIZAÇÃO PELA REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL, p.11

1.1 O CIDADÃO FRENTE AO RECONHECIMENTO DE SEUS DIREITOS, p.12

1.2 O BRASILEIRO E O RECONHECIMENTO DA SUA CIDADANIA, p.17

1.3 A CIDADANIA NAS COMUNIDADES CARENTES E O JUDICIÁRIO, p.24

1.4 O CIDADÃO PLENO COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988, p.26

1.5 O DISTANCIAMENTO DO JUDICIÁRIO, p.27

2. O ACESSO À JUSTIÇA COMO OBJETO DE POLÍTICA SOCIAL, p.33

2.1 A EMERGÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS, p.33

2.2 UMA POLÍTICA SOCIAL PARA O ACESSO À JUSTIÇA, p.36

2.3 JUIZADOS DE PEQUENAS CAUSAS E OS JUIZADOS ESPECIAIS, p.43

2.4 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº45, p.49

2.4.1 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, p.49

2.4.2 A SÚMULA VINCULANTE, p.50

2.4.3 A PROPORCIONALIDADE JUIZES X DEMANDAS, 51

2.4.4 FÉRIAS COLETIVAS, p.52

2.4.5 DURAÇÃO RAZOÁVEL, p. 52

2.5. OS PRINCÍPIOS INFORMATIVOS DOS JUIZADOS ESPECIAIS, p.54

2.5.1 Princípio da Oralidade, p.54

2.5.2 Princípio da Simplicidade/Informalidade, p.54

2.5.3 Princípio da Economia Processual, p.55

2.5.4 Princípio da Celeridade, p.55

2.6 O PROBLEMA DA COMPETÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS, p.55

2.7 OS PROBLEMAS PARA UM EFETIVO ACESSO À JUSTIÇA, p.56

3. ACESSO À JUSTIÇA E EFETIVIDADE DO PODER JUDICIÁRIO: O OLHAR DOS ENVOLVIDOS NOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS, p.58

3.1 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS, p.61

3.2 O OLHAR DO USUÁRIO, p.61

3.3 O OLHAR DO ADVOGADO, p.63

3.4 O OLHAR DO MAGISTRADO, p.76

3.5 CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS ENTREVISTAS, p.80

CONSIDERAÇÕES FINAIS, p.83

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS, p.86

RESUMO

A EFICÁCIA DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL COMO SISTEMA DE PROTEÇÃO ESTATAL EM SITUAÇÃO DE CONFLITO

O presente trabalho tem por objetivo tratar da eficácia do processo a partir da atuação dos Juizados Especiais Cíveis, entendido este como o lugar próprio, dentro do Poder Judiciário, para o exercício da cidadania. Leva-se em consideração que é através destes órgãos judiciais que a população encontra lugar para suas reivindicações dirigidas contra as diferentes formas de desmandos de uma sociedade excludente, dividida entre o ideal republicano e as conseqüências de um capitalismo globalizado. A questão do acesso à justiça é abordada sob a forma de política pública de pacificação de conflitos. Neste sentido, um breve histórico é aqui desenhado a fim de contextualizar a mobilização popular centralizada na solução das questões sociais, que teve lugar de destaque a partir do processo de redemocratização do país na década de 1980. A edição da Lei nº 9.099, de 1995, seu impacto nas relações de consumo e o conseqüente aumento da procura de soluções junto ao Poder Judiciário são também levados em consideração ao longo da pesquisa. O trabalho contou com uma pesquisa de campo, realizada através de entrevistas com jurisdicionados, advogados e juiz. Entre os principais resultados, podemos citar a verificação da assimetria de poder, a continuidade na demora da solução definitiva dos conflitos e a importância crescente dos Juizados Especiais como o *locus* para a redução das desigualdades sociais.

Palavras-chave: Juizados Especiais Cíveis, acesso à justiça, política social

RÉSUMÉ

L'EFFICACITÉ DE LA JURIDICTION SPÉCIALE CIVILE COMME SYSTÈME DE PROTECTION ÉTATIQUE EN SITUATION DE CONFLIT

Le travail présent a comme but traiter l'efficacité effectivité du procès civil à partir de la mise en oeuvre des Juridictions Spéciales Civiles, ceux-ci bien compris comme l'endroit concerné, dans le Judiciaire, pour l'exercice de la citoyenneté. Ceci dit on prene en considération que c'est à travers de ces organes judiciaires que la population trouve des réponses pour ces revendications dirigées contre les différentes formes d'abus originaires d'une société que permet l'exclusion, celle-ci divisée entre l'idéal républicain et les conséquences d'un capitalisme mondialisé. La question de l'accès à la justice est traitée sous la forme de politique publique de pacification de conflits. Dans ce sens, un bref ébauche historique est ici dessiné afin de mettre em place le contexte que a permis la mobilisation populaire centralisée dans la solution des questions sociales, dont le germe a eu lieu à partir du processus de redémocratisation du pays dans la décade de 1980. L'édition de la Loi 9099, de 1995, leur impact dans les relations de consommation et la conséquente augmentation de la quête de solutions auprès du Pouvoir Judiciaire sont aussi pris en charge au long de cette recherche. **O trabalho contou com uma pesquisa de campo, realizada através de entrevistas com (pormenorizar). Entre os principais resultados, podemos citar**

Mots-clefs: juridictions spéciales civiles – accès à la justice – politique sociale

INTRODUÇÃO

Desde o processo de transição democrática no Brasil dos anos 1980, observa-se uma crescente participação das instituições judiciais, de seus agentes e de seus procedimentos na democracia brasileira. De fato, a expansão do staff e dos procedimentos judiciais seja no Executivo seja no Legislativo – em que as comissões parlamentares de inquérito são um exemplo –, a visibilidade alcançada nos anos recentes por instituições como o Ministério Público e o aumento das ações cíveis impetradas tanto por organizações da sociedade civil como por indivíduos comuns são alguns dos indícios desse processo de expansão do Poder Judiciário nos rumos e decisões da democracia brasileira.

Importa salientar que essa visibilidade foi acompanhada de um intenso debate sobre o papel do Judiciário e suas relações com as instituições políticas e sociais. Um ponto que merece destaque nesse debate – e que interessa particularmente ao presente estudo – diz respeito à acessibilidade e eficácia do Judiciário brasileiro, sendo bastante recorrentes as análises que destacam a morosidade dos processos judiciais e seus efeitos negativos sobre a ineficiência econômica, o que tenderia a reduzir a segurança jurídica dos direitos de propriedade e levaria à diminuição dos investimentos privados no país (Arantes, 1996).

Proposições e iniciativas para garantir o acesso efetivo do cidadão comum à justiça e para aumentar a agilidade e eficácia do Poder Judiciário vêm sendo implantadas no país desde então. Entre essas iniciativas, ganham especial relevo os Juizados Especiais Cíveis, instituídos no ano de 1995, com o objetivo de atender a demandas de menor complexidade jurídica e que, por utilizarem procedimento simplificado que privilegia a conciliação, encurtam o tempo de espera pela resposta do Judiciário. Passados pouco mais de dez anos da implantação dessas instâncias e considerando que as críticas feitas às mesmas recaem, via de regra, e ainda, sobre a morosidade para a tramitação dos processos de sua competência, – cabe perguntar sobre os avanços e limites enfrentados pelos Juizados Especiais na efetivação do acesso à justiça.

É dessa temática que se ocupa o presente trabalho. O objetivo central é indagar quanto à busca da eficácia dos Juizados Especiais Cíveis enquanto uma política pública voltada para o acesso efetivo à justiça. Tidos como o órgão do Poder Judiciário criados para que o cidadão reivindique a proteção de seus direitos livre de entraves formais e econômicos, os Juizados Especiais Cíveis são aqui abordados no sentido de investigar as principais dificuldades enfrentadas na sua dinâmica de funcionamento para a efetiva garantia do acesso à justiça. Questões como as motivações para ingresso na justiça, o perfil dos reclamantes, o grau de conhecimento sobre os procedimentos tomados, a assimetria das partes envolvidas – em relação ao poderio econômico e acesso a informações – a presença ou ausência de advogado durante os procedimentos e a atuação do magistrado foram alguns elementos que se procurou analisar ao longo do trabalho. A questão da linguagem jurídica foi também abordada a fim de determinar o peso da sua influência sobre o leigo no momento da sua defesa em juízo.

Nessa direção, a discussão contida no presente trabalho foi organizada em três capítulos. O primeiro trata da questão da mobilização da população com a retomada da democracia no país e a conseqüente reivindicação de direitos, que desembocou em um movimento de reforma do Poder Judiciário.

Tomando por base os motivos que levaram à criação dos Juizados Especiais, no ano de 1995, com a Lei nº 9.099, inicia-se a exposição com um breve histórico da mobilização assistida nos anos de 1980 pela redemocratização no país. Procura-se, assim, verificar de que forma foram estabelecidos vínculos entre esse movimento e o reconhecimento da necessidade de uma revisão no Poder Judiciário no que toca à questão do acesso à justiça.

A criação dos Juizados Especiais com a lei nº 9.099, de 1995, veio atender mandamento constitucional inserido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Naquele momento em que se reconhecia a necessidade de garantir o acesso à justiça, assumia uma posição ativa o legislador constituinte, no sentido de iniciar uma reforma na estrutura do Poder Judiciário.

A Carta Política abria as portas para novos mecanismos de solução de conflitos que se avolumavam abarrotando cartórios e tornando cada vez mais morosa a resposta a ser dada à sociedade. A complexificação das relações sociais com o surgimento de novos direitos que desembocavam em novas demandas sugeria a necessidade de uma atuação mais célere no campo jurídico.

Buscou-se destacar alguns aspectos relevantes, procurando verificar de que forma a população é atingida pela ação do Poder Público, localizando a preocupação deste em referência às questões ligadas à solução judicial dos conflitos, como uma das formas de

pacificação social e em que medida a criação dos Juizados Especiais foi um passo importante em tal sentido.

O segundo capítulo trata especificamente do acesso à justiça, buscando abordagens jurídicas e sociais. O acesso à justiça é aqui tratado fazendo-se um apontamento acerca da existência de um distanciamento entre os vários tipos de atores do campo jurídico. Neste tópico procura-se identificar simbolismos que parecem caracterizar e cristalizar uma relação de poder que perpetua na população, mormente aquela pertencente às classes mais desfavorecidas social e economicamente, um sentimento de inatingibilidade da Justiça e dos integrantes do Poder Judiciário.

Esses simbolismos são considerados a partir da forma como os operadores do direito utilizam a língua portuguesa, criando um excesso de formalismo que serve de instrumento de afastamento da população em geral e se interferem na qualidade da relação entre esta e o Poder Judiciário.

No terceiro capítulo, são apresentados os principais resultados da pesquisa de campo realizada, com detalhamento das entrevistas e algumas considerações a respeito dessas. A pesquisa de campo foi realizada nos Juizados Especiais Cíveis instalados no prédio do Fórum do Terminal Rodoviário Roberto Silveira, em Niterói. A escolha dessa instituição específica para realização da pesquisa se deu em função de ser o primeiro juizado especial cível instalado na cidade e contar, à época em que se iniciou a presente pesquisa, com três juizados especiais cíveis em funcionamento.

A partir de um roteiro de entrevistas elaborado de forma não estruturada, buscou-se dar liberdade aos entrevistados a fim de que pudesse ser apreendido o nível de satisfação da população com os serviços prestados. Procurou-se entrevistar um conjunto de reclamantes com nível de escolaridade e situação socioeconômica distintas, além de trajetórias também diferenciadas de relação com o Poder Judiciário, de forma a captar diferentes opiniões sobre o tema de estudo.

Por outro lado, buscou-se, também, a opinião daqueles que se encontram do lado de dentro dos balcões dos Juizados Especiais Cíveis – os magistrados, procurando-se perceber na fala dos juízes, se estes entendem o papel que desempenham frente à sociedade.

Os depoimentos dos entrevistados foram analisados à luz da literatura sobre a temática, tendo sido considerados os pontos vinculados às principais dificuldades enfrentadas na dinâmica de funcionamento dos Juizados Especiais Cíveis para a efetiva garantia do acesso à justiça.

Ainda que a pesquisa apresentada se constitua num esforço de aproximação inicial com a temática, espera-se contribuir para que novos ângulos sobre o tema possam ser vislumbrados com a presente dissertação.

CAPÍTULO 1 – CIDADANIA E ACESSO À JUSTIÇA: A MOBILIZAÇÃO PELA REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL

O ponto de partida do estudo que se pretende realizar nessa dissertação está relacionado à crescente visibilidade que o Poder Judiciário vem adquirindo em anos recentes na democracia brasileira. De fato, desde a década de 1980, no bojo do processo de redemocratização do país, observa-se um alargamento das funções do Judiciário, seja na sua relação com os demais Poderes da República, seja na sua atuação no âmbito dos direitos individuais e coletivos. No debate desde então travado em torno do importante papel que o Judiciário vem desempenhando, um ponto que merece destaque diz respeito à questão do acesso à justiça e à crescente busca por um posicionamento do Judiciário quanto à garantia e efetivação dos direitos sociais previstos na Constituição de 1988, através de ações judiciais, por parte tanto das organizações da sociedade civil (sindicatos, organizações não governamentais, etc.) quanto dos cidadãos individualmente considerados.

Entender o processo através do qual ocorre a migração, para o campo político, das demandas relativas à efetivação dos direitos sociais no Brasil torna-se, portanto, uma necessidade de estudo e exige uma breve incursão histórica sobre a trajetória de construção da cidadania no Brasil até os dias de hoje.

Vale destacar que a questão da cidadania e o reconhecimento de direitos no Brasil foi sempre pontuada pelas sucessivas alterações no plano político do país. Assim, governos democráticos e autoritários revezaram-se no poder, ora concedendo, ora retirando, ora suspendendo direitos aos cidadãos.

Os relatos históricos demonstram a instabilidade das instituições ao longo do tempo, desde o período colonial passando pelo período Imperial até os dias atuais, de Estado democrático de direito.

Em todas essas fases históricas o Poder Judiciário teve participação ativa na proteção e preservação dos direitos individuais, tendo sido duramente atacado sobretudo nos anos da

Ditadura Militar. Magistrados foram aposentados, exonerados e exilados pela ditadura militar implantada com o movimento de 1964 - nas palavras de José Murilo de Carvalho (2004), o “judiciário foi humilhado”¹.

Iniciado o processo de reabertura política e o movimento pela redemocratização do país a partir do final dos anos 1970, com o fim da censura, o retorno dos exilados políticos e o voto direto, o Poder Judiciário reaparece na cena pública. As especulações acerca do alcance da lei da anistia recoloca a magistratura nacional no patamar de guardião da cidadania. Ao mesmo tempo, suas chagas são expostas e não só sua atuação técnica mas também a atuação política dos tribunais entram na ordem do dia e freqüentam com assiduidade os noticiários nacionais.

Os direitos humanos assumem posição central no debate político e, no que toca ao Poder Judiciário, a questão do acesso à justiça aparece como elemento indispensável à minimização da política socialmente excludente.

A cidadania é o ponto norteador da crítica que se faz à atuação do Poder Judiciário. A excessiva morosidade na solução dos conflitos levados à sua apreciação expõe, de forma clara, as dificuldades da população para acessar aquele Poder que é o garantidor final do respeito à ordem legal.

Acesso à Justiça e Cidadania estão, irremediavelmente, unidos na discussão que toma conta do país no momento da retomada da democracia. Assim é que se questiona o direito dos exilados repatriados, as indenizações aos cassados e assim por diante.

Neste sentido, afirma Kazuo Watanabe (1999)² que “*o direito à efetividade da jurisdição é um direito fundamental instrumental, pois sua inefetividade compromete a efetividade de todos os outros direitos fundamentais*”

A nova ordem social imposta por uma Constituição elaborada a partir dos mais modernos conceitos de cidadania e justiça social reclama uma nova ordem legal. A atualização legislativa aumenta a gama dos direitos fundamentais.

O acesso à justiça vem enumerado dentre eles, acompanhado de diversos outros direitos processuais, elevados à categoria de garantias constitucionais.

A reforma do poder da república responsável pela garantia de todos os demais direitos, passa a ser reclamada posto que se reconhece a sua incapacidade de dirimir os conflitos levados à sua apreciação em tempo hábil.

¹ CARVALHO, J.M. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. p.183

² WATANABE, Kazuo. *Da Congnição no Processo Civil*. São Paulo: Central de Publicações Jurídicas, 1999.

1.1 – O CIDADÃO FRENTE AO RECONHECIMENTO DE SEUS DIREITOS

O conceito de cidadania vem sendo revisto e reconstruído incessantemente ao longo do tempo, posto que se trata de uma categoria histórica e socialmente construída. Suas origens remontam, em grande medida, à Grécia antiga, quando a escravidão era considerada uma condição natural e justificada por Aristóteles como “conveniente e justa” para aqueles que nasciam desprovidos de bens materiais e dotados de corpos fortes, apropriados ao trabalho de força física. Já aos senhores de escravos, ao contrário, de estrutura física menos avantajada, o trabalho físico era tido como desnecessário, sendo esta aristocracia considerada mais afeta às artes e à vida política. A mesma diferença “natural” era identificada pelo filósofo entre o homem e a mulher e o adulto e a criança. Foi partindo destas observações sobre o que era “naturalmente” inerente aos seres vivos que justificava a participação de uns na vida política enquanto outros eram dela alijados³.

De forma similar, também na Idade Média a idéia de cidadania estava profundamente ligada a diferenças de *status* estabelecidas legalmente entre os senhores feudais e os servos de suas terras⁴. Dotados de poderes especiais conferidos pelo poder divino, os senhores feudais detinham a prerrogativa exclusiva de participação política.

É, no entanto, com a instauração da ordem social moderna que a noção de cidadania, marcada pela instauração de um conjunto de direitos distribuídos a todos os homens, passa a mediar as relações estabelecidas entre os homens e entre o Estado e a sociedade. É, portanto, no bojo do processo de transformações da ordem social feudal para o capitalismo que a noção de cidadania assume uma conotação mais ampla.

De fato, os ideais da Revolução Francesa de igualdade, liberdade e fraternidade, trouxeram novas luzes ao sentido de participação política. Surge um novo homem, capaz de dar um novo sentido à cidadania baseada no trabalho autônomo e não mais escravo, conforme as palavras de Regina Bodstein (2001: 67) na análise da cidadania moderna:

“Trata-se de pensar a dinâmica de transformação da categoria de trabalhador livre para a de homem livre, desprendido de um sistema hierárquico secular, baseado em vínculos feudais de lealdade e de obediência. Esse processo permite entrada triunfal do novo homem livre e produtivo no centro das preocupações sócio-políticas da modernidade.”⁵

³ ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Nova Cultural, 1999. 313p.

⁴ BODSTEIN, Regina C.A. *Complexidade da ordem social contemporânea e redefinição da responsabilidade pública*. In S. Rozenfeld (org). *Fundamentos da vigilância sanitária*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2001. p.67

Em outras palavras, é no âmbito da sociedade moderna que se alarga a noção de cidadania, a partir da ascensão do trabalhador ao universo público e critério do acesso ao status de cidadão.

Mas a cidadania não se restringe à participação política. Mais do que isto, cidadania engloba uma gama de direitos também civis e sociais que foram sendo conquistados paulatinamente ao longo do tempo.

Tomando-se por ponto de partida a teoria explicitada por T.H. Marshall (1967) que tem como base o exemplo inglês, identificam-se três classes de direitos que foram se formando em três períodos destacados e ordenados no tempo, a tal ponto que se fala hoje em “gerações de direitos”.

Os direitos de primeira geração são os direitos civis, ou seja, aqueles que asseguram o direito à vida, à liberdade, de ir e vir, de manifestação do pensamento. Constituem-se, acima de tudo em garantias ao cidadão contra o arbítrio do Estado posto que, na cronologia apontada por Marshall, foram conquistados no século XVIII, moldados “pela idéia de liberdade individual e construída como um anteparo e uma proteção ao poder do Estado ou de outros indivíduos” (GOMES, 2002:10)⁵.

A partir desta idéia de liberdade, pode-se afirmar que os direitos civis são os mais fundamentais dos direitos do homem. Sem estes, nenhum dos outros a seguir explicitados, poderiam ter sido conquistados. Em outras palavras, uma vez assegurado o direito de expor seu pensamento, o homem pode reivindicar o reconhecimento, por parte do Estado, de outros direitos que foram se somando.

Aos direitos civis, seguiram-se os de segunda geração, os direitos políticos, que permitiram a ampliação da participação, sendo o direito de voto o que melhor exprime a possibilidade de interferência popular na vida política. A eleição para as casas legislativas permite que o homem comum do povo participe de alguma forma na elaboração das leis, abrindo o caminho para uma atuação mais direta na vida política.

Os direitos políticos, assim como os civis, têm como escopo a proteção contra a atividade estatal. Como bem acentua GOMES (2002: 10)⁶, os direitos políticos

“materializam a idéia de cidadania política, nascida no século XIX. Como se pode depreender, é possível que em uma sociedade existam direitos civis sem que existam direitos políticos. Mas é impossível a existência de direitos políticos sem a vigência, ainda que com dificuldades, de direitos civis que permitam a expressão e a organização de idéias e interesses que, dessa forma, possam representar.”

⁵ GOMES, Ângela de Castro. *Cidadania e direitos do trabalho*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002, p. 10

⁶ GOMES, op. cit.

Os direitos sociais, chamados de terceira geração, são aqueles que se referem à saúde, educação, trabalho, previdência etc.

“Seu sentido primordial é o de garantir condições de vida e trabalho aos cidadãos de uma sociedade, assegurando-lhes uma certa segurança e participação, ainda que pequena, na riqueza e bem-estar coletivos” (GOMES, 2002: 11)

Consagrados a partir do século XX, têm por finalidade precípua, como se pode depreender do texto em destaque acima, garantir condições mínimas de vida à população. Foram os direitos sociais que permitiram o surgimento do Estado de Bem Estar Social, em substituição ao Estado Liberal que até então vigia.

O Estado de bem-estar social estrutura-se na idéia de igualdade social e, através de políticas de redistribuição de renda, promoveu ou procurou promover a ampliação do acesso aos direitos sociais iniciando-se este movimento com leis que garantiam condições de vida aos idosos e outras que regulamentavam o trabalho de crianças e mulheres.

Segundo Ângela de Castro Gomes, estes direitos, antes de servir de proteção ao indivíduo contra o Estado, exige deste uma prestação positiva. O Estado, ao criar esses novos direitos cria, para si e ao mesmo tempo, uma obrigação de supri-los aos governados.

Não se abandona totalmente, com esta linha de pensamento, a noção de proteção do indivíduo. Mas em verdade, a proteção que se tem em vista é contra as desigualdades existentes na sociedade. Procura-se, a partir da garantia destes direitos mínimos de cidadão, minimizar os resultados obtidos com a adoção de um modelo econômico socialmente excludente. Nas palavras da autora

“no caso desses direitos, não se trata de limitar a ação do Estado para proteger cidadãos; trata-se justamente de ampliar essa ação, embora com o mesmo sentido de proteger o cidadão, definido a partir de uma nova idéia de cidadania. Os direitos sociais, portanto, mesmo envolvendo questões de cálculos econômicos (de custos, perdas e danos materiais à sociedade), transcendem-nas em muito, podendo e devendo ser entendidos como uma das dimensões centrais do pacto político travado entre Estado e sociedade, tendo em vista valores culturais e um projeto de ‘boa’ sociedade”. (GOMES, 2002:11)

É neste sentido que Cappelletti (2002:10) acentua que

“À medida que as sociedades do laissez-faire cresceram em tamanho e complexidade, o conceito de direitos humanos começou a sofrer uma transformação radical. A partir do momento em que as ações e relacionamentos assumiram, cada vez mais, caráter mais coletivo que individual, as sociedades modernas necessariamente deixaram para trás a visão individualista dos direitos, refletida nas ‘declarações de direitos’, típicas dos séculos dezoito e dezenove. O movimento fez-

se no sentido de reconhecer os *direitos e deveres sociais* dos governos, comunidades, associações e indivíduos. Esses novos direitos humanos, exemplificados pelo preâmbulo da Constituição Francesa de 1946, são, antes de tudo, os necessários para tornar *efetivos, quer dizer, realmente acessíveis a todos*, os direitos antes proclamados. Entre esses direitos garantidos nas modernas constituições estão os direitos ao trabalho, à saúde, à segurança material e à educação”

Ainda nesta direção, continua Cappelletti referindo-se à necessidade de uma “atuação positiva do Estado” para a garantia de efetividade dos direitos sociais⁷

“Não é surpreendente, portanto, que o direito ao acesso efetivo à justiça tenha ganho particular atenção na medida em que as reformas do welfare state têm procurado armar os indivíduos de novos direitos substantivos em sua qualidade de consumidores, locatários, empregados e, mesmo, cidadãos. De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação”

Autores como Bodstein (2001) e Dahrendorf (1992) chamam a atenção para as contradições trazidas pela adoção dos direitos sociais aos ideais de liberdade, opondo-os aos ideais de igualdade. De fato, a instauração de direitos sociais universais, no sentido de garantia de mínimos sociais a todos os cidadãos, implicou uma ruptura com a perspectiva de auto-regulação do mercado e a necessidade de estabelecer uma responsabilidade pública, sobretudo estatal, na garantia de segurança social contra infortúnios presentes ou futuros. Essa nova perspectiva possibilitou enorme expansão da intervenção do Estado na área social, especialmente nos países de capitalismo avançado, gerando níveis de segurança e bem estar social ao conjunto dos cidadãos como direitos de cidadania.

A partir da última metade do século XX, começa a tomar corpo a idéia de direitos de quarta geração, os chamados direitos difusos. A aceleração do processo de globalização da economia e das relações entre as nações aumenta sobremaneira os riscos de uma crise global, tornando clara a necessidade de um meio ambiente sadio, que extrapola a preocupação com a preservação das áreas de florestas e utilização racional da água. O risco de disseminação de doenças para além das fronteiras das áreas de endemias demarca a necessidade de políticas de saúde pública de certa forma globalizadas.

Nesse contexto, e a partir da mobilização de movimentos sociais vinculados à defesa dos interesses das minorias – movimento de mulheres, movimento homossexual, movimento de minorias étnicas, entre outros – a temática do respeito às diferenças ganha visibilidade

⁷ CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988, p 11.

pública, trazendo, como veremos mais à frente, novas possibilidades para a atuação jurisdicional.

1.2 – O BRASILEIRO E O RECONHECIMENTO DA SUA CIDADANIA

O modelo brasileiro de reconhecimento dos direitos não obedeceu, necessariamente, à cronologia da constituição da cidadania tal como apontada por Marshall, o que pode ser verificado facilmente em uma rápida passagem pelos livros de história. O país viveu períodos em que embora fossem reconhecidos os direitos sociais, os direitos políticos e até mesmo os civis estiveram suplantados pelas ditaduras.

De acordo com autores como Gomes (2002), dois acontecimentos históricos podem ser apontados como marcos na evolução das conquistas dos direitos de cidadania no cenário nacional: a Abolição e a República. O primeiro deles, a Abolição da escravatura, que teria estendido os direitos civis a todos os brasileiros, não trouxe, no entanto, grandes alterações em termos de melhoria na vida dos recém-libertos. Segundo Ângela de Castro Gomes (2002)⁸, na verdade, ao tempo da Lei Áurea já não existiam mais tantos cativos em território nacional, posto que foi precedida pelas Leis do Ventre Livre e do Sexagenário. Afirma a autora que nem a abolição da escravatura nem a República tiveram o condão de revolucionar a vida no país, pois como se sabe

“a Abolição não desencadeou um processo que significasse grandes melhorias para a população negra, do mesmo modo que a República, de imediato, não representou a vigência de práticas políticas representativas muito diferentes das experimentadas no período imperial” mas reconhece que “só a partir de então tornou-se realidade jurídica, no Brasil, o princípio da equidade política, isto é, o princípio de que todos os homens são iguais perante a lei”.

Para Santos (1994)⁹, tratando da dificuldade na participação da população na vida política nacional, a questão da escravidão foi mais rapidamente solucionada do que a questão da participação política,

“ Em certo sentido, seria mesmo possível afirmar-se que o problema do trabalho escravo foi encaminhado com maior rapidez do que o problema da participação ampliada. De fato, mencionado pela primeira vez na Fala do Trono de 1868 (com a explosiva consequência de colocar a questão oficialmente na agenda política), foi ele

⁸ GOMES, op. cit., p. 14, passim.

⁹ SANTOS, Wanderley Guilherme. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

resolvido vinte anos depois, após as reformas parciais da Lei dos Sexagenários e da Lei do Ventre Livre. O problema da participação, entretanto, atravessará todo o Império e ingressará século XX adentro sem adequada solução”. (pp. 18-19)

Os direitos civis que foram estendidos a todos não tiveram a qualidade de permitir a participação na vida do país em igualdade de condições a todos quantos por eles foram atingidos.

É que o exercício da cidadania não depende apenas da existência de um elenco de direitos positivados nos diplomas legais de uma dada sociedade. A cidadania plena só poderá existir na medida em que houver acesso igualitário de todos a todos os direitos de cidadão. Esta afirmativa insere-se no contexto da discussão que atualmente ocupa-se das questões da cidadania e da exclusão social.

José Murilo de Carvalho (2004)¹⁰, ao fazer uma análise histórica da questão do reconhecimento dos direitos civis, políticos e sociais no Brasil, aponta três grandes dificuldades no acesso a estes direitos: a escravidão, a grande propriedade e o comprometimento do Estado com o poder privado.

No seu ponto de vista, embora o primeiro destes tenha sido ultrapassado, os dois últimos ainda perduram de certa forma até os dias de hoje, conforme se depreende do seguinte texto:

“A herança colonial pesou mais na área dos direitos civis. O novo país herdou a escravidão, que negava a condição humana do escravo, herdou a grande propriedade rural, fechada à ação da lei, e herdou um estado comprometido com o poder privado. Esses três empecilhos ao exercício da cidadania civil revelaram-se persistentes. A escravidão só foi abolida em 1888, a grande propriedade ainda exerce seu poder em algumas áreas do país e a desprivatização do poder público é tema da agenda atual de reformas.”(CARVALHO, 2004:45)

O Brasil é marcado, ao longo do tempo, por enormes diferenças sociais. Conforme já dito acima, a abolição da escravatura não trouxe grandes alterações no cenário social brasileiro. De forma similar, as desigualdades existentes à época do Império, não foram resolvidas com a República. O enorme contingente de negros libertos não foi alvo de políticas públicas que os incluísse no mercado de trabalho livre, que foi sendo ocupado por migrantes vindos da Europa (italianos, alemães, poloneses e russos). Mais tarde, outro movimento de migração incentivado pelo governo brasileiro, trouxe os asiáticos, reduzindo ainda mais as possibilidades do negro brasileiro em ocupações formais. Some-se a essa realidade, o fato de que, então, o Brasil era um país essencialmente agrícola com uma indústria incipiente. Os ex-

¹⁰ CARVALHO, op. cit. p. 45

escravos que deixaram os campos rumo às cidades em busca de uma nova vida, não tiveram oportunidades senão em sub-atividades, prestando pequenos serviços de pouco ou nenhum reconhecimento.

Esta situação perdurou agravando-se cada vez mais com a inércia de governos inoperantes chegando-se ao século XXI sob os desmandos de uma sociedade excludente, dividida entre o ideal republicano e as conseqüências de um capitalismo globalizado.¹¹

De fato, o advento do Código Civil Brasileiro de 1916, após a instauração da república e abolição da escravatura, trouxe sim igualdade jurídica, mas esta não significou igualdade social.

Nem mesmo a legislação trabalhista fartamente produzida durante os anos do governo de Getúlio Vargas, embora tenham tido o mérito de ampliar os direitos sociais não podem ser consideradas inclusivas. No entendimento de Carvalho (2004: 110):

“Desde o primeiro momento, a liderança que chegou ao poder em 1930 dedicou grande atenção ao problema trabalhista e social. Vasta legislação foi promulgada, culminando na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943. A CLT, introduzida em pleno Estado Novo, teve longa duração: resistiu à democratização de 1945 e ainda permanece até hoje em vigor com poucas modificações de fundo. O período de 1930 a 1945 foi o grande momento da legislação social. Mas foi uma legislação introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis. Este pecado de origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa”.

Na medida, ainda, que a legislação social somente aproveitava àquela parcela da população, pequena diga-se, que desenvolvia atividade laboral reconhecida pela legislação, mais claramente denuncia a situação de exclusão enfrentada pela população à época.

Esta peculiaridade, segundo Santos (1988)¹², leva ao surgimento do que ele denominou de “cidadania regulada”, caracterizada pela circunstância de somente serem considerados cidadãos aqueles que se encontrassem inseridos no mercado de trabalho formalmente

¹¹ Segundo Nancy Fraser, o termo exclusão social está na pauta de vários países tendo, inclusive a União Européia estabelecido uma política para a erradicação da pobreza e da exclusão social até o ano de 2010. Assinala que, no entanto, não há, entre os estudiosos do tema, consenso e uniformidade quanto ao conceito de exclusão social, sendo este referido ora como pobreza e desigualdade, ora com relação a ausência de respeito e de reconhecimento ora, ainda, à ruptura dos vínculos sociais. Embora reconheça que a conceituação não é apenas uma questão de semântica posto que é a partir desta que serão estabelecidas as políticas públicas responsáveis para a sua erradicação, entende que qualquer que “sea su interpretación, la exclusión social pertenece a ala familia de las injusticias sociales”. E continua afirmando que por igualdade social deve ser entendida aquela situação experimentada por determinada sociedade no caminho da eliminação da exclusão e que se traduz por acesso igualitário a todas as forams de atuação na vida social, ou seja, acesso ao trabalho, à vida familiar, à educação, saúde etc.

¹² SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça*. A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

reconhecido. Todos os demais eram “pré-cidadãos”, situação marginal sendo-lhes vetada, ou ao menos restringida, a possibilidade de participação.

Dado que o número de profissões reconhecidas pela legislação trabalhista era reduzido, esta situação de pré-cidadãos estendia-se por sobre uma parcela importante da população. Esta permanecia alijada dos direitos sociais que não alcançaram, portanto, a sua função precípua de reduzir as desigualdades. Não havia, para estes pré-cidadãos, a possibilidade real de que o Estado viesse a prover-lhes aquelas condições mínimas de existência.

Com o fim da ditadura Vargas, tem-se o retorno da democracia, e conseqüentemente da vigência dos direitos civis e políticos. Mas, em seguida, durante os anos que sucederam ao movimento de 1964, perpetrado pelas forças militares nacionais, instaura-se novo período de exceção. Mais uma vez a nação vive a situação ambígua de suspensão de direitos civis e políticos com o aumento da gama de direitos sociais reconhecidos. Assim é que, ao mesmo tempo em que se ampliavam os direitos trabalhistas e previdenciários, fechava-se o Congresso Nacional.

Sob a marca do binômio repressão-assistência, o período da Ditadura Militar ampliou consideravelmente o escopo da atuação do Estado brasileiro no campo social, o que pode ser verificado nas diversas áreas setoriais – saúde, educação, habitação, previdência social, etc. O traço mais marcante desse padrão de intervenção talvez seja seu caráter altamente centralizado, burocratizado, privatista e excludente que tendeu a privilegiar o capital privado. A herança desse período, com o fim do chamado Milagre Econômico Brasileiro, foi uma profunda crise econômica associada a uma agudização da pobreza e das desigualdades sociais.

Após os longos anos sob a égide dos governos militares que tiveram início com o golpe de 1964, para só ficar no último período de ditadura experimentado no Brasil, assistiu-se ao processo de redemocratização do país na década de 1980. Organizaram-se várias manifestações que contaram com a participação de grande número de populares que pediam pela anistia, pelo fim da censura e que teve no movimento pelas eleições diretas o seu ponto de maior projeção¹³. A população foi atingida por uma verdadeira enxurrada de chamamentos à participação na vida política do país.

Nesta época, com o início da retomada de consciência da população acerca de seus direitos, assiste-se ao surgimento dos chamados novos movimentos sociais. Escrevendo sobre o movimento dos trabalhadores de São Paulo nas décadas de 1970 e 1980, Eder Sader (1988)¹⁴

¹³ CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil. O Longo Caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

¹⁴ SADER, Eder. *Quando Novos Personagens Entraram em Cena – experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

trata da forma como se deu o enfrentamento das questões sociais pelos diversos grupos que se formaram à época.

Embora restrito à área da região metropolitana de São Paulo, Sader demonstra o surgimento de um novo conceito de luta, desencadeado no limiar do processo de abertura política. A revisão de dogmas pela Igreja bem como pelos partidos políticos auxilia e permite a aparição de um novo tipo de atuação social.

A busca pela justiça imperava naqueles dias criando espaço para uma atuação baseada na solidariedade, num “...certo tipo de humanismo...valorizava-se fundamentalmente uma sede de justiça que denunciava a situação social vigente” (SADER, 1988).

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, pode-se afirmar que esses novos movimentos sociais puderam ser amplamente difundidos a partir da visibilidade que passou a ser dada às favelas.

Favorecidas pelo aspecto geográfico, instaladas nos vários morros das cidades da região metropolitana, a expansão vertiginosa da população das favelas com a conseqüente expansão dos seus limites territoriais, passaram a ser alvo do interesse de vários grupos de estudiosos da questão social brasileira.

Segundo pesquisa realizada por Paiva (2000)¹⁵ no Complexo da Maré, a primeira associação de moradores surgida no município do Rio de Janeiro data de 1947 na Ilha do Governador, seguida das associações da Barra da Tijuca e Lagoa, em 1950 e 1957, respectivamente. Segundo a pesquisa, as Associações de Moradores nessa época desempenhavam mais competências do poder público do que propriamente a representação das comunidades onde se encontravam instaladas. Tanto assim era que as atividades a serem desenvolvidas pelas Associações de Moradores demonstravam, de acordo com Paiva, verdadeira substituição do Estado ausente nas favelas, e são a seguir enumeradas:

“ solicitar do Estado competente e agências federais o melhoramento dos serviços públicos;
assistir seus membros usando os recursos disponíveis;
atuar como um elo entre a agência oficial e a comunidade local, ajudando esta a resolver seus problemas como uma comunidade;
promover atividades sociais, tais como a recreação das famílias;
promover, quando possível, atividades culturais como palestras e encontros;
impedir a exploração dos favelados, sob qualquer forma, especialmente com relação ao aluguel de barracos e ao fornecimento de eletricidade.” (PAIVA,2000: p52)

¹⁵ PAIVA, Maria Arair Pinto. *Espaço Público e Representação Política*. Rio de Janeiro: EdUFF, 2000.

Segundo levantamento feito em Cartório do Registro Civil nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, demonstrado por Wanderley Guilherme dos Santos (1994) em *As Razões da Desordem*, acerca da criação de novas associações civis, vale reproduzir as tabelas abaixo:

Quadro 1: Associações civis criadas na cidade de São Paulo, por década

Década	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980
Nº de associações	51	237	288	464	996	1.871	2.553

Fonte: Santos (1994)

Quadro 2: Associações civis criadas na cidade do Rio de Janeiro, por década

Décadas	46/50	51/60	61/70	71/80	81/87
Nº de associações	188	743	1.093	1.233	2.498

Fonte: Santos (1994)

A partir de uma simples observação das tabelas pode-se depreender um aumento considerável no número de associações civis criadas, em ambas as cidades, justamente no período de maior agitação popular pela redemocratização do país.

Ainda segundo a pesquisa de Santos acima referida, são apontadas duas das associações que tiveram maior crescimento no período compreendido entre os anos 1971 a 1987, na cidade do Rio de Janeiro. São elas as Associações Comunitárias e as de Moradores, com aumento de 90,7% e 85,3%, respectivamente.

Com o aumento do número de associações apontado por Santos entre os anos de 1971 e 1987, período que coincide com o do estudo realizado por Sader, pode-se elaborar a idéia de que as associações de moradores passaram a atuar mais ativamente como representantes das comunidades e não mais como “substitutos” do Estado. Suas reivindicações passaram a ser no sentido de exigir a prestação dos serviços públicos e na participação mais efetiva no processo de discussão e decisão das políticas públicas a serem implantadas na comunidade.

De fato, as associações de moradores que proliferaram independentemente da classe social dos habitantes da região a que se referiam tinham como frente de atuação, principalmente, cobrar das autoridades nos três níveis de Poder, por melhorias nas localidades que representavam, tais como a pavimentação de ruas, melhorias na iluminação pública,

instalação das redes de água e esgoto, redução no valor dos impostos, recolhimento de lixo, segurança pública preservação do meio ambiente etc.

Sob este aspecto, tiveram grande projeção aquelas associações de moradores instaladas naqueles locais onde era menor a presença do Estado, ou seja, as favelas. Os moradores destas comunidades, tradicionalmente tratados como cidadãos de “segunda categoria”, como “usurpadores do espaço público” e como “população marginal”, desempenharam papel importante no cenário que se desenhava naqueles primeiros momentos de enfrentamento da situação social que então vigorava.

Dentre as reivindicações formuladas por estas comunidades, além daquelas elencadas acima e comuns a todas as associações, estavam também outras que diziam respeito à inclusão social. Esta perpassava não só por reivindicações de reconhecimento da diversidade cultural mas também das desigualdades nos acessos à escolaridade, saúde e oportunidades de trabalho. É que os habitantes destas comunidades iniciaram um processo de exposição das dificuldades enfrentadas na obtenção de aprovação nas seleções para cursos superiores e boas colocações no mercado de trabalho formal. Cunha-se a expressão “*apartheid* social” numa referência ao “*apartheid* racial” existente na África do Sul.

A visita realizada pelo Papa João Paulo II a uma das favelas mais populosas da cidade do Rio de Janeiro foi de grande importância no sentido de chamar a atenção da população em geral, e não só das autoridades, para os problemas vividos cotidianamente por estas comunidades.

Esta visibilidade auxilia na promoção de um processo de interação das duas populações: a “do morro” e a “do asfalto”. Neste sentido, são programados diversos eventos culturais, com apresentação de artistas consagrados da música popular e erudita, de grupos de teatro e de cinema em espaços alternativos como, por exemplo, praças e praias nos quais a entrada é franqueada a todos.

Após a realização destas manifestações culturais muitas vezes realizavam-se palestras e discussões acerca dos temas que vinham movimentando a vida nacional. Nestas ocasiões, procurava-se fazer um paralelo entre as questões nacionais e aquelas que afligiam mais diretamente as populações de áreas carentes. Em outras palavras, demonstrava-se que faltava àquelas pessoas o reconhecimento de que suas reivindicações não poderiam ser recebidas pelos poderes constituídos como favores a serem concedidos e sim como deveres do Estado aos cidadãos.

Neste sentido, pode-se considerar que estes eventos foram grandes colaboradores no que tange à construção de um pensamento de cidadania na população. A questão da exclusão

social entra definitivamente na pauta das discussões do cidadão comum que passa questionar o modelo econômico adotado pelo governo, identificando-o como excludente e fomentador da desigualdade social na medida em que é apontado como o responsável pela precariedade no emprego formal que, somado ao déficit habitacional, obriga o trabalhador a fixar residência em locais mais próximos do seu local de trabalho aumentando sobremaneira a população favelada.

Aprendia-se, até então, nos bancos escolares sobre diversidade cultural brasileira, numa referência às diversas regiões geográficas do país. Assim, ensinava-se desde os primeiros anos de escola, sobre a cultura nordestina, sulista, indígena, mineira etc. Ao abrir-se o espaço público para as manifestações cívicas passou-se a perceber a existência de uma pluralidade cultural dentro dos centros urbanos, de forma que as desigualdades sociais foram mais claramente ainda expostas.

Ao longo da transição política que teve início nos anos de 1980, as associações de moradores das comunidades carentes desempenharam um papel que extrapolou as reivindicações por melhorias locais.

De fato, passaram a exercer funções tipicamente de Estado, inclusive na solução de pequenos conflitos surgidos entre os moradores destas comunidades. Em pesquisa realizada em uma favela do Rio de Janeiro dos anos de 1970, Boaventura de Sousa Santos¹⁶ constata a existência desta atividade desenvolvida pelos presidentes das associações de moradores, assim descrita pelo autor

“...os estudos por mim realizados no início da década de 70 nas favelas do Rio de Janeiro e onde me foi possível detectar e analisar a existência no interior destes bairros urbanos de um direito informal não oficial, não profissionalizado, centrado na Associação de moradores que funcionava como instância de resolução de litígios entre vizinhos, sobretudo nos domínios da habitação e da propriedade da terra”

1.3 A CIDADANIA NAS COMUNIDADES CARENTES E O JUDICIÁRIO

Essa realidade se faz cada vez mais evidente, na medida em que os moradores das comunidades carentes passam a se reconhecer como sujeitos de direitos. A partir das suas manifestações reivindicativas, o Estado viu-se obrigado a reconhecer a existência de um “outro” com o qual, até então, só se preocupava para aplicar a lei penal. Inteirados da sua situação jurídica de iguais passaram a exigir e ocupar seu lugar nessa nova sociedade que

¹⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice. O Social e o Político na Pós-Modernidade*. São Paulo: Cortez. 1996. p. 175

estava se configurando, com o reconhecimento de direitos já existentes e a demanda por novos direitos.

A população em geral passou a tomar maior conhecimento das questões ligadas ao Direito e aos seus direitos. O debate foi ampliado e, principalmente na Academia, surgiram focos de insurgência. As faculdades de Direito, que durante os anos do governo militar acabaram emudecidas quanto às discussões acerca do Direito limitando-se, em muitos casos, a “ensinar a lei”, promoveram discussões; surgiram grupos que passaram a estudar o chamado “Direito Alternativo” e o “Direito que vem da Rua”. A prática da pesquisa acadêmica começa a surgir nas Faculdades de Direito, o que até então era quase inexistente.

Os currículos dos cursos superiores foram alterados para incluir matérias que discutiam os chamados “novos direitos”, tais como meio ambiente, criança e adolescente e direito do consumidor. Nas escolas de ensino fundamental e médio, tornaram-se comuns atividades que simulavam situações reais numa tentativa de trazer noções destes mesmos direitos para os novos cidadãos. Várias vezes foram noticiadas passeatas e eleições simuladas feitas por crianças ainda na pré-escola como exercícios de cidadania.

No que diz respeito à inclusão da questão da atividade do Poder Judiciário nas discussões pelo resgate da cidadania, é de se notar que as comunidades mais carentes desempenharam papel de destaque. É que seus integrantes, os chamados “juridicamente necessitados”, abarrotavam os corredores de Fóruns, principalmente nas filas para atendimento pela Defensoria Pública. Esta, embora com seus quadros formados por profissionais de grande competência, era mal aparelhada materialmente e tinha poucas condições para atender ao público que a ela recorria, cada vez em maior número¹⁷. Aqui, atenta-se para o fato de que nem todos os estados da federação possuíam Defensoria Pública.

Processos que discutiam sobre posse, propriedade, aluguéis, alimentos, inventários, pensões e aposentadorias duravam intermináveis anos e, não raras vezes, as partes originais eram, ao final, substituídas por seus sucessores posto que os primeiros faleciam durante o curso do processo.

A atuação dos órgãos do Poder Judiciário, em todos os níveis, foi colocada em xeque. As práticas vetustas e o rigor das formalidades excessivas foram atacados até mesmo pelos seus integrantes. Não deixaram de oferecer suas críticas, os outros segmentos diretamente envolvidos além das partes processuais, quais sejam: as associações de magistrados, a Ordem dos Advogados do Brasil, a Igreja – principalmente através da pastoral penal, o Ministério Público, e as Faculdades de Direito, como acima já referido.

Toda essa movimentação foi deflagrada, inegavelmente, pelos segmentos mais instruídos e politizados da sociedade, que lutavam inicialmente pelo fim da ditadura com o conseqüente retorno dos exilados, pela retomada dos direitos políticos e pelo fim da censura. No entanto, a inserção de um núcleo novo, os “excluídos sociais”, resultou no que poderia ser uma nova forma de exercício da cidadania.

Esta integração entre as classes mais instruídas, formadas por pessoas intelectualizadas e politizadas, com as populações das classes menos favorecidas foi de fundamental importância no que concerne às reformas assistidas no âmbito da atuação do Judiciário. Em virtude disso, certamente, já na Constituição Federal de 1988, viu-se a inclusão de inúmeros dispositivos garantidores dos direitos fundamentais aos cidadãos. A própria Lei Maior, batizada “Constituição Cidadã” já foi um resultado de toda essa “mistura”. Para exemplificar pode-se citar a inclusão de textos que asseguram o direito à saúde, à educação e a redução do lapso temporal para a obtenção do usucapião, dentre outros, que seguramente beneficiaram mais diretamente os habitantes das comunidades carentes.

1.4- O CIDADÃO PLENO COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A JUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS SOCIAIS

O advento da Constituição da República, promulgada em 5 de outubro de 1988 pode ser apontado como um marco na vida política e social do Brasil. A divulgação das imagens do então Presidente da Câmara Federal, Deputado Ulisses Guimarães, empunhando os originais da Carta Magna e a denominando Constituição Cidadã, é o retrato do sentimento que tomava conta da população como um todo. Mesmo aquela parcela que não tinha a exata noção do significado político e jurídico da entrada em vigor de uma nova ordem constitucional, percebia que aquele momento era um divisor de águas. No passado ficavam a ditadura militar, o arbítrio, as perseguições, as eleições indiretas. Adiante, vislumbra-se um país de cidadãos com seus direitos assegurados na Constituição.

Na esteira desses movimentos, acentua-se o processo de surgimento de uma nova forma de participação popular na vida política do país. Uma de suas primeiras “aparições” tem lugar durante o primeiro governo civil, do Sr. José Sarney, são os “fiscais do Sarney” durante a implantação do Plano Cruzado que fecham lojas, supermercados farmácias etc, que o fazem “em nome do exercício da cidadania”.

¹⁷ CARVALHO, Jose Murilo. op. cit.

É esse popular, o homem comum do povo que vai ser transformado em cidadão a partir da Constituição de 1988. A divulgação da inclusão expressa de inúmeras garantias que até então eram apenas supostas traz uma nova noção da dimensão do que seja atuação política. Os direitos trabalhistas ganham nova importância, o direito à saúde, educação, previdência entre outros ganham destaque.

Mas “novos” direitos são também contemplados, surgindo novos nomes e designações para situações já concretizadas como necessitadas de revisão e reformulação de políticas públicas. Assim, vê-se surgir a “criança e adolescente” em substituição ao “menor” e o “idoso” em lugar do “velho” com leis específicas para as suas necessidades igualmente específicas. Da mesma forma o direito ao meio ambiente sadio e preservado e o direito do consumidor foram alvo de estudos e legislação específica e avançada.

Peculiar foi o efeito na população da aprovação e conseqüente entrada em vigor do Código de Defesa do Consumidor (CDC) em 1990. A população que até então era “refém” da falta de regulamentação no setor que o deixava nas mãos do lojista, do fabricante, sem ter como fazer a defesa dos seus interesses. Não há, ainda, como sequer referir-se a direitos antes do CDC posto que a matéria não fora ainda legislada.

A partir do Código de Defesa do Consumidor, o cidadão passa a perceber-se portador de direitos diante da aquisição de bens e serviços, sejam eles oferecidos pela iniciativa privada ou pelo Estado e parte na busca da defesa destes junto aos órgãos do Poder Judiciário.

Passa-se, então, a discutir-se acerca da efetividade do processo no que diz respeito à questão da redução das desigualdades sociais a partir da atuação do Judiciário, que passa a ser entendido como um lugar próprio para o exercício da cidadania. Neste sentido, pode-se afirmar que é através destes órgãos judiciais que a população encontra lugar para suas reivindicações contra as diferentes formas pelas quais pode sofrer os efeitos da ausência do Estado por meio de políticas públicas inclusivas, judicializando-se as questões sociais. De fato, graças às prerrogativas asseguradas pela Constituição de 1988, o Poder Judiciário passou a exercer grande protagonismo social na realidade brasileira, seja ao assegurar a proteção de interesses difusos, seja intervindo em questões relativas à justiça distributiva.

Autores como Esteves (2004) chamam atenção para o fato de que a crescente busca que a sociedade faz ao Poder Judiciário para o reconhecimento de seus direitos sociais e efetivação da cidadania não é um fenômeno exclusivamente brasileiro, mas ocorre em grande parte das chamadas democracias sociais. Nessa direção, vale citar o já clássico trabalho de Tate e Vallinder (1995) que fazem uso da expressão “*judicialization of politics*” para

denominar o processo de expansão do Poder Judiciário, que inclui, não só o poder de decisão da Justiça sobre os conflitos sociais, mas também sobre os conflitos de ordem política.

Segundo esses autores, a recente expansão do Poder Judiciário na consolidação da cidadania social pode ser atribuída a um conjunto de fatores, dos quais Esteves (2004:13) destaca:

“a) o excesso de leis definidoras direitos sociais, reguladas pela constituição ou nela inscrita diretamente, não mais justifica a simples luta parlamentar travada nas últimas décadas, uma vez que a positivação dos direitos já ocorrera, carecendo de efetividade; b) a consolidação das instituições democráticas sob uma ótica de defesa dos interesses das minorias, que para asseguramento de seus direitos, não podem contar somente com o parlamento ou outras instituições que efetivamente são controlados pela maioria.”

No caso brasileiro especificamente, para além judicialização da política como um recurso das minorias contra as maiorias parlamentares, agrega-se o papel de o Judiciário decidir em matérias de política econômica e de justiça social, ampliando enormemente sua atuação. Em outras palavras, podemos afirmar que no Brasil, associa-se o Poder Judiciário e o acesso à justiça mais claramente à garantia de direitos de proteção social mínima. É através da atuação deste Poder da República que se busca a efetivação dos direitos básicos assegurados aos cidadãos pela Constituição da República Federativa do Brasil.

Essa ampliação do escopo de atuação da Justiça brasileira traz a necessidade, por sua vez, de uma intensa reformulação do arcabouço do sistema jurídico do país, tendo em vista que a clássica cultura jurídica – baseada no entendimento de que a função dos juizes resume-se a aplicação de um mero vínculo lógico-formal de normas aos fatos – torna-se deslocada das exigências da nova realidade política e social do Brasil.

1.5 - O DISTANCIAMENTO DO JUDICIÁRIO

Como reflexo de toda a movimentação política vivida nos anos 1980, iniciou-se discussão acerca do distanciamento do Poder Judiciário, e de seus membros, em relação à população.

A imponência dos prédios dos fóruns, os rituais das audiências, as palavras “mágicas” utilizadas nos atos processuais por juizes, promotores e advogados foram apontados como um obstáculo dificilmente superado pela população.

A questão da linguagem jurídica foi abordada por Bourdieu (1989)¹⁸ podendo-se identificar a utilização indiscriminada de um vocabulário rebuscado como um dos fatores do distanciamento. Esse modo “diferente” de utilizar a língua, segundo Bourdieu, nada tem de acidental. É, inclusive, incentivado nas faculdades de direito, sendo certo que alguns currículos contam com disciplinas cujos conteúdos programáticos contam com pontos que visam o entendimento de locuções e brocardos latinos.

Trata-se, portanto, de uma forma de estabelecer uma forma de poder sobre parcela da população que fica alijada das discussões ainda que estas se refiram a interesses e direitos próprios. Refere-se, o autor, não só à forma como são redigidos os textos jurídicos mas também à utilização de palavras em acepções diferentes daquelas usualmente utilizadas pelo povo.

A utilização do latim pode também ser apontada como uma forma de causar impressão. Frases inteiras são repetidas por todos quantos usem o aparato judicial, como que a buscar legitimidade no Direito Romano, muito embora seja, o uso do vernáculo, uma determinação legal (Código de Processo Civil, art. 151 – II, 156 e 157), conforme transcrições abaixo:

“Art. 151. O juiz nomeará intérprete toda vez que o repute necessário para:
I – analisar documento de entendimento duvidoso, redigido em língua estrangeira;
II – verter em português as declarações das partes e das testemunhas que não conhecerem o idioma nacional;
III – traduzir a linguagem mímica dos surdos-mudos, que não puderem transmitir a sua vontade por escrito.” (grifo nosso)

“Art. 156. Em todos os atos e termos do processo é **obrigatório o uso do vernáculo**” (grifo nosso)

“Art. 157. Só poderá ser junto aos autos **documento redigido em língua estrangeira**, quando acompanhado de **versão em vernáculo**, firmada por tradutor juramentado.” (grifo nosso)

¹⁸ BOURDEIU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Lisboa: Difel. 1989

Apesar das normas acima transcritas estarem em pleno vigor, não é rara a utilização de língua diversa da portuguesa. Atualmente, os estrangeirismos nem mesmo se restringem apenas ao latim. Algumas palavras em língua inglesa vêm sendo inseridas no vocabulário forense como exemplo, cita-se: *write* (para designar o mandado de segurança) e *common law* (em oposição ao direito romano).

Um outro exemplo, este de mais fácil lembrança, foi o do ex-presidente da República, Fernando Collor de Melo, no ano de 1992. O termo *impeachment* foi largamente utilizado, em substituição a “impedimento”, inclusive por magistrados e ministros dos Tribunais Superiores.

Encontra-se atualmente tramitando na Câmara dos Deputados, no Distrito Federal, o Projeto de Lei nº 7.448/2006, (anexo) de autoria da deputada Maria do Rosário, do Partido dos Trabalhadores do Estado do Rio Grande do sul, que prevê alterações no Código de Processo Civil.

Estas alterações têm por finalidade obrigar o magistrado a redigir uma versão de cada sentença, em linguagem coloquial, sempre que uma das partes da ação for pessoa física.

A medida mostra-se, desde o seu nascedouro, salutar. A sentença é o ato mais importante praticado no processo e é endereçada diretamente às partes envolvidas no conflito. A sentença é o ato culminante do processo pois encontra-se nela, a decisão final proferida pelo magistrado no sentido de promover a pacificação entre o direito alegado pelo autor na petição inicial e a sua contestação trazida ao feito pelo réu.

Fundamental, portanto, que não paire dúvida entre as partes sobre a solução final e quais as obrigações e direitos de cada um em relação ao assunto discutido perante o Poder Judiciário.

Mas não é só através da linguagem que se percebem atitudes que acirram esse afastamento como a legitimar a existência de uma idéia de poder, de sentimento de superioridade daqueles que atuam no Poder Judiciário. As vestimentas características como as togas utilizadas nos julgamentos pelo Tribunal do Júri e nos Tribunais Superiores causam impacto naqueles que adentram estes recintos. São imponentes capas pretas, que chegam aos pés de juizes, promotores e defensores.

Outras categorias profissionais também se utilizam de trajes diferenciados como os médicos, dentistas, enfermeiros e demais profissionais de saúde que se vestem de branco durante o trabalho. No entanto, a adoção da roupa branca por estes profissionais tinha, pelo menos no passado, uma relação direta com a limpeza e higiene esperada de um ambiente hospitalar uma vez que a sujeira aparece com mais facilidade sobre o branco. Esta relação perdeu-se na medida em que os profissionais de saúde transitam, hoje, por toda a cidade,

durante todo o dia com a roupa de trabalho. Hoje, a roupa branca nada mais significa do que um uniforme de trabalho.

Diferentemente, a toga juntamente com a linguagem jurídica, serve para demonstrar os limites do “campo jurídico” e, neste, quem ocupa as posições de dominante e de dominado. Para Bourdieu

“O campo jurídico é o lugar de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito, quer dizer, a boa distribuição (*nomos*) ou a boa ordem, na qual se defrontam agentes investidos de competência ao mesmo tempo social e técnica que consiste essencialmente na capacidade reconhecida de *interpretar* (de maneira mais ou menos livre ou autorizada) um *corpus* de textos que consagram a visão legítima, justa, do mundo social.” (BOUDIEU, 1989:212)

As togas usadas nos tribunais brasileiros nada têm a ver com uma tradição nacional pois foram importadas das cortes européias e nem se fale da impropriedade climática em se tratando de um país de características tropicais.

Para o presente trabalho, foi possível identificar em Bourdieu (1989) a referência ao campo jurídico que se estabelece no proposital distanciamento em relação à população. Torna-se ainda mais evidente quando se tem em vista o relacionamento do Poder Judiciário com as camadas mais pobres da população.

Antes mesmo de Bourdieu, Weber¹⁹ já anunciava o surgimento de uma casta de juristas ao tratar da Sociologia do Direito. Tratando da codificação de Justiniano afirma que “ao sistematizar e sublimar o direito que constituía seu conteúdo, criou um verdadeiro ‘**direito dos juristas**’, em vez de se preocupar com os ‘leigos’, ou como lhes fora possível aprender ou entender tal direito”. (Weber, p.130) (grifo nosso).

Desatendida em suas mais básicas necessidades, é a população carente que sente com maior intensidade os efeitos deletérios de um Poder Judiciário que assume uma posição de afastamento. Em confronto com suas práticas repletas de rigorismos em relação às formas, essa população não raras vezes sequer compreende o que é dito em sua defesa.

Estabelece-se assim, uma relação de dominação onde o dominante é representado pelo executor das tarefas judiciárias e o dominado o jurisdicionado, ou seja, aquele que eventualmente se verá na posição de ter que recorrer aos serviços judiciários.

¹⁹ WEBER, Max. *Economia e Sociedade. Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Brasília: UnB, 2004.

Muitas vezes, o próprio advogado contratado para fazer determinada defesa processual, esquece-se de que seu cliente é leigo e encontra dificuldades de se fazer entender, pois acostumado está com uma linguagem específica da qual não consegue afastar-se.

Outras vezes, diga-se, esta atitude é visivelmente proposital. Proposital e reprovável, haja vista que alija a parte, dificultando até mesmo de uma participação mais ativa na defesa dos seus interesses. Esquece que adotando esta postura está prestando um desserviço ao seu cliente, contrariando desta forma uma atitude compatível com a ética que se espera de um profissional do Direito.

É no momento em que se percorrem os corredores dos fóruns em busca de solução para uma demanda que se sente com mais força a existência do campo jurídico.

Não parece ser por outro motivo que o IBGE em pesquisa elaborada entre os anos de 1985 e 1988, entre a população com 18 anos ou mais, envolvida em algum tipo de conflito 67% não buscaram a justiça e 28,7% não o fizeram por desacreditarem na justiça ou não quiseram envolvê-la ou custava menos ser indiferente ao conflito SANTOS (1994).

Para Jessé de Souza (1990), citando Norbert Elias, é com o acirramento da competição social que aumentam as necessidades de serem criados novos meios de dominação. São essas novas formas de exercer o domínio que serão responsáveis por destacar do todo, aquele que ocupa a posição de dominante.

Parece evidente que, atualmente, a necessidade de demonstrar a relação de dominação, citada por Elias, chegou a tal ponto de refinamento que esta se exerce através da criação de um monopólio “legalizado” uma vez que é fator determinante do sucesso na demanda jurídica estar acompanhado de advogado.

Muito embora a lei criadora dos Juizados Especiais, Lei nº 9099/95, disponha sobre a desnecessidade de comparecimento das partes com o patrocínio de advogado, como veremos mais adiante, é notória a desvantagem daquele que desta forma comparece aos atos praticados no processo. A desvantagem aumenta sobremaneira quando a parte adversária é pessoa jurídica que dispõe de um corpo de advogados bem formados e treinados.

Nos casos em que são discutidos os direitos que possam estar sendo violados sejam aqueles que advêm das relações de consumo, a desvantagem do consumidor é claramente percebida. A desigualdade existente nestes casos é gritante e, estando o juiz impossibilitado de abandonar sua posição de equidistância em relação a ambas as partes, certamente o leigo, desacompanhado de advogado não terá condições de realizar sua defesa a contento.

Foram instituídos os juizes leigos, ou seja, pessoas que não integram os quadros da magistratura, para atuar nos Juizados Especiais Cíveis. Embora seja recente a regulamentação

desses profissionais, já se pode afirmar o propósito norteador para a instituição dessa forma de decisão, isto é, de que as decisões fossem proferidas por pessoas comuns que buscariam a conciliação de acordo com as regras do senso comum.

Há o risco, no entanto, de desvirtuamento quando se determina que somente podem atuar como juizes leigos nos juzados especiais, alunos da Escola de Magistratura.

Aumenta-se, desta forma, a rede de dominação, na medida em que se cria uma nova casta – a dos juizes leigos. Estes, como alunos de uma escola que prepara bacharéis em direito para o exercício da magistratura, já trazem incutidas aquelas posturas e formalismos próprios de um Poder Judiciário antiquado.

CAPITULO 2 - O ACESSO À JUSTIÇA COMO OBJETO DE POLÍTICA SOCIAL

Os direitos inerentes ao exercício pleno da cidadania necessitam de mais do que a sua previsão em normas. De fato, a fim de que sejam respeitados e possam assegurar uma certa igualdade, é preciso que se coloque à disposição do cidadão um veículo eficaz de reivindicação e proteção destes direitos. Este é o Poder Judiciário.

Em estudo elaborado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988) sobre o acesso à justiça, foram identificados três momentos, chamados pelos autores de As Três Ondas, em que foram tomadas medidas para facilitar, ou ao menos reduzir as dificuldades enfrentadas pela população, no que tange à atividade do Poder Judiciário.

A primeira onda refere-se à necessidade de se estabelecer assistência jurídica e judiciária àquela parcela da população menos favorecida economicamente, sem a qual deixa de recorrer à proteção do Poder Judiciário por impossibilidade de arcar com as elevadas custas processuais e honorários de advogado.

A segunda onda consiste na representação dos interesses difusos “assim chamados os interesses coletivos ou grupais” (Cappelletti & Garth, 1988: 49). Segundo os autores, este segundo movimento debruça-se sobre o processo civil visto tradicionalmente como instrumento de solução de conflitos entre duas partes. Inservível, portanto, para dirimir questões que envolvam “demandas coletivas ou de interesses da coletividade”.

A terceira onda “centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas” (Cappelletti & Garth, 1988: 67-68). O autor esclarece que este terceiro movimento não se trata de excluir os dois anteriores mas sim de os perceber como “algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso” (Cappelletti & Garth, 1988: 68).

O acesso à justiça ganhou relevo com o surgimento das questões sociais que passaram a exigir tratamento diferenciado com o surgimento do Estado Democrático de Direito, conforme registro de ABREU (2004)²⁰. O autor aponta, no entanto, que

“desde os primórdios do direito escrito, de inspiração divina, fundado na religião, havia a preocupação do legislador em oferecer garantias especiais ao hipossuficiente, ou, ao menos, para evitar a opressão dos mais fortes, assegurando a proteção às viúvas e aos órfãos. O Código de Hamurabi incentivava o oprimido a procurar o soberano para que este solucionasse a questão. O acesso à justiça, por isso mesmo, dependia do acesso à religião”.

No que se acostumou chamar de países de primeiro mundo, para designar aqueles que suportam uma economia com maior estabilidade, a atividade jurisdicional está intimamente ligada ao reconhecimento dos direitos das minorias. Exemplo clássico desta situação é a luta pelos direitos civis dos negros americanos. Atualmente, pode-se citar a luta pelos direitos dos homossexuais, das mulheres e do tratamento isonômico entre pessoas de etnias diferentes.

No Brasil, a discussão sobre o acesso à justiça surge no bojo da redemocratização do país, mas no sentido de garantir não um “boom” de direitos das minorias, como os movimentos sociais lidam com o Poder Judiciário voltado aos direitos individuais. Segundo Junqueira (1996)²¹, “aqui, estas discussões são provocadas não pela crise do Estado de bem-estar social, como acontecia nos países centrais, mas sim pela exclusão da grande maioria da população de direitos sociais básicos, entre os quais o direito à moradia e à saúde”. E identifica no movimento acadêmico acerca do acesso à justiça,

“dois eixos principais. De um lado, situam-se pesquisas sobre o acesso coletivo à Justiça que marcam principalmente a primeira metade dos anos 80. De outro, encontram-se as investigações sobre formas estatais e não-estatais de resolução de conflitos individuais, nas quais ganham espaço os novos mecanismos informais – tais como os então denominados Juizados Especiais de Pequenas Causas – introduzidos pelo Estado a partir de meados da década de 80” (JUNQUEIRA, 1996: 2)

Esse capítulo discute as respostas governamentais que vêm sendo historicamente produzidas para assegurar o acesso à justiça. Busca apontar alguns aspectos relacionados à questão da efetividade dos Juizados Especiais Cíveis no que tange ao seu objetivo primeiro, ou seja, o acesso à justiça.

Uma passagem breve pelo histórico da criação destes órgãos judiciais será necessária a fim de que seja explicitada a finalidade pretendida pelo Poder Judiciário com a instalação dos

²⁰ ABREU, Pedro Manoel. *Acesso à Justiça e Juizados Especiais. O desafio histórico da consolidação de uma justiça cidadã no Brasil. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004, p. 46*

Juizados Especiais Cíveis e a necessidade de que o acesso à justiça seja visto como uma política indispensável para a inclusão social.

2.1 - A EMERGÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS

O incremento das atividades laborais nas fábricas no início do século XX, somado ao aporte legislativo em favor dos direitos dos seus trabalhadores, propiciou uma inversão na forma de ocupação do território nacional brasileiro, principalmente o dos estados da região sudeste (Carvalho, 2000). A população urbana foi aumentada com a vinda, para as cidades, de um grande número de camponeses, em busca de melhores remuneração e qualidade de vida, bem como dos imigrantes europeus que, juntos, formavam a nascente classe operária do país.

As primeiras décadas do século XX foram marcadas por intensa movimentação política e social. A classe operária, até então praticamente inexistente e, portanto, inexpressiva, politizava-se e movimentava a vida política do país, reivindicando direitos e promovendo manifestações públicas e greves. O país tomava conhecimento de um conflito até então desconhecido: empregador versus empregado.

Todavia, a regulação e regulamentação desses conflitos por parte do poder público eram extremamente tímidas, quando não inexistentes, e, em grande medida, compatíveis com a lógica de não intervenção estatal na chamada questão social predominante à época.

Inflexões nesse padrão são operadas ao tempo da Era Vargas, com o surgimento da legislação trabalhista, que foi uma forma de intervenção estatal na solução de questões sociais. Estudos como o célebre trabalho de Santos (1979) demonstram a complexa formatação da engenharia institucional do Estado brasileiro no período varguista, promovendo a articulação entre políticas econômica e social, cujas raízes marcam de forma profunda as relações Estado-sociedade no Brasil ao menos até a década de 1980.

Várias políticas e programas sociais foram implantados à época e tinham como característica central a regulamentação do mundo do trabalho, especialmente o industrial, priorizando categorias profissionais vinculadas ao projeto econômico de industrialização do país.

No entanto, a lentidão com que tramitavam os processos em juízo era causa de insatisfação da população e preocupava sobremaneira os governantes. Com a entrada em vigor de grande número de leis e decretos que garantiam os direitos dos trabalhadores, viu-se

²¹ JUNQUEIRA, Eliane. *Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo*. Estudos históricos, Rio Janeiro, 1997. p.2-3

a necessidade de mecanismos que agilisassem a atividade jurisdicional considerando-se que já se reconhecia a natureza alimentar dos salários.

Criou-se, à época, a Justiça do Trabalho, especializada para atendimento tão-somente das demandas surgidas das relações entre Empregado e Empregador. O rito processual estabelecido era tido como ultra moderno, posto que balizado nas mais avançadas teorias do Direito. Seu objetivo principal era solucionar os conflitos de sua competência no menor espaço de tempo possível, sem que isso significasse perda da segurança jurídica. Equivale dizer que os direitos das partes em litígio não deveriam ser sobrepujados em nome da agilidade processual.

O órgão julgador de Primeira Instância era Colegiado, composto por um Juiz de Direito, que o presidia e por dois juízes leigos (Classistas) sendo um representante da Categoria Profissional e o outro representante da Categoria Patronal. As partes poderiam demandar sem necessidade de representação por advogado e não havia, em princípio, cobrança de custas processuais.

Embora tecnicamente avançada, tal proposta não ficou imune às críticas, principalmente daqueles inconformados com as alterações impostas pela legislação trabalhista, abertamente protecionista da parte hipossuficiente – o empregado. Taxada de paternalista, acabou por incorporar vários institutos do Processo Civil Comum, levando ao alongamento do tempo para a decisão definitiva das demandas.

Ao longo do tempo, as audiências deixaram de ser feitas em um único ato. Os processos começaram a se avolumar de forma que o tempo transcorrido entre a propositura da ação e a decisão final, poderia corresponder a alguns anos. Esta situação, que com o tempo foi-se agravando na Justiça Trabalhista, perdura até os dias atuais.

O Código Civil Brasileiro, em vigor a partir de 1916 e revogado em 2002 foi, até a década de 1990, o instrumento legal para solucionar os conflitos decorrentes das relações de consumo. Nesta década, recrudesciam insatisfações haja vista que impraticável dirimir questões de alto questionamento com legislação do início do século XX. De fato, naquela época ainda não havia uma sociedade de consumo de massas como a que foi se agigantando ao longo do século. O advento da informática, os consórcios, os financiamentos habitacionais e a complexificação dos serviços ofertados, no âmbito da comunicação e da saúde, por exemplo, exigiam um novo tratamento do ponto de vista legal. Não por outro motivo, surgiram legislações específicas a fim de regular as situações surgidas naquelas áreas.

É que, conforme acima descrito, o processo de redemocratização do país ao longo dos anos de 1980, ao mesmo tempo em que propiciou que a população tomasse consciência de

seus direitos e os reivindicasse, reconheceu-os também, como consumidores. E o cidadão passou a entender-se como consumidor não só em relação aos comércios tradicionais, mas também em relação aos serviços ofertados pelo governo. Assim sendo, serviços como os de telecomunicações, energia elétrica, gás e transportes, deixaram de ser vistos pela população como benesses e a qualidade dos mesmos passou a ser questionada pelos usuários.

Um ícone desta época, os anos de 1990, é a criação de um Código de Defesa do Consumidor. Considerado um dos mais modernos diplomas legais do mundo nesta área, trouxe inovações nas relações de consumo, assegurando uma gama considerável de direitos ao consumidor. Ao inverter o ônus da prova, facilita a insurgência contra não raros abusos praticados cotidianamente na indústria, no comércio e no setor de serviços, inclusive financeiro.

O que se pode observar ao longo dessa década é que houve um considerável aumento da demanda ao poder Judiciário para resolução de conflitos de diversas ordens. Essa demanda não se fez acompanhar, contudo, de igual possibilidade de acesso à justiça e ao Judiciário, como iremos discutir mais adiante nesse trabalho. Filas imensas, morosidade etc. são as características principais do Judiciário. É buscando dar respostas a essas questões que surgem os Juizados de Pequenas Causas, no início dos anos de 1980. No entanto, com a entrada em vigor do Código de Defesa do Consumidor e o conseqüente aumento da demanda por soluções judiciais os Juizados tornaram-se inoperantes. Não tinham mais condições de atender à procura da população.

Em 1995, em atendimento a comando constitucional, a Lei 9.099 criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais em substituição aos Juizados de Pequenas Causas. De estrutura semelhante aos seus antecessores, tiveram sua competência em matéria cível ampliada e as decisões proferidas passaram a ser executadas por seus próprios órgãos.

A inclusão das matérias criminais no âmbito da sua competência constituiu-se num avanço importante para a solução de questões envolvendo delitos de menor potencial ofensivo, que teria o condão de eliminar a impunidade estabelecida com a prescrição do poder punitivo do Estado em virtude da demora na solução daquelas questões.

Descentralizou-se o atendimento à população com a criação de vários núcleos de atendimento à população. Com isso, procura-se facilitar o acesso ao Judiciário na medida em que se evita o deslocamento para a área central das cidades daqueles que o procuram. A possibilidade de solução rápida através de atos praticados não por juízes de direito e sim por Conciliadores nomeados para este fim específico e sem remuneração, aumenta consideravelmente a procura por este tipo de jurisdição.

2.2 – Uma política social para o acesso à justiça

Para entender-se a necessidade de se tomar o acesso à justiça como alvo de políticas públicas, cabe trazer à colação importante trecho da obra de Cappelletti acerca da evolução do conceito teórico de acesso à justiça.

“O conceito de acesso à justiça tem sofrido uma transformação importante, correspondente a uma mudança equivalente no estudo e ensino do processo civil. Nos estados liberais ‘burgueses’ dos séculos dezoito e dezenove, os procedimentos adotados para solução dos litígios civis refletiam a filosofia essencialmente individualista dos direitos, então vigente. Direito ao acesso à proteção judicial significava essencialmente o direito *formal* do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação. A teoria era a de que, embora o acesso à justiça pudesse ser um ‘direito natural’, os direitos naturais não necessitavam de uma ação do Estado para a sua proteção. Esses direitos eram considerados anteriores ao Estado; sua preservação exigia apenas que o Estado não permitisse que eles fossem infringidos por outros. E Estado, portanto, permanecia passivo, com relação a problemas tais como a aptidão de uma pessoa para reconhecer seus direitos e defendê-los adequadamente, *na prática*.

“Afastar a ‘pobreza no sentido legal’ – a incapacidade que muitas pessoas têm de utilizar plenamente a justiça e suas instituições – não era preocupação do Estado. A justiça, como outros bens, no sistema do *laissez-faire*, só podia ser obtida por aqueles que pudessem enfrentar seus custos; aqueles que não pudessem fazê-lo eram considerados os únicos responsáveis por sua sorte. O acesso formal, mas não efetivo à justiça, correspondia à igualdade, apenas formal, mas não efetiva.” (Cappelletti: 1988)

Segue o autor fazendo um paralelo com o ensino jurídico recente, ainda bastante dogmático, formalista e afastado da realidade social, preocupado com a interpretação e aplicação da lei aos casos concretos.

Os cursos de direito passaram a ocupar-se da formação do que se poderia chamar de “técnicos” em direito. A formação do jurista perde lugar para a formação do advogado somente. Talvez por isso, até a poucos anos fosse comum ouvir alguém chamar de “causídico” o seu advogado.

Com a chegada dos anos de 1980, início da retomada da democracia no país, e com o fim da censura aos meios de comunicação, as mazelas da população eram expostas diariamente. O sonho do milagre econômico brasileiro chegava ao fim com severas críticas às obras faraônicas tais como a construção da Ponte Presidente Costa e Silva, popularmente conhecida como Ponte Rio-Niterói, construída sobre as águas da baía da Guanabara; a Transamazônica que nascia acompanhada da responsabilidade de promover a integração nacional; a Usina Bi-nacional de Itaipu; bem como as usinas nucleares de Angra dos Reis.

Não ficaram de fora das atenções as questões sociais vividas pela população brasileira de um modo geral. Em especial, aquela parcela da população cujos recursos particulares eram mínimos, alguns até recurso nenhum possuía, ganhou visibilidade.

Os problemas sociais enfrentados pelo país entraram na ordem do dia e sua solução foi exigida aos governantes. Problemas tais como o desatendimento da população pela rede de saúde pública, o baixo rendimento escolar na rede oficial de ensino, o déficit habitacional com o conseqüente aumento da população das favelas e de moradores de rua, passaram a compor a agenda de políticas sociais do governo.

A questão da lentidão no andamento e na solução dos processos em curso no Poder Judiciário foi alvo também de maciças críticas e passou a freqüentar os noticiários no início dos anos de 1980 quando a abertura política começou a tomar corpo.

A esta morosidade eram atribuídas diversas causas, como o número reduzido de juízes, procedimentos complexos que exigiam a prática de vários atos processuais, prazos longos não respeitados por juízes e serventuários da justiça, número excessivo de recursos etc.

Foi então que a questão do Poder Judiciário entrou na agenda política, alimentando uma série de discussões e debates acerca da sua necessidade e oportunidade. Era o momento de aproveitar a efervescência política presente no país e dar início a um movimento de reforma do Poder da República responsável por dar a resposta definitiva nas questões ligadas à pacificação da sociedade²².

Assim é que retornando no tempo, temos os movimentos de independência, a abolição da escravatura, a instauração da República, a política pelas leis de proteção ao trabalhador, as vacinações em massa como questão de saúde pública e assim por diante, visto que são inúmeros os exemplos.

Acompanhando esta linha de pensamento, somos levados a considerar que os acontecimentos ocorridos ao tempo da ditadura militar que vigorou no país (1964-1985), somados a toda movimentação social pelo seu encerramento, fizeram com que a população passasse a reivindicar por mais eficiência nos tribunais.

²² Lindblon, tratando da preparação da agenda (1980:103), afirma que a par das necessidades gerais da população existem outras que variam de acordo com o ambiente e sociedade. Afirma, neste sentido, que “não há assim, preferências ou demandas políticas fixas (...) as exigências e demandas políticas dependem também da avaliação, pelos cidadãos comuns e pelos formuladores de políticas, do que as pessoas esperam e desejam do processo decisório político” Pode-se com esta afirmativa entender que as políticas públicas devem ser dotadas de uma certa maleabilidade no que concerne à sua necessidade tendo em vista que devem atender às necessidades da sociedade como um todo.

Durante muito tempo entendeu-se que para se assegurar o acesso à justiça, suficiente seria que constasse de norma escrita que este não seria negado. Desta forma, passou a figurar nas Constituições do Brasil o mandamento de que não se admitiria que a lei excluísse qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito da apreciação do Poder Judiciário.

Mas acesso à justiça deve significar mais do que a simples permissão legal de ingressar em juízo para reclamar uma decisão em um caso concreto. Segundo Cappelletti (1988)

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

Em sentido semelhante, tratando da questão da democratização do acesso à justiça, escreve Boaventura de Sousa Santos, justificando a necessidade de se criar um Serviço Nacional de Justiça,

“um sistema de serviços jurídico-sociais, gerido pelo Estado e pelas autarquias locais com a colaboração das organizações profissionais e sociais, que garanta a igualdade do acesso à justiça das partes das diferentes classes ou estratos sociais. Este serviço não se deve limitar a eliminar os obstáculos econômicos ao consumo da justiça por parte dos grupos sociais de pequenos recursos. Deve tentar também eliminar os obstáculos sociais e culturais, esclarecendo os cidadãos sobre os seus direitos, sobretudo os de recente aquisição, através de consultas individuais e coletivas e através de ações educativas nos meios de comunicação, nos locais de trabalho, nas escolas etc.” (SANTOS, 1996)

Com efeito, é no momento em que a população vai às ruas pedir por liberdade que passa a entender que a reivindicação de direitos inclui a tomada de ações concretas no sentido de vê-los reconhecidos. Este reconhecimento nem sempre, ou quase nunca, se dá de forma pacífica, sendo necessária a atuação de quem tenha autoridade para fazê-lo. É o Poder Judiciário que detém a competência para solucionar conflitos de forma definitiva, dizendo a quem pertence o direito alegado.

Durante os governos militares do pós-1964, a fim de dar continuidade à prática política dos desmandos, foram editadas várias normas que atavam os integrantes do Poder Judiciário. O Ato Institucional nº5, o mais duro de todos, suspendeu vários direitos e garantias constitucionais, o que provocou reflexos em todo o ordenamento jurídico.

Assim é que as reivindicações sociais que dependiam de atuação judiciária ficaram prejudicadas, posto que as leis procedimentais foram alteradas para atender aos interesses governamentais. Exemplo desta fase é o Código de Processo Civil, Lei nº 5.869, de 11 de

janeiro de 1973, que entrou em vigor em 01 de janeiro de 1974, quando estava no auge o mais duro governo militar, o do general Médici.

Para que uma solução do problema pudesse ser pensada, no entanto, fez-se necessário reconhecer, em um primeiro momento, a existência de falhas cuja solução era urgente.

A busca pela solução partiu da procura por um aprofundamento do conhecimento da atividade jurisdicional a partir do seu funcionamento. Indagou-se da atuação dos sujeitos que transitavam por seus corredores, abarrotavam suas salas e lotavam de processos suas estantes. Estes sujeitos eram magistrados, promotores de justiça, defensores públicos, serventuários da justiça, advogados e os cidadãos que buscavam nos suntuosos prédios do Poder Judiciário a solução para os seus conflitos.

De fundamental importância foi, também, o reconhecimento das deficiências da legislação em vigor, à época, no que concerne aos trâmites processuais. Muito se falou, e ainda se fala, de um número incontável de recursos processuais que, sob a alegação de colocar a salvo o direito de defesa das partes, contribui para emperrar o andamento dos processos, prolongando-os indefinidamente.

Os vários atos praticados no curso de um processo, todos com prazos rigorosos a serem observados, só eram respeitados pelas partes representadas por seus advogados. Os prazos dos juízes e serventuários eram freqüentemente ultrapassados, posto que estes, assoberbados de trabalho em meio a verdadeiras montanhas de processos, não conseguiam praticá-los dentro dos prazos assinados pela lei.

Algumas questões levadas ao Judiciário que diziam respeito a atividades cotidianas e de menor importância recebiam o mesmo tratamento e obedeciam ao mesmo código legislativo que outras. Assim, para exemplificar, uma simples discussão entre vizinhos que violavam a lei do silêncio obedecia o mesmo rigor técnico de uma ação de usucapião.

Não é difícil de perceber que o tempo despendido tanto para uma como para a outra era praticamente o mesmo. O descrédito na atuação do Judiciário era de tal monta que muitas ações eram abandonadas pelas partes desiludidas com a demora em obter a solução definitiva do problema. Outras vezes, dava-se que os conflitos eram resolvidos diretamente pelos envolvidos, muitas vezes com a intermediação de pessoa estranha aos quadros da justiça e que, não necessariamente, tivessem algum conhecimento da legislação pertinente. Nestes casos a solução era obtida a partir das regras do bom senso e da boa convivência numa dada comunidade.

Sobre esta forma de solução de conflitos, escreveu Boaventura de Sousa Santos²³, após estudos realizados em uma comunidade carente no Rio de Janeiro no início da década de 1970, que:

“foi possível detectar e analisar a existência no interior destes bairros urbanos de um direito informal não oficial, não profissionalizado, centrado na Associação de Moradores que funcionava como instância de resolução de litígios entre vizinhos, sobretudo nos domínios da habitação e da propriedade da terra”. (Santos, 1996: 175)

Cabe aqui repetir a citação feita anteriormente acerca da pesquisa realizada pelo IBGE, citada por Wanderley Guilherme dos Santos (1994)²⁴ sobre os sentimentos da população em relação às autoridades do Poder Judiciário. A citada pesquisa foi realizada entre a população com 18 anos ou mais envolvidas em algum tipo de conflito e demonstrou que um percentual médio de 64,8% dos entrevistados nas regiões do país (percentual Brasil de 67%), deixaram de buscar a justiça para a solução de seus conflitos e que 28,9% na média regional, contra 28,7% no país, declararam-se “descrentes da justiça; não quiseram envolvê-la; ou custava menos ser indiferente ao conflito”.

Os números são alarmantes e levando-se em consideração os dados acima e a época em que se realizou a pesquisa (entre 1985 e 1988), percebe-se que há uma coincidência temporal entre esta e o surgimento das primeiras providências dos poderes estatais no sentido de melhorar os serviços prestados pelos órgãos jurisdicionais.

Segundo Viana (1995), citando Hoppe, Van de Graaf e Vam Dijk²⁵, “*o processo de formação de políticas pode ser visto como um diálogo entre intenções e ações, isto é, um processo contínuo de reflexão para dentro e ação para fora*”.

Tomando por base o que foi dito por Lindblom e Viana e acrescidos os dados da pesquisa do IBGE utilizados por Santos, pode-se inferir que as necessidades da população descrente da atuação do Poder Judiciário apontavam para a urgência de se estabelecer uma política que permitisse ao menos minimizar os efeitos deletérios decorrentes das dificuldades de acesso ao judiciário.

A fase inicial no processo de retomada da credibilidade do Poder Judiciário foi de levantamento e reconhecimento dos problemas relacionados à acessibilidade, na qual tiveram ampla participação não só os órgãos governamentais, mas também a sociedade civil através da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e das Faculdades de Direito. As dificuldades a

²³ SANTOS, Boaventura de Sousa, op. cit. p.175

²⁴ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. op. cit. p. 102

²⁵ VIANA, A L. . *Abordagens metodológicas em políticas públicas*. Revista de Administração Pública: 1995. p.

serem superadas eram aquelas que se relacionavam com os altos custos, procedimentos excessivamente formais e as distâncias a serem vencidas pelas partes a fim de obter atendimento nos fóruns.

Coube ao Poder Legislativo dar início a uma reforma legislativa que permitisse avançar em direção à correção de rumo que se procurava. Neste sentido e, ainda sob a égide da Constituição de 1969, entrou em vigor em meados da década de 1980 a Lei dos Juizados de Pequenas Causas. Inspirada no estudo realizado por Mauro Cappelletti, da Itália e Bryan Gardien, dos EUA, foi por estes idealizado como uma instancia informal, dirigida por cidadãos comuns (juizes leigos) e encarregada de solucionar conflitos de menor complexidade jurídica.

O procedimento criado para a tramitação dos processos dentro de sua competência previa a prática de poucos atos processuais, a audiência una, a dispensabilidade de representação das partes por advogado. A mais importante das inovações talvez tenha sido a decisão de que os processos que tivessem curso nos Juizados de Pequenas Causas estariam livres da cobrança de taxas e custas, independentemente da situação financeira da parte. Até então só os juridicamente necessitados eram beneficiados pela lei da Gratuidade de Justiça que garante à parte beneficiária o não pagamento de custas em todas as instâncias, até a solução final da demanda.

Era o primeiro passo para minimizar os efeitos nocivos que procedimentos processuais antiquados traziam para a população de forma geral. O procedimento adotado para os feitos com tramitação no Juizado de Pequenas Causas era informado pelos mais modernos princípios processuais da Economia Processual e da Oralidade. Segundo o princípio da economia processual, o processo deve transcorrer com o máximo aproveitamento dos atos a serem praticados e que estes devem ser reduzidos a um número mínimo necessário, evitando-se a repetição dos atos já praticados. O princípio da oralidade visa a extinção de formalismos que possam surgir durante a prática de atos escritos objetivando, com isso uma maior celeridade processual.

Ao Poder Judiciário coube, no momento de implantar as reformas necessárias, colocar em vigor uma outra medida de extrema importância para facilitar o acesso à justiça, que se traduziu na descentralização dos fóruns. No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o Tribunal de Justiça inaugurou novas instalações em Campinho, Campo Grande e, em convênio com a Universidade Federal Fluminense, instalou o 1º Juizado de Pequenas Causas da Comarca de Niterói no prédio da Faculdade de Direito, no bairro do Ingá.

Ao Poder Executivo coube dar suporte orçamentário para que os Estados da Federação pudessem fazer frente ao aumento dos gastos com as novas instalações físicas e contratação de pessoal, magistrados e serventuários, através da realização de custosos concursos públicos.

2.3 – JUIZADOS DE PEQUENAS CAUSAS E OS JUIZADOS ESPECIAIS

Na década de 1980, vem à luz no Brasil a legislação que cria os Juizados de Pequenas Causas. Era uma tentativa de minimizar os efeitos nocivos que procedimentos processuais antiquados, bem como a sobrecarga de trabalho sobre os juízes trazia para a população. Chega sob aplausos, mas assim como a Justiça criada nos anos da Era Vargas, longe de estar livre das críticas. Até mesmo sua denominação foi questionada. O que seriam, afinal, “pequenas causas”? Qual o motivo de se excluir de sua competência a execução de suas decisões, obrigando os jurisdicionados a ingressar nos juízos “comuns” o que aumentava em muito o tempo para a satisfação dos interesses postos em litígio? Por que as ações penais foram excluídas do seu âmbito de atuação?

No entanto, e embora de iniciativa do Poder Executivo ainda exercido por um governante militar²⁶, foi legislação inovadora no que diz respeito ao procedimento, buscando-se a simplificação das formalidades. As ações que tivessem curso nos Juizados de Pequenas Causas teriam curso com a prática de poucos atos judiciais, sendo desnecessária a presença de advogado representando as partes e não haveria cobrança de custas processuais.

A Lei que instituiu os Juizados de Pequenas Causas no entanto, segundo Cândido Rangel Dinamarco²⁷, não se ateve apenas a alterações procedimentais mas foi além, nas suas palavras

“ foi portadora de uma proposta revolucionária muito mais profunda que a de mera instituição de novos órgãos no contexto do Poder Judiciário e traçado dos parâmetros do procedimento a ser cumprido por eles. Ela pretendeu ser e foi efetivamente o marco legislativo inicial de um movimento muito mais ambicioso e consciente, no sentido de rever integralmente velhos conceitos de direito processual e abalar pela estrutura antigos hábitos enraizados na mentalidade dos profissionais, práticas irracionais incompatíveis com a moderna concepção democrática do exercício do poder através da jurisdição”

Conforme já descrito anteriormente, a criação dos Juizados de Pequenas Causas coincide com o momento em que o país começa a viver o movimento de redemocratização.

²⁶ anexo tramitação do projeto de lei

²⁷ in Gaulia, Cristina Tereza. Juizados Especiais Cíveis. O espaço do cidadão no Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p.7-8

Equivale dizer que o debate político a respeito do papel desempenhado pelas instituições escapa ao restrito âmbito da intelectualidade para invadir a vida do cidadão comum. Nas palavras de Cristina Tereza Gaulia²⁸

“os Juizados Especiais são decorrência de uma longa busca do cidadão comum por uma justiça mais acessível, rápida e economicamente viável; mais do que isso, uma justiça que assegure os direitos essenciais, que seja humana e ajustada às necessidades e requisitos de vida digna para todos os cidadãos.”

Não demorou e também os juízes que atuavam nos Juizados de Pequenas Causas estavam assoberbados de trabalho. Com pautas lotadas, passou-se a esperar por uma audiência quase tanto tempo quanto nas Varas Comuns. Era o fim da tão propalada celeridade no atendimento às demandas da sociedade, objetivo maior dos Juizados de Pequenas Causas. Avolumaram-se as queixas em relação à morosidade, causando insatisfação não só dos que acorriam em busca de soluções judiciais como também dos advogados das partes, dos juízes e serventuários.

Os Juizados de Pequenas Causas tiveram o grande mérito de demonstrar a necessidade da simplificação dos atos judiciais como uma das medidas úteis para tornar a tramitação processual mais célere.

A valorização do princípio da oralidade, que prestigia a prática dos atos livres do excessivo formalismo dos atos escritos, é o princípio que maior importância confere ao procedimento adotado para os processos que deveriam ter curso naquela Justiça recém-criada.

Severas críticas foram feitas, no entanto, à denominação “Juizado de Pequenas Causas”. Questionava-se o que seriam “pequenas causas” e se o critério do valor econômico atribuído à ação seria apropriado para tal. É que, vincular o valor da causa à sua importância, era tido como uma visão simplista que ignorava as desigualdades sociais e econômicas existentes no Brasil. Em outras palavras, para o pobre, morador de comunidades carentes, os sub-empregados, uma causa de reduzido valor econômico não era de menor importância em relação à do morador das zonas mais privilegiadas das grandes cidades cujas ações tinham maior valor atribuído.

Outro motivo para duras críticas era a competência dos Juizados de Pequenas Causas. Uma vez decidida a causa, e transformada a sentença em título executivo, caso o vencido não satisfizesse a obrigação, o vencedor da demanda deveria propor Ação de Execução de

²⁸ Gaulia, op. cit. p.25

Sentença na Justiça Comum. Nestes casos, a celeridade esperada para a solução definitiva da demanda prorrogava-se por tempo indeterminado.

Ocorre que também os Juizados Especiais, da mesma forma que os antigos Juizados de Pequenas Causas, encontram-se, freqüentemente, com pautas lotadas com audiências marcadas com antecedência de 12 (doze) a 15 (quinze) meses. Tal fato se dá, em grande parte, pelo acúmulo de demandas motivadas pelas relações de consumo, notadamente aquelas relativas aos contratos de serviços de telefonia, energia elétrica e planos de saúde. A falta de atuação severa das Agências Reguladoras causando divergências de interpretação das normas por parte dos usuários dos serviços de um lado e dos órgãos responsáveis pela execução destes por outro, é fator decisivo na demora para uma resposta que resolva os conflitos postos à sua atenção.

E é justamente por causa desta demora na pacificação dos conflitos que se questiona a efetividade da atuação do Poder Judiciário, em particular dos Juizados Especiais Cíveis, que estes têm sido colocados na pauta das discussões acerca do acesso à justiça. Sendo certo que um dos fundamentos da República é a redução das desigualdades sociais, não pode um de seus Poderes alijar-se de seu papel precípuo, qual seja: atuar com celeridade e certeza jurídica.

Em 1995, a Lei nº 9.099 criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais em substituição aos Juizados de Pequenas Causas. De estrutura semelhante aos seus antecessores, tiveram sua competência em matéria cível ampliada e as decisões proferidas passaram a ser executadas por seus próprios órgãos, não sendo mais necessária a propositura de ação executiva de sentença na justiça comum. Com isso, ganhou-se em celeridade na solução definitiva do conflito, posto que as ações executivas que tramitam na justiça comum têm duração maior e, como conseqüência desta medida, os Juizados Especiais deveriam tornar-se mais eficazes e ganhar em credibilidade junto à população.

Embora o presente trabalho não trate de matéria criminal, vale destacar que a inclusão destas no âmbito dos Juizados Especiais constituiu um avanço importante para a solução de questões envolvendo delitos de menor potencial ofensivo, que teria o condão, se não de eliminar, ao menos de reduzir a impunidade estabelecida com a prescrição do poder punitivo do Estado em virtude da demora na solução destes crimes. Outra justificativa para a criação dos Juizados Especiais Criminais foi o reconhecimento da falência do sistema prisional como reintegrador do apenado à sociedade, o que levou a, finalmente, implantar-se a pena alternativa à pena restritiva da liberdade, fazendo com que os condenados prestem serviços à comunidade. Atualmente, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro mantém convênio com várias organizações civis tais como escolas e igrejas para o cumprimento destas penas.

A partir da implantação dos Juizados Especiais, incrementou-se o processo de descentralização dos fóruns com a criação de vários núcleos de atendimento, procurando-se, com isso, facilitar o acesso ao Judiciário. A medida evita o deslocamento da população para as áreas centrais das grandes cidades e diminui as despesas dos usuários com transporte, além de promover a redução do tempo de afastamento de suas atividades laborais e/ou domésticas.

Ocorre que com o tempo os Juizados Especiais acabaram por sofrer do mesmo aumento de demanda que os Juizados de Pequenas Causas, com pautas de audiências tão lotadas que não raras vezes a espera pode superar o tempo de um ano.

Todo esse volume de processos deve-se, em grande parte, ao acúmulo de demandas fundamentadas nas relações de consumo, notadamente aquelas relativas aos contratos de prestação de serviços públicos como telefonia, fornecimento de gás e energia elétrica. Segundo levantamento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (anexo 1), são as concessionárias de serviços públicos os mais acionados nos Juizados Especiais Cíveis.

Os números apontados pelas estatísticas do Tribunal são alarmantes. Em uma relação de 30 (trinta) fornecedores de produtos e serviços, 10 (dez), ou seja, 1/3 (um terço) deles é de concessionárias de serviço público. Lidera a lista, a Telemar, empresa de telefonia fixa no Estado do Rio de Janeiro com os seguintes percentuais de ações nos anos de 2003, 2004, 2005 e 2006 (até o mês de setembro), respectivamente: 20,45%; 19,31%; 15,97% e 12,67%.²⁹

Pode-se imaginar que este elevado número de ações está diretamente ligado à entrada em vigor do Código de Defesa do Consumidor em 1990. Suas disposições foram amplamente divulgadas pelos meios de comunicação em massa, o que teve como efeito fazer com que a população deixasse de ver-se como o receptor passivo de bens e serviços. O cidadão passa a perceber-se como consumidor cujos direitos estão, agora, garantidos em diploma legal.

A grande novidade que favorece o consumidor é a inversão do ônus da prova, que determina que é o fornecedor do bem ou serviço questionado que deva produzir a prova de que o mesmo foi bem realizado. Até então, cabia ao usuário provar o que alegava contra o prestador. Claro está que era medida desestimuladora de ações judiciais posto que fadadas ao insucesso uma vez que é praticamente impossível fazer-se prova de fato negativo.

A título de exemplo, pode-se citar a dificuldade que se apresenta ao usuário de serviço de telefonia, seja fixa ou móvel, de provar que determinadas ligações não haviam sido feitas. Atualmente, cabe à prestadora do serviço demonstrar a realidade da cobrança apresentada.

²⁹ TJ

A criação de associações de consumidores, constituída por profissionais da área do direito aptos a prestar esclarecimentos e assistência jurídica à população, teve papel de extrema importância na propagação do Código de Defesa do Consumidor.

Estas associações, sendo a de maior projeção o PROCON, participaram, e participam ainda nos dias que correm, de inúmeras incursões no comércio apontando irregularidades na divulgação e exposição de mercadorias. Irregularidades tais como, a não exposição dos preços junto aos produtos, peso real de alimentos e outros produtos em desacordo com o apontado na embalagem, juros mascarados em parcelas não identificadas, dentre outras.

Quanto ao número decrescente de ações acima referido, infelizmente não pode ser atribuído à melhoria dos serviços prestados pela empresa de telefonia, segundo entendimento do próprio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Muito ao contrário, os serviços continuam tão ruins quanto antes, o que levou o Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro a elaborar o chamado **Projeto Expressinho** (anexo 2) no âmbito de sua jurisdição. Este projeto foi implantado inicialmente no Juizado Especial Cível de Pendotiba, em Niterói, no ano de 1999, e tem como objetivo

“dar maior celeridade às demandas a serem propostas em sede de juizado especial cível, mormente aquelas em que o consumidor possa ter a imediata efetividade quanto ao bem jurídico pretendido, através de acordo direto celebrado com a empresa prestadora de serviços ou produtos, com sanção estabelecida em caso de descumprimento do acordo celebrado.” (TJRJ-Projetos Especiais)

Segundo a metodologia adotada, o funcionamento do “expressinho” nas instalações do juizado evitaria a demora com expedição de mandado de citação e prazo para a mesma, podendo a parte apresentar reclamação verbal perante preposto da empresa. Ato contínuo e conduzidos por conciliador, firmam acordo judicial que é homologado por juiz de direito.

Ainda segundo o Projeto, tais inovações visam a dar “efetividade e celeridade” ao procedimento pois,

“o consumidor vê sua pretensão reconhecida e resolvida num só ato, o que traduz o verdadeiro comprometimento com os princípios norteadores da Lei 9.099/95: **simplicidade, celeridade, economicidade e informalidade**”.

Em que pese o louvável propósito Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em atender com mais eficiência à demanda da população em relação à Telemar, o projeto já de início traz uma impropriedade que se manifesta claramente na utilização por uma empresa privada, de espaço público.

Embora se trate de prestador de serviço público não há que se fazer confusão entre empresa pública e concessionária, uma empresa privada. Equivale dizer que a Telemar na qualidade de empresa de capital privado, ainda que concessionária de serviço público, qual seja, a prestação de serviço de telefonia fixa, não deveria ter a seu serviço e à sua disposição espaço e servidores públicos.

O Expressinho Telemar constitui-se em verdadeiro escritório da empresa, alocado no prédio do fórum, com conciliador e outros servidores, utilizando-se do espaço, do maquinário e consumindo energia de um próprio do governo estadual.

O próprio projeto, quando explicita as razões de sua concepção, declara que tem por alvo as “Sociedades Comerciais/Empresas com **excessivo número de ações distribuídas em razão da precariedade do serviço oferecido**”. (grifo nosso). Como se vê, espantosamente a má qualidade no oferecimento de serviço merece premiação com instalações gratuitas em espaço público.

Portanto, a redução no percentual de ações propostas contra esta empresa de telefonia fixa no Estado do Rio de Janeiro não se deve à melhoria na qualidade do serviço prestado e sim às conciliações efetuadas no dito Expressinho da pior prestadora de serviço público no estado.

Atualmente, no Fórum dos Juizados Especiais Cíveis de Niterói, situado no Terminal Rodoviário Roberto Silveira encontra-se em funcionamento o “Expressinho Ampla”.

A Ampla é a concessionária responsável pela prestação dos serviços de energia elétrica para o município de Niterói. É outra das empresas com grande número de ações nos Juizados Especiais Cíveis. Significa dizer que, mais uma vez, a má qualidade na prestação de serviços à população é motivo de “premiação” pelo Poder Público.

De fato, a Ampla é a segunda colocada, nas estatísticas do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em número de ações propostas. No ano de 2003, foram 20.717 ações distribuídas em que a concessionária figurava como ré, correspondendo a um percentual de 6,32% das ações. Em 2004, foram 20.444 ações, num percentual de 6,08% e em 2005, 22.692 ações contra a Ampla, percentual de 6,34% das ações propostas nos Juizados Especiais Cíveis (totais relativos ao Estado do Rio de Janeiro).

Fácil de perceber que quanto pior a qualidade do serviço prestado, a se considerar que o número de ações aumentou expressivamente com o passar dos anos, mais rapidamente se recebe o privilegiado tratamento por parte do Tribunal de Justiça.

As empresas que ocupam o terceiro, o quarto e o quinto lugar nas estatísticas elaboradas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro são:

A) VIVO (empresa de telefonia móvel):

2003 = 4.993 ações (1,52%)

2004 = 8.565 ações (2,55%)

2005 = 15.661 ações (4,37%)

B) LIGHT – Serviços de Eletricidade S/A

2003 = 14.035 ações (4,28%)

2004 = 12.489 ações (3,71%)

2005 = 11.872 ações (3,31%)

C) Banco Itaú S/A

2003 = 3.014 ações (0,92%)

2004 = 5.429 ações (1,61%)

2005 = 11.872 ações (3,31%)

A estatística elaborada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro enumera os 30 (trinta) fornecedores de produtos e serviços mais acionados entre os anos de 2003 até o mês de setembro de 2006.

Integram a lista, além dos já citados acima, grandes fornecedores de produtos, concessionárias de serviços públicos e agentes financeiros. Todos com grande inserção na mídia através de material publicitário preparado pelas mais famosas empresas e protagonizados por celebridades.

2.4 – A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº45

Ainda com a preocupação em relação à pouca agilidade que vem emperrando o andamento dos processos nos tribunais nacionais, o Congresso Nacional aprovou Emenda à Constituição de nº 45, que trata da Reforma do Poder Judiciário (anexo 3). Publicada no Diário Oficial da União de 31 de dezembro de 2004, alterou diversos artigos, incisos e parágrafos inserindo inovações, algumas das quais com vistas a aumentar a celeridade processual.

Merecem destaque a criação do Conselho Nacional de Justiça; a súmula vinculante; a proporcionalidade entre o número de juízes em relação ao número de demandas e da população a ser atendida; o fim das férias coletivas; e o direito de duração razoável do processo.

2.4.1 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

O Conselho Nacional de Justiça é composto por magistrados, membros do Ministério Público, representante da Ordem dos Advogados do Brasil e por cidadãos com notável saber jurídico e reputação ilibada. Foi idealizado a partir do entendimento de que deveria existir um órgão com poderes para fazer o “controle externo” do Judiciário, ou seja, exercer o controle de atividades outras que não aquelas propriamente judiciais. Sendo assim, tem competência para efetuar o controle da atividade administrativa e financeiro do Poder Judiciário o que, em tese, poderá impedir o alongamento demasiado das demandas uma vez que receberá reclamações dirigidas contra juízes e tribunais.

2.4.2 A SÚMULA VINCULANTE

A súmula vinculante é instituto importado do direito anglo-saxão e tem por finalidade impedir que juízes e tribunais inferiores contrariem decisões consolidadas e reiteradas do Supremo Tribunal Federal. Cabe aqui um breve comentário acerca deste instituto tão estranho ao direito brasileiro, que tem suas raízes no direito romano.

Um dos princípios que regem o exercício da magistratura brasileira é o da Independência do Julgador, isto é, o juiz ao proferir decisão no caso concreto deverá ater-se à norma legal, sem prestar obediência a interesses privados. É o que se infere de normas estatuídas no ordenamento jurídico brasileiro tais como as que aqui serão reproduzidas a título de ilustração.

Assim, determina o Código de Processo Civil, no artigo 126, segunda parte, que o juiz ao decidir deverá “aplicar as normas legais; não as havendo, recorrerá à analogia, aos costumes e aos princípios gerais de direito”³⁰. O Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942, Lei de Introdução ao Código Civil, em seu artigo 5º, determina expressamente que “Na

³⁰ Código de Processo Civil Interpretado. São Paulo: Atlas, 2004.

aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”³¹.

A introdução da súmula vinculante no direito nacional foi feita ao argumento de que teria o efeito de evitar-se a demora na duração de feitos que tratassem de casos idênticos a outros já decididos anteriormente. Assim, decisões que reiteradas vezes já tivessem sido decididas pelo Supremo Tribunal Federal, a Corte máxima, devem ser seguidas por juizes e tribunais inferiores.

A grande crítica que se faz em relação a este instituto é justamente quanto à ocorrência de casos idênticos. Certamente, pode haver e há casos em que o direito pleiteado é o mesmo daquele que emerge de várias outras ocorrências o que não significa que o caso concreto guarde identidade absoluta com os demais. Assim, as circunstâncias fáticas sempre poderão ter alguma influência direta ou indireta na situação que deu causa à lide e, desta forma, conseqüentemente as soluções encontradas pelos julgadores serão igualmente diferentes.

A súmula vinculante sob o pretexto de reduzir o número de recursos aos tribunais superiores, antes implanta o risco real de engessamento do judiciário, ou melhor dizendo, do Direito, uma vez que este se alimenta e é constantemente renovado à luz das decisões dos juízes de primeira instância.

A importância destes, os julgadores primeiros das causas, consiste justamente no fato de que colhem em Audiência de Instrução e Julgamento, as provas orais. É exatamente durante este ato solene do processo que o juiz tem contato com uma realidade da qual somente tomou ciência através de documentos e petições escritas pelos patronos das partes.

Durante a tomada dos depoimentos do autor e do réu, bem como das testemunhas arroladas por ambos no processo, o juiz forma o seu convencimento. Tão importante é este momento que fica, o juiz, vinculado ao processo para proferir sentença, em atendimento ao chamado Princípio da Identidade Física do Juiz. Em sendo substituído, seu sucessor está autorizado, se assim julgar necessário a tomar novamente os mesmos depoimentos.³²

A súmula vinculante ameaça esta, por assim dizer, a “oxigenação” do Direito que emerge dos Tribunais de Primeira Instância, haja vista que os Tribunais Superiores, atuando em grau de recurso não apreciam matéria de fato, atendo-se unicamente às questões de direito invocadas pelo recorrente e pelo recorrido.

³¹ Código Civil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

³² Código de Processo Civil, art. 132 “O juiz, titular ou substituto, que concluir a audiência julgará a lide, salvo se estiver convocado, licenciado, afastado por qualquer motivo, promovido ou aposentado, casos em que passará os autos ao seu sucessor. Parágrafo único. Em qualquer hipótese, o juiz que proferir a sentença, se entender necessário, poderá mandar repetir as provas já produzidas.”

2.4.3 A PROPORCIONALIDADE JUIZES X DEMANDAS

A proporcionalidade entre o número de juízes em relação ao número de demandas e da população a ser atendida, vem ao encontro de uma das mais antigas reivindicações do mundo forense. O acúmulo excessivo de processos a serem apreciados pelos julgadores, de forma geral, é um dos grandes fatores para a demora na solução definitiva dos conflitos.

2.4.4 FÉRIAS COLETIVAS

A determinação quanto à proibição de férias coletivas, em que pese a insatisfação até certo ponto justificada dos advogados que deixam de ter a oportunidade de também gozarem férias, é medida salutar em benefício dos jurisdicionados posto que os conflitos não se suspendem durante as férias forenses.

2.4.5 DURAÇÃO RAZOÁVEL

Quanto ao direito à duração razoável do processo, inserido como novo inciso no art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, chega ao nosso ordenamento com status de Garantia Fundamental.

A legislação processual civil brasileira prevê vários procedimentos a serem adotados de acordo com as ações a serem propostas. São eles, o procedimento Ordinário, o Sumário, o Executivo, o Cautelar, o do Juizados Especiais, os Especiais de Jurisdição Contenciosa, os Especiais de Jurisdição Voluntária, além de outros estabelecidos em Leis especiais como, por exemplo, as ações de alimentos e de divórcio.

Em cada um destes procedimentos a lei estabelece prazos rígidos para a prática dos diversos atos do processo, prazos estes que devem ser estritamente obedecidos por todos os que de alguma forma venham a participar dos processos em curso. Assim, o juiz, o escrivão, o perito, o autor e o réu, estão submetidos à estrita observância dos prazos assinados pela lei ou pelo juiz da causa.

Ocorre que a desproporcionalidade entre o número de feitos processuais e o de juizes em atuação, acima citada, acaba por fazer com que estes não respeitem seus próprios prazos legais.

Assim é que determina o art. 456 do Código de Processo Civil, *in verbis*, “*Encerrado o debate ou oferecidos os memoriais, o juiz proferirá a sentença desde logo ou no prazo de dez (10) dias*”. No mesmo sentido é o art. 281, “*Findos a instrução e os debates orais, o juiz proferirá sentença na própria audiência ou no prazo de dez (10) dias.*” Prazos idênticos para os procedimentos Ordinário e Sumário, respectivamente, ambos sistematicamente desobedecidos por absoluta impossibilidade de cumprimento por parte daqueles a quem se destinam.

A garantia ao direito de prestação de tutela jurisdicional tempestiva, ou seja, à solução definitiva do conflito de interesses levado à apreciação do judiciário em tempo razoável, é uma tendência mundial e vem sendo recepcionada expressamente em diplomas legais europeus. Assim, o art. 6º, 1, da Convenção Européia para a Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (Roma, em 04 de novembro de 1950), determina que:

“Toda pessoa tem direito a que sua causa seja examinada equitativa e publicamente num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial instituído por lei, (...)”.

A Corte Européia dos Direitos do Homem condenou, com fulcro no artigo acima transcrito, a Itália a indenizar por dano moral uma demandante que teve sua espera por uma decisão de mérito prolongada por 10 anos e 4 meses.

Também a Constituição Espanhola, em seu art. 242, expressamente afirma que

“Todos têm direito ao juiz ordinário previamente determinado por lei, à defesa e à assistência de advogado, a ser informado da acusação contra si deduzida, a um processo público sem dilatações indevidas e com todas as garantias (...)”.

A inovação introduzida na Constituição com a Reforma do Poder Judiciário, embora importante, não tem o condão de, por si só, determinar uma atuação mais eficaz dos órgãos jurisdicionais. Ademais, o Brasil é signatário do Pacto de San José da Costa Rica, que através do Decreto nº 678, de 09 de novembro de 1992, foi promulgado e incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro e prescreve em seu artigo 7º, 5, o direito de qualquer cidadão “ser julgado dentro de um prazo razoável”. Evidente está que, desde então, há necessidade de obediência a tal diploma.

Resta a indagação de como e quem determinará o que venha a significar a expressão “razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”, se o próprio legislador não o determinou. Esta subjetividade eleva o risco de que a previsão

constitucional venha a se tornar “letra morta” caso não sejam estabelecidos critérios objetivos a serem observados durante o curso dos feitos nos tribunais.

2.5. OS PRINCÍPIOS INFORMATIVOS DOS JUIZADOS ESPECIAIS

A criação dos Juizados Especiais procurou atender aos mais avançados princípios do direito processual com vistas a ampliar o acesso à justiça. Assim é que o art. 2º da Lei 9.099/1995, determina que

“O processo orientar-se-á, pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação”.³³

Estes princípios, em verdade, já eram encontrados isoladamente ao longo do Código de Processo Civil e nas legislações processuais esparsas. Foram reunidos pela Lei dos Juizados Especiais a fim de assegurar que o escopo desta fosse atingido, qual seja, dar resposta definitiva às demandas de menor complexidade jurídica.

2.5.1 Princípio da Oralidade

O princípio da oralidade indica que somente os atos essenciais devam ser reduzidos a escrito. Ainda por este princípio, o juiz que toma os depoimentos orais das partes e testemunhas em audiência fica vinculado ao processo, devendo proferir a sentença. Sob este aspecto, alguns autores referem-se como princípio autônomo ao qual denominam Princípio da Identidade Física do Juiz.

Esta orientação tem por objetivo evitar que se repitam os depoimentos das partes, das testemunhas e peritos tomados em audiência prolongando-se ainda mais o tempo de tramitação dos processos judiciais.

³³ NEGRÃO, Theotonio. Código de Processo Civil anotado

2.5.2 Princípio da Simplicidade/Informalidade

Pedidos podem ser formulados e contestados oralmente pelas partes ou, quando por escrito, que o sejam de forma sucinta.

Assim é que as partes podem dirigir-se à secretaria do cartório diretamente, ou seja, desacompanhadas de advogado onde um funcionário encarregar-se-á de tomar as providencias para a propositura da ação.

2.5.3 Princípio da Economia Processual

A prática dos atos processuais deve se dar de forma a que deles se extraia o máximo de utilidade possível evitando-se a repetição de atos já praticados.

Equivale dizer, com isto, que na prática dos atos processuais deve-se atender mais à sua finalidade do que à forma como é praticado. Não tendo havido, portanto, erro grosseiro que inutilize ou vicie o ato, este deverá ser convalidado ainda que não tenha sido observada com rigor a forma prescrita em lei.

O princípio da economia processual indica também que, em sendo possível, deve-se aproveitar um único ato para mais de uma utilidade.

Também não se deve, em atendimento ao princípio, praticar atos desnecessários como por exemplo, intimar as testemunhas indicadas pelas partes se estas se comprometem a comunicar-lhes o dia em que deverão comparecer em juízo para participar da Audiência de Instrução e Julgamento.

Neste caso, em não comparecendo uma ou algumas testemunhas, não poderão as partes se servir do fato para adiar a Audiência. Esta terá curso normal, sem a oitiva das testemunhas faltosas, com exceção para o caso em que o juiz da causa julgar imprescindível um ou outro depoimento para a decisão final.

2.5.4 Princípio da Celeridade

Este propugna pela fixação de prazos razoáveis para a prática dos atos processuais e o respeito a esses pelos atores processuais.

Todos estes princípios levam a que o procedimento elaborado para os Juizados Especiais, transcorra em um curto espaço de tempo.

2.6 – O PROBLEMA DA COMPETÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS

Uma questão instaurou-se tão logo a Lei 9.099/95 entrou em vigor, qual seja, se o ajuizamento de ações nos Juizados Especiais seria uma faculdade das partes ou se a eles estariam obrigadas.

Duas correntes manifestaram-se acompanhadas por decisões em casos concretos por juizes de todo o país.

Tradicionalmente, a competência é dividida em absoluta e relativa. A primeira é a competência que não admite modificação e a segunda, a relativa, que pode ser prorrogada em determinadas circunstâncias.

São competências absolutas aquelas que se estabelecem em razão da matéria de que se trata no processo e a funcional, ou em razão da hierarquia dos órgãos que funcionarão ao longo do feito nas suas diversas fases.

Referem-se à competência relativa, tanto a que se estabelece em razão do território quanto aquela em razão das pessoas envolvidas no litígio.

O art. 3º da Lei 9.099/95 estabelece que serão processadas e julgadas pelos Juizados Especiais Cíveis, as “causas cíveis de menor complexidade”, assim consideradas:

- I- as causas cujo valor não exceda a quarenta vezes o salário mínimo;
- II- as enumeradas no art. 275, inciso II do Código de Processo Civil;³⁴
- III- a ação de despejo para uso próprio;
- IV- as ações possessórias sobre bens imóveis de valor não excedente ao fixado no inciso I deste artigo.”

Seguindo na leitura do art. 3º, alcançamos o parágrafo 3º que diz: “a **opção** pelo procedimento previsto nesta lei importará em renúncia ao crédito excedente ao limite estabelecido neste artigo, excetuada a hipótese de conciliação” (grifo nosso).

³⁴ Estabelece, o inciso II, do art. 257 do Código de Processo civil, o seguinte: nas causas, qualquer que seja o valor: a) de arrendamento rural e de parceria agrícola; b) de cobrança ao condômino de quaisquer quantias devidas ao condomínio; c) de ressarcimento por danos em prédio urbano ou rústico; d) de ressarcimento por danos causados em acidente de veículo de via terrestre; e) de cobrança de seguro, relativamente aos danos causados em acidente de veículo, ressalvados os casos de processo de execução; f) de cobrança de honorários dos profissionais liberais, ressalvado o disposto em legislação especial; g) nos demais casos previstos em lei.

Foi justamente a referência à “opção” que criou divergência de opiniões quanto a obrigatoriedade ou não de ajuizamento de ações junto aos Juizados Especiais Cíveis. Assim decidiu, por maioria, a Comissão Nacional de Interpretação da Lei nº 9.099/95: “O acesso ao Juizado Especial é por opção do autor”³⁵.

No mesmo sentido decidiu que “o exercício do direito de ação no Juizado Especial cível é facultativo para o autor”, no VII ENCJE, enunciado 1 e STJ-4ª Turma, RE 151.703-RJ; RT 378/412; 740/404; 759/266; 783/895; JTI 192/256 dentre muitas outras manifestações.

Em sentido contrário não foram poucas as decisões, considerando obrigatória a competência do Juizado Especial: Lex-JTA 157/13; 158/15; RF 337/295; JTI 234/40 e outras.

A competência constitui-se em matéria de ordem pública e, neste sentido, a sua modificação, uma vez estabelecidos seus critérios, só se admite por expressa determinação legal.³⁶

Em que pese o fato de haver referência ao valor da causa, a própria Lei dos Juizados Especiais, faz a ressalva de que a opção só se dará naqueles casos em que este supere o limite legal de 40 (quarenta) salários. Nesta situação, o autor poderá optar pelo ajuizamento da ação no Juizado Especial, deixando, automaticamente, de reivindicar o que exceder no pedido a este valor.

Some-se a isto o fato de que o processamento dos feitos nos Juizados Especiais tem procedimento mais célere, causa estranheza que as partes optem por ajuizar suas ações no juízo comum. Neste caso, pode-se imaginar a quem aproveita a demora na solução da lide e com que objetivos procura manifestação do Poder Judiciário.

Diante de tais argumentos claro parece que a competência dos Juizados Especiais Cíveis é absoluta não constituindo opção da parte, o ajuizamento de ação perante este ou nos juízos comuns.

2.7 – OS PROBLEMAS PARA UM EFETIVO ACESSO À JUSTIÇA

O acesso efetivo à justiça sofre alguns empecilhos de ordem funcional, no que tange aos Juizados Especiais Cíveis.

³⁵ Bol. AASP 1.929/3

³⁶ THEODORO JUNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*, Vol I, 178-187 e NEGRÃO, Theotonio. Código de Processo Civil. P. 360

O principal problema pode ser apontado como sendo a dispensabilidade de representação por advogado. À medida que teve por finalidade diminuir os custos do processo para as partes, essa questão traz inconvenientes no que diz respeito à defesa do direito alegado em juízo.

Antes de iniciar a Audiência de Instrução e Julgamento, deve o juiz da causa advertir a parte que comparece por si, de que tem direito a se fazer representar por advogado. Esclarece, na ocasião, que se a mesma não tiver um pode ser chamado um defensor público. Não desejando a parte advogado ou defensor público, a Audiência tem seguimento. Caso se dê que a parte aceite a representação por defensor público, este é chamado à Sala de Audiências.

Chegando o defensor público, este tem a prerrogativa, no entanto, de recusar a representação caso entenda que a parte não se enquadra nos critérios de triagem para avaliar a situação de necessitado jurídico.

A partir de então, insistindo a parte em fazer-se representar por advogado, a audiência é remarcada, acarretando o prolongamento desnecessário do tempo para a solução do litígio.

A grande questão que se invoca aqui é a que se dá naqueles casos em que a parte dispensa o advogado ou defensor público e a audiência tem continuidade.

É que o leigo, por mais que procure informar-se sobre seus direitos materiais, tem conhecimento muito restrito no que diz respeito à forma como eles deverão ser defendidos em juízo. Atualmente, pode-se ter contato quase diário com informações a respeito dos direitos do consumidor em freqüentes veiculações nos meios de comunicação em massa. Esse mesmo material informativo assegura ao consumidor que pode comparecer diretamente ao Juizado Especial Cível para a propositura da ação competente.

Certamente, o homem comum do povo não terá condições de fazer uma defesa de qualidade do seu direito.

Neste sentido, escreve Cappelletti³⁷ que

“Mesmo consumidores bem informados, por exemplo, só raramente se dão conta de que sua assinatura num contrato não significa que precisem, obrigatoriamente, sujeitar-se a seus termos, em quaisquer circunstâncias. Falta-lhes o conhecimento jurídico básico não apenas para fazer objeção a esses contratos, mas até mesmo para perceber que sejam passíveis de objeção”

³⁷ CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Blyant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988, p.23

Não se informa, no entanto, que nas relações de consumo, freqüentemente o prestador do serviço ou bem somente comparece em juízo representado por advogado. Neste caso, o consumidor desavisado que comparece imaginando poder fazer sua própria defesa, encontra-se em situação de franca desvantagem.

A petição inicial é o principal ato da parte autora. Nela são explicitadas todas as circunstâncias fáticas que levaram à propositura da ação. Não haverá outra oportunidade para que o autor acrescente dados à peça vestibular, donde se conclui que uma inicial defeituosa, preparada por quem não tem conhecimentos jurídicos, acarretará, ou poderá acarretar, numa solução injusta.

A esse respeito, ensina Abel-Smith (apud Cappelletti, 1988) a partir de estudo realizado na Inglaterra:

“Na medida em que o conhecimento daquilo que está disponível constitui pré-requisito da solução do problema da necessidade jurídica não atendida, é preciso fazer muito mais para aumentar o grau de conhecimento do público a respeito dos meios disponíveis e de como utiliza-los”

Some-se a isso o fato de que as grandes empresas são também grandes litigantes, no sentido de que são freqüentemente acionadas judicialmente, conforme se verifica a partir das estatísticas do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, acima referida.

Estas empresas são denominadas por Galanter³⁸ de litigantes habituais. Os consumidores, litigantes eventuais.

Como litigantes habituais, têm essas empresas vantagens sobre os eventuais na medida em que possuem um corpo de advogados altamente qualificados e habituados aos trâmites legais de uma demanda.

A respeito das vantagens que contam em favor dos habituais, enumera-os da seguinte forma

“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.”

Por tudo isso, a questão da efetividade ao acesso à justiça deve ser estudada a partir de um ponto de vista que ultrapassa a mera questão processual.

³⁸ CAPPELLETTI, op. cit. p. 25

Todos estes aspectos foram detectados durante a pesquisa de campo realizada e a seguir explicitada no capítulo próximo.

CAPITULO 3 – ACESSO À JUSTIÇA E EFETIVIDADE DO PODER JUDICIÁRIO: O OLHAR DOS ENVOLVIDOS NOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS

3.1 – CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Tendo em vista que o objetivo central da presente pesquisa encontra-se no questionamento sobre o acesso à justiça e sobre a efetividade da atuação do Poder Judiciário e, em particular dos Juizados Especiais Cíveis criados com a Lei nº 9.099/1995, passou-se à fase de definição do campo em que seria feita a pesquisa.

O recorte foi feito de forma a permitir o trabalho com a “população” envolvida em ações que tivessem curso nos Juizados Especiais Cíveis de Niterói. O fórum situado no Terminal Rodoviário Roberto Silveira foi o escolhido tendo em vista ser este o mais antigo instalado no município. A sua localização central influenciou a escolha uma vez que exerce jurisdição sobre a maior parte da população niteroiense.

Este fórum recebe, em média, 1.500 (hum mil e quinhentos) processos por mês, que são distribuídos entre três Juizados Especiais Cíveis.

Cada um dos Juizados conta, atualmente com juízes leigos assim distribuídos: quatro junto ao 1º Juizado, cinco junto ao 2º Juizado e 1 um junto ao 3º Juizado.

A Defensoria Pública ocupa espaço próprio sem estar vinculada aos Juizados Especiais. Somente quando há necessidade de participação do defensor público em alguma audiência é que são solicitados pelo juiz da causa.

A fase da pesquisa de campo foi inicialmente pensada como um questionário fechado contendo perguntas objetivas a serem aplicadas a juízes, advogados e usuários dos Juizados

Especiais Cíveis da Comarca de Niterói, situado no Terminal Rodoviário Roberto Silveira, de forma a captar diversos olhares sobre a temática em estudo.

A escolha dos entrevistados foi feita de forma aleatória, tendo como preocupação única diversificar a classe social e o nível de escolaridade, a fim de detectar possíveis dificuldades ou facilidades junto ao Juizado.

Após algumas leituras e discussões, chegou-se à conclusão de que o questionário fechado não era o instrumento de coleta de dados mais adequado e, para os objetivos do presente trabalho, perder-se-ia em qualidade. Fez-se, então, a opção por pesquisa do tipo “entrevista não estruturada” seguindo-se um roteiro, tendo em vista que a investigação diz respeito a questões valorativas e não, quantitativas.

Assim é que Maria Cecília de Souza Minayo³⁹ refuta a utilização da entrevista estruturada, realizada por questionários fechados, na pesquisa social, porque “quando se trata de apreender sistemas de valores, de normas, de representações de determinado grupo social, ou quando se trata de compreender relações, o questionário se revela insuficiente” (MINAYO, 1992:121).

Reformulou-se então a estrutura da pesquisa para elaborar-se não um questionário, mas dois roteiros de entrevista, por meio dos quais se pudesse apreender e compreender a qualidade das relações que a população em geral vem estabelecendo com o Poder Judiciário, a partir do Juizado Especial Cível.

Um primeiro roteiro foi pensado de forma que a entrevista fosse feita a usuários dos Juizados Especiais Cíveis. Por se tratar de ouvir o leigo, procurou-se tomar o cuidado de se fazer uso de um vocabulário que a ele fosse inteligível, ou seja, sem a utilização de termos jurídicos (anexo 1). Nessas entrevistas, buscou-se perceber qual o grau de satisfação do usuário com a atuação dos Juizados Especiais Cíveis de Niterói e se o Poder Judiciário vem ganhando em respeitabilidade e credibilidade junto à sociedade.

O segundo roteiro, destinado às entrevistas com magistrados, foi pensado de forma a perceber qual o “olhar” que o Poder Judiciário tem de si próprio em relação à sua atuação diária junto à população (anexo 2). Esse mesmo roteiro foi apresentado a advogados militantes, profissionais da área do Direito, que atuam diariamente no foro, defendendo os direitos das partes, sejam autores ou réus. A importância dessas entrevistas reside na apuração de eventuais diferenças entre os “olhares” de advogados e magistrados sobre a eficiência desse modelo de prestação jurisdicional.

³⁹ MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento*. São Paulo-Rio de Janeiro: Hucitec-abrasco, 1992

A pesquisa de campo foi realizada nos meses de novembro e dezembro de 2006, da qual apresentamos a seguir os principais achados.

3.2 – O OLHAR DO USUÁRIO

Os usuários, ou, usando a terminologia técnica, os jurisdicionados, foram selecionados aleatoriamente, em um número de cinco a serem entrevistados, sendo recorrente a situação de recusarem autorização para que a entrevista fosse gravada. Mesmo com a garantia de que não haveria identificação que permitisse sua individualização. Todos, sendo o magistrado a única exceção, somente concordaram em colaborar com a pesquisa se o pudessem fazer omitindo seus dados pessoais e os dos processos em que atuaram.

Dessa forma e por se tratar de entrevista “não estruturada”, formulou-se o primeiro questionamento: por que motivo negavam a gravação? Obtive-se como resposta, em variações de vocabulário, o receio de serem identificados, por qualquer meio, e sofrerem retaliações que poderiam ser de duas ordens: uma, a que partisse do Poder Judiciário, no processo em curso ou em processos futuros; a outra, a que poderiam vir a sofrer na aquisição de bens e serviços por parte dos fornecedores a serem citados.

Tal posicionamento leva a concluir que, provavelmente, a imparcialidade dos julgadores esteja sendo questionada, não só por usuários mas também por advogados. Ora, um dos princípios primordiais do Direito Processual Civil consiste justamente na equidistância que o magistrado deve guardar de ambas as partes. Sua função é a de analisar os fatos alegados e decidir de acordo com o que determinam os textos legais. Somente em casos autorizados pela legislação poderá o juiz decidir por equidade.

Um dos advogados entrevistados afirmou expressamente que sua negativa em identificar-se devia-se ao fato de ter muitos processos em curso no Juizado Especial e, portanto, ser pessoa bastante conhecida.

Superada essa fase inicial de desconfiança e receio, passamos às entrevistas com usuários, que aqui identificamos com nomes fictícios para preservar-lhes o anonimato.

A) ENTREVISTA Nº 1

A primeira entrevista foi realizada com Maria de Lourdes, uma mulher de 48 anos, separada, quatro filhos, funcionária de uma empresa de prestação de serviços de limpeza.

Moradora do Cubango, bairro da zona norte de Niterói, divide com os filhos a pequena casa de apenas dois quartos e um outro pequeno cômodo que serve de sala e cozinha.

Maria de Lourdes utilizou-se do Juizado Especial por duas vezes. A primeira, quando propôs ação contra uma grande rede de lojas de móveis e eletrodomésticos, cuja motivação foi a aquisição de um aparelho de televisão de 29 polegadas. Após a entrega do produto, quando da sua utilização pela família, foi constatado um defeito que impedia que o aparelho fosse ligado. No dia imediato, tendo procurado a gerência da loja, esta negou-lhe a troca por outro, sob a alegação de que a mesma deveria contatar o fabricante. Inconformada, procurou informações junto à Defensoria Pública, que propôs ação contra o fornecedor do bem.

Foi-lhe perguntado, então, quem a havia aconselhado a procurar os serviços dos Defensores Públicos e a resposta veio imediata: já os conhecia de outras ações, estas na área do direito de família, quando foi abandonada pelo marido.

A segunda vez em que esteve frente ao Juizado Especial deu-se em virtude de um aparelho de telefone celular, cuja linha fora cortada. O aparelho, adquirido na modalidade “cartão”, era pouco usado e não acreditava, a entrevistada, que todos os créditos tivessem sido usados tão rapidamente.

Dessa vez, aconselhada por uma colega de trabalho, ingressara com ação nos Juizados Especiais desacompanhada de advogado (defensor público, entenda-se), e teve uma parcela dos créditos devolvidos pela prestadora do serviço. O restante foi cobrado e pago por ela própria.

Indagada sobre as diferenças entre uma defesa e outra, respondeu que se sentiu insegura na segunda ação. Na verdade, tinha certeza de “que teria conseguido não pagar a conta toda”, caso tivesse tido a assistência do defensor público.

Relatou que o juiz solicitara a presença do defensor, mas por estar ocupado com outro juiz (provavelmente, imagina-se, que o defensor público estivesse participando de outra audiência e, portanto, impossibilitado de estar ao mesmo tempo em dois lugares diferentes), não pôde atender ao chamado. Segundo Maria de Lourdes, o juiz “até tentou ajudar um pouco mas acho que podia ter mandado eles devolverem tudo como fizeram com minha colega”.

Ela não se recorda do tempo exato transcorrido entre a propositura da ação e a solução final. No entanto afirma ter certeza de que “foi muito rápido, porque, nas outras vezes (nas ações referentes a direito de família acima referidas), demorou muito, muito mesmo”.

Considera-se medianamente satisfeita com as decisões finais. na sua opinião, no caso do aparelho de TV, “deu tudo certo e trocaram a televisão rapidinho, mas se tiver que reclamar de outra conta de telefone vai procurar um *adeogado* (sic)”.

Em relação ao atendimento recebido no cartório, diz que todos foram “muito bonzinhos” com ela e “explicaram tudo direitinho porque [...] não entendia direito o que eles diziam e eles repetiam tudo de novo”. Foi-lhe, então, perguntado se ao repetirem ela conseguia entender. “Mais ou menos”, respondeu.

Insistindo na questão, perguntou-se a ela qual a dificuldade de entendimento. Maria de Lourdes respondeu que, em muitos momentos, não entendia determinadas palavras, mas, com vergonha, acabava dizendo que havia compreendido: como tem pouca instrução por não ter podido estudar, “não consegue acompanhar” o que dizem.

Para finalizar, indagou-se se ela tinha sugestões ou críticas a fazer. Respondeu que não tinha nenhuma sugestão, porém, como que a pretender justificar-se, acrescentou: “mas também eu não entendo direito disso, né?”.

B) ENTREVISTA Nº 2

O segundo usuário entrevistado, GERALDO, contando 57 anos de idade, servidor público de nível médio, aposentado, morador do bairro do Barreto, utilizou o Juizado Especial uma única vez, há aproximadamente dois anos atrás.

A situação vivida por ele foi descrita como mais um caso de Direito do Consumidor. Tendo adquirido, em uma grande loja de móveis e utilidades domésticas, um móvel para sua casa, em poucas semanas constatou que o mesmo encontrava-se infestado de cupim. Fez contatos freqüentes com a gerência da loja, mas nenhuma solução era oferecida, levando-o, assim, a procurar o Juizado Especial. Em lá chegando, foi informado por um funcionário do cartório que poderia apresentar seu pleito sem a necessidade de contratar advogado.

Apresentada a petição, segundo Geraldo, a conciliação foi marcada para “dali a uns 5 ou 6 meses, não me lembro direito”. Foi durante a Conciliação que ele se sentiu desconfortável, pois se sentiu pressionado a aceitar apenas a troca do móvel, abrindo mão de uma indenização por dano moral.

Ao ser-lhe perguntado sobre o nível de satisfação com o serviço prestado pelo Juizado Especial, classificou-o como bom, mas acha que poderia ter sido melhor orientado para não aceitar a conciliação sem a indenização por dano moral. Observou que, entre a compra do móvel e até a sua troca, passaram-se quase 12 meses e ele ainda corria o risco de ver outros móveis da casa infestados pelo cupim e que, por isso, mereceria a indenização.

Como sugestão a fim de melhorar o atendimento, apontou a intensidade da demora e que no Juizado Especial “devia ter mais gente pra atender”, pois ele pensou “que tudo se resolveria bem mais depressa”.

C) ENTREVISTA Nº 3

Entrevista de nº 3, com MÔNICA, 49 anos, servidora pública, economista, moradora do bairro de Icaraí, que já ingressou nos Juizados Especiais por três vezes.

A primeira vez, há aproximadamente dez anos, contra uma loja na qual comprara um computador, cuja propaganda descrevia uma determinada especificação. Ao instalar o equipamento, constatou que o mesmo não conferia com aquele que havia comprado, pois suas especificações eram bastante inferiores àquelas anunciadas pelo vendedor. Após alguns contatos com a loja que se recusara a efetuar a troca, ingressou no Juizado.

Como se frustrou o procedimento de conciliação marcou-se uma Audiência de Instrução e Julgamento.

Como a lei permite o comparecimento a juízo sem advogado, desacompanhada de um, ficou “nervosa e insegura”, uma vez que a parte contrária se fez representar por dois deles. Na audiência, ficou decidido pelo juiz que o vendedor deveria devolver todo o dinheiro pago, corrigido monetariamente.

A segunda vez que utilizou o Juizado Especial, no ano de 2005, ajuizou ação contra uma grande loja, na qual efetuara compras que parcelou no cartão de crédito em 12 vezes, mas que quando do recebimento da fatura, percebeu que a loja lançara o débito para pagamento à vista.

Também dessa vez, tentou resolver, sem sucesso, diretamente com a gerência; entretanto, no Juizado, a solução veio já na Conciliação.

Tudo ficou solucionado em dois ou três meses, contudo a entrevistada avalia que foi melhor solucionado, ou seja, que não se sentiu tão insegura quanto na vez anterior, pelo fato de, dessa vez, a petição ter sido redigida por um advogado, embora ele não tenha participado diretamente da Conciliação.

A terceira vez é recente e ainda pendente de solução. Trata-se de ação contra concessionária de serviço público. A distribuição da petição inicial foi feita em novembro de 2006 e a Conciliação foi marcada para o mês de janeiro de 2007.

Quanto ao tempo para a solução final, respondeu que, embora a segunda ação tenha sido resolvida em um curto espaço de tempo, o mesmo não se deu na primeira vez. Naquela ocasião, o processo tramitou por mais de um ano. Durante todo o tempo, continuou efetuando o pagamento das prestações e utilizando um computador que não satisfazia as suas necessidades. Relata, ainda, que correu o risco de nada se resolver porquanto a empresa estava atravessando grave crise, tendo sua falência sido decretada logo após o final da ação.

Apesar disso, declara-se, no entanto, bastante satisfeita com a agilidade dos Juizados Especiais, afirma que deveria haver maior divulgação do Código de Defesa do Consumidor, naqueles aspectos de maior relevância para a sua proteção. Na sua opinião, o maior avanço do código reside na inversão do ônus da prova, o que representa um enorme ganho para o consumidor.

A título de ilustração, Mônica conta que tem uma irmã residente no Chile que sempre elogia o Código brasileiro, pois o chileno quase nunca dá razão ao consumidor. Atribui esta distorção ao fato de que, naquele país, o código foi elaborado “pelo governo e pelo capital, sem participação popular”.

D) ENTREVISTA Nº 4

A entrevista de número quatro foi feita com Alessandra, uma mulher de 31 anos, profissional liberal, moradora do Ingá, que já se utilizara do Juizado Especial por cinco vezes, sendo uma contra uma loja de departamentos, uma contra uma fornecedora de pneus e as outras três contra uma mesma operadora de telefonia móvel.

A primeira experiência, aproximadamente em 2002, foi com relação à compra de pneus e serviços de alinhamento e balanceamento. A esses serviços o prestador ofereceu-lhe duas formas de pagamento com preços diferenciados, tendo a entrevistada feito a opção pelo pagamento à vista com desconto. Ao retornar a casa, percebeu que havia efetuado pagamento à vista mas com o preço do serviço parcelado.

Procurou o prestador, que se recusou a fazer acordo, o que a levou a propor ação junto ao Juizado Especial. Não havendo acordo durante a Conciliação, foi marcada Audiência de Instrução e Julgamento, na qual saiu vencedora, decidindo o juiz pelo ressarcimento da diferença paga e mais danos morais.

Na ação contra a loja de departamentos, relata que ficou por mais de duas horas dentro da loja escolhendo artigos para compra, tendo em vista propaganda veiculada pela empresa,

que oferecia parcelamento facilitado. Ao chegar ao caixa, foi informada pela operadora que não poderia efetuar a compra parcelada com cheques, apenas em cartão de crédito. Muito constrangida com a situação, pois a loja se encontrava com muitos compradores, passou a fotografá-la com a câmera de seu aparelho celular a fim de demonstrar que não havia aviso sobre tal proibição. Juntou, às fotos, ainda jornais que veicularam a propaganda enganosa e distribuiu ação no Juizado Especial.

Como não aceitou a proposta de acordo formulada pelo preposto da loja, foi marcada Audiência de Instrução e Julgamento, sendo-lhe favorável a decisão, recebendo, assim, indenização por danos morais.

As três ações contra a concessionária de serviço de telefonia móvel foram motivadas por cobranças indevidas pela utilização do serviço. Apenas a primeira foi resolvida com acordo na Conciliação. Nas outras duas, houve Audiência de Instrução e Julgamento, sendo que, em uma delas, o acordo fez-se em Audiência e a outra ainda não foi realizada, estando marcada para o final do mês de janeiro de 2007.

Para Alessandra, o tempo de duração de um processo no Juizado Especial não é razoável, principalmente quando não se faz acordo na Conciliação e há necessidade de Audiência de Instrução e Julgamento, caso em que o processo se alonga por muitos meses.

Declarou-se insatisfeita com os Juizados não só pelo motivo exposto, qual seja, a demora no andamento do processo, mas também pelo tratamento recebido dos funcionários do cartório. Na sua opinião, eles são deseducados, não demonstrando “a menor boa vontade para atender o público”, ficando a impressão de que “fazem de tudo para aumentar a burocracia como estivessem prestando um favor. O cartório faz de tudo para atrapalhar”.

Como sugestão para melhorar o atendimento, Alessandra foi taxativa: “acabar com o funcionalismo público” pois, na sua opinião, “é a estabilidade que faz com que haja acomodação. Se o ‘cara’ sabe que pode ser mandado embora, perder o emprego, ele vai trabalhar direito”.

E) ENTREVISTA Nº 5

O derradeiro entrevistado como usuário do Juizado Especial, é RICARDO, 30 anos, bacharel em Direito e serventuário da Justiça Estadual do Rio de Janeiro, morador de Icaraí.

Já ingressou em juízo por três vezes, sempre contra a mesma operadora de telefonia móvel por cobranças indevidas. Em todas as vezes, houve Audiência de Instrução e Julgamento saindo ele vitorioso.

Quanto ao tempo de duração dos processos, embora não se lembre exatamente, considera que, na média, não foram tão longos, pois, como funcionário de cartório de uma “vara comum”, está habituado a processos que se desenrolam por anos. No entanto, na qualidade de bacharel em Direito, entende que o “espírito da Lei” não esteja sendo atendido de maneira satisfatória. A tentativa de conciliação, uma vez frustrada, na sua opinião deveria imediatamente transformar-se em Audiência de Instrução e Julgamento, o que imprimiria maior agilidade na solução definitiva das demandas.

Na pergunta referente à possibilidade dada às partes de comparecerem desacompanhadas de advogado, foi peremptório: tem certeza de esse permissivo legal antes de “facilitar a vida da parte, dificulta a sua defesa”. Instado a expor os motivos de sua resposta, disse entender que, nos Juizados Especiais, a grande maioria das ações diz respeito às relações de consumo. Assim, segundo Ricardo, dificilmente uma empresa estará representada sem acompanhamento de advogado. Se o consumidor, imaginando que não há necessidade de contratar advogado, comparece em causa própria, certamente sua defesa será deficiente, favorecendo sempre o fornecedor do bem ou serviço de má qualidade.

Quanto a sugestões para melhorar o funcionamento dos Juizados Especiais, diz que não acha que a qualidade seja ruim: “Na verdade, o que falta é melhorar o sistema de trabalho do Tribunal como um todo.”. Na sua opinião, a simplificação do procedimento já leva, automaticamente, a uma maior agilidade no funcionamento dos cartórios dos Juizados Especiais.

3.3 – O OLHAR DO ADVOGADO

Duas entrevistas foram feitas com advogados militantes nos Juizados Especiais Cíveis do Fórum central de Niterói.

A) ENTREVISTA Nº 1

A primeira das entrevistadas é ALESSANDRA, já antes entrevistada na qualidade de usuária como anteriormente relatado.

Como advogada, atua bastante nos Juizados Especiais Cíveis de Niterói, mas sempre como representante de empresas. Eventualmente, defende pessoas físicas.

No que diz respeito ao procedimento estabelecido para os Juizados Especiais, na sua opinião há, na verdade, “uma ilusão de rapidez. Quando um cliente me procura acha que tudo vai se resolver em um mês e, no entanto, tenho processos com até três anos de duração”.

Para Alessandra, o maior problema para a celeridade processual é a existência de recurso. Segundo sua experiência, nesse caso, a espera é de um ano, em média. Relata que, por algumas vezes, passou pelo constrangimento de clientes insinuarem que ela estaria beneficiando-se com a demora e por isso não tinha interesse de dar andamento ao processo. Não é raro, segundo suas declarações, que as partes pensem que “o advogado pegou o dinheiro e isso não acontece só comigo não, é com todo mundo”.

Há também o problema da desproporcionalidade entre o número de juízes e o número de processos pendentes de julgamento. Como consequência, as pautas de audiência estão sempre lotadas, fazendo com que se demore muito para que o processo chegue ao final. “Tem que aumentar o número de juízes. Se o Juizado Especial é para ser mais rápido tem que colocar mais gente trabalhando lá. O volume de processos é muito grande.”.

Na sua visão de advogada militante, a permissão legal para que a parte se apresente sem o acompanhamento de advogado prejudica a sua defesa pois

A pessoa comum não sabe o que fazer para se defender. A Defensoria Pública não comporta todos os atendimentos e isso exige maior atuação do juiz o que prejudica a sua imparcialidade. Ele acaba ajudando a parte desacompanhada de advogado o que dificulta a atuação pelo réu, pois tem que advogar contra o juiz que vai julgar a sua causa.

Entretanto afirma que os Juizados Especiais são de mais fácil acesso do que a Justiça Comum. No seu entendimento, se as ações que tramitam nos Juizados Especiais fossem propostas na Justiça Comum, “o Tribunal parava, explodia”, uma alusão clara à sobrecarga de demandas existentes que dizem respeito, principalmente, ao direito do consumidor: “Às vezes parece até que o Juizado Especial é só para o consumidor.”.

Nesse ponto, foi esclarecido à entrevistada que, por acesso à justiça, estava-se querendo significar solução rápida e justa do litígio e não, unicamente, facilidade para a

propositura de ações. Prontamente Alessandra disse que, sob tal aspecto, o acesso certamente vinha sendo negado. E o disse com veemência.

Reportando-se ao que antes já respondera sobre as dificuldades das partes de procederem à sua própria defesa, afirmou que quando essa situação ocorre, tanto autor como réu não alcançam uma decisão justa. A falta de imparcialidade do juiz prejudica ambas as partes, além das questões de demora nas pautas e falta de imparcialidade do juiz, aponta “dificuldades inexplicáveis” como o recolhimento de custas para apresentar recurso. Na página do Tribunal de Justiça na internet há uma apostila (anexo 3) ensinando a forma correta de fazer o recolhimento e “se você recolhe um centavo a menor, é deserto”.

Ao ser-lhe perguntado sobre a existência do “expressinho” diz que acha “um absurdo que empresas muito demandadas tenham tratamento privilegiado [...] Aqui no Brasil é assim, quanto pior você trabalha, melhor pra você, é só aqui mesmo”, comenta.

Indagada sobre o que fazer com essas empresas, respondeu de pronto:

lasca logo uma multa bem pesada em cima da empresa que num instante ela aprende. Aprende a melhorar o serviço e aprende a respeitar o consumidor. Empresário só entende de dinheiro. Então é muito fácil, ‘mete’ a mão no bolso dele que endireita rapidinho.

À guisa de sugestões para acelerar o andamento dos processos da competência dos Juizados Especiais, reafirma o que foi dito, ou seja, que o problema está no fato de os funcionários dos cartórios serem servidores públicos, garantidos pela estabilidade.

Nesse ponto foi então perguntado para a entrevistada como ela explica tal opinião, haja vista que o juiz é também servidor público e, em momento anterior, sem ter sido questionada a respeito, elogiou o trabalho do juiz do 3º Juizados Especial. Alessandra respondeu que determinados juízes agem da mesma forma que os funcionários de cartório, ou seja, “não estão nem aí para a demora no andamento dos processos, eles não são partes mesmo”. No entanto afirma que tem que fazer justiça a muitos juízes que são sérios e reconhecem a responsabilidade do seu trabalho. São diligentes, atendem bem as partes, “ficam em cima do pessoal do cartório” e “não fazem corpo mole. Esses trabalham mesmo. Mas também, vai ver a diferença nos contracheques”, indicando, claramente, que a má remuneração do cartório seria o motivo do mau atendimento prestado.

Quanto aos Juízes Leigos, Alessandra, por quem já teve algumas causas julgadas, demonstrou-se insatisfeita com a atuação deles afirmando que “dá a impressão de que eles nunca viram Direito na vida. Aliás, acabou o Direito com eles.”.

F) ENTREVISTA Nº 2

EDILSON é o segundo advogado entrevistado. Formado há quatro anos, atua nos Juizados Especiais Cíveis desde os tempos de faculdade quando fazia estágio em escritório particular no Rio de Janeiro.

Desde a formatura, quando montou pequeno escritório na Avenida Ernani do Amaral Peixoto no centro de Niterói, embora tenha outras causas, a maior parte dos seus clientes é de consumidores insatisfeitos.

Segundo sua experiência, o procedimento estabelecido pela Lei nº 9.099/95 proporciona um caminho para a solução rápida da lide:

A ausência de formalidades faz com que o processo ande mais rapidamente. Com isso, a causa é decidida em bem menos tempo do que se fosse proposta na Justiça Comum. Lá [na Justiça Comum], os processos se arrastam, levam anos, um simples despacho demora uma eternidade para sair.

Para Edilson, o problema maior que vem encontrando é a demora para que as audiências sejam marcadas. Explica que, em Niterói, apenas uma das Varas demonstra ter mais agilidade, enquanto nas demais a espera pode ser grande.

O trabalho dos advogados junto aos cartórios também apresenta dificuldades. Para ele, assim como apontado por Alessandra, falta boa vontade por parte dos funcionários para melhorar o atendimento: “Às vezes nem parece que estão ali pra trabalhar”, afirmando que se sente, muitas vezes, “aviltado” no balcão do cartório:

Já vi muito advogado perder a linha com os funcionários, dando murro em balcão e tudo e aos gritos. Eu é que sou de boa paz e vou levando mas já tive que ir falar com o juiz sobre o mau atendimento de um funcionário. Mas foi uma vez só, porque normalmente sou bem atendido.

Quando se perguntou a ele sobre qual a atitude que o juiz tomou em relação à sua reclamação, relatou que “o ‘cara’ continua lá, mas nunca mais me deixou esperando à toa no balcão. Não sei o que o juiz falou com ele, mas, pelo menos comigo, não criou mais problema.”.

Quanto à questão do permissivo legal para que as partes compareçam sem acompanhamento de advogado, posiciona-se radicalmente contra. Para ele, a pessoa sem formação jurídica não tem condições de promover a própria defesa de modo satisfatório:

Pode até parecer que os advogados querem fazer reserva de mercado, mas eu não vejo ninguém defendendo que as pessoas dispensem um médico para se tratarem sozinhas. Toda hora tem propaganda na televisão dizendo pras pessoas não se automedicarem. Então por que na hora de defender um direito seu poderia? A quem isso interessa?

Indagado se esse ponto de vista se restringia apenas ao momento em que o processo chega à Audiência de Instrução e Julgamento, afirma que não. No seu entendimento, mesmo para a Conciliação, a parte só pode negociar se sabe sobre o que está negociando:

A Conciliação é, na verdade, um negócio, uma barganha: eu te dou isso, em troca você abre mão daquilo. Quem garante que a parte leiga sabe que, se não abrir mão e for a julgamento, ela ganha tudo? Ou pelo menos perde pouco? Tudo bem que o advogado não interfira durante a conciliação, mas a parte tem que ter uma oportunidade de falar com o advogado antes de concordar.

Para Edilson, a conciliação feita somente entre as partes, sem a orientação prévia de advogados não atende às necessidades da população: “Se uma pessoa não conhece o seu direito, como pode negociar sobre ele?”.

Quanto à questão da relação entre o número de juízes e de processos, considera haver desproporcionalidade. Entende o advogado que Niterói deveria ter mais juízes lotados nos Juizados Especiais. A cidade é populosa e apenas três julgadores não conseguem dar o atendimento com a rapidez que se espera de um Juizado Especial e afirma:

Os Juizados Especiais foram criados para se evitar que as demandas se alongassem. É claro que não qualquer demanda, mas aquelas de menor complexidade, que exigem menos esforço do Judiciário para que sejam decididas. Se você não dota o Juizado de meios para efetivar esse atendimento, sua função primordial está prejudicada.

Acerca da instalação do “expressinho”, quando questionado, o entrevistado tomou fôlego para responder. Disse que jamais viu absurdo maior em termos de usurpação do espaço público e explicou sua posição.

Olha, eu me formei em universidade pública e lá, não sei das outras, mas na pública tive uma noção muito exata e firme dos meus professores sobre as distinções entre o público e o privado. O “expressinho” é um absurdo, uma maluquice. Não dá pra entender como é que o Poder Público toma uma decisão dessas, de instalar um verdadeiro escritório particular de uma empresa privada em um prédio público. É só mesmo no Brasil que acontece uma coisa dessas e ninguém fala nada, fica por isso mesmo. E, pior, tem até quem bata palmas.

A entrevistadora provocou afirmando que o “expressinho” parecia funcionar bem na solução das questões dos jurisdicionados junto à empresa, que o conflito se resolvia mais

rapidamente. Edílson respondeu que, na sua opinião, “nada justifica a instalação do ‘expressinho’”, e afirmou, demonstrando indignação

O espaço público não é coisa de ninguém. É do povo, da coletividade. A empresa que dê outro jeito de resolver suas demandas, contrata mais advogados, sei lá. O que não pode é ficar instalada dentro do fórum. Isso pode até ser legal, já que a lei autoriza, mas é de uma imoralidade sem par.

Insistindo nessa linha, perguntou-se, ainda que imoral, se a empresa não estaria prestando um melhor serviço à população na medida em que se coloca à disposição em local de mais fácil acesso? A isso respondeu que, para a população ser bem atendida, não precisa de “expressinho” e sim que a empresa preste o serviço com mais qualidade.

Para Edílson, uma maior atuação do Estado na fiscalização das empresas prestadoras de serviços públicos é fundamental no sentido de se melhorar-lhes a qualidade.

O expressinho foi criado para atender a um volume enorme de ações contra uma determinada empresa. Por que motivo não se passou a exigir que ela melhorasse a qualidade do serviço prestado? A quem interessa que o serviço não melhore? Alguém deve estar se beneficiando muito disso.

Perguntou-se, então, o que o advogado poderia fazer, a título de sugestão, para melhorar o serviço dos Juizados Especiais Cíveis em Niterói. Roberto respondeu que a criação de mais uma vara já se justifica. Informou que, há uns anos “acho que em 2004 ou 2005 teve uma audiência marcada com uma espera de 15 meses. Mais de um ano de espera? Isso não existe!”.

Reconhece, porém, que, atualmente, não se espera tanto, mas já prevê que “não demora e fica tudo emperrado de novo”.

Antes de encerrar a entrevista, perguntou-se a Edílson acerca da atuação dos juízes leigos. “Outra aberração”, respondeu:

O Tribunal arrumou foi um jeito de reservar mercado para os alunos da Escola de Magistratura. Aí os caras querem fazer bonito e saem decidindo de qualquer maneira e a parte que se dane. E tem o seguinte, pra recorrer da decisão do juiz leigo, tem que recolher custas e aí já viu, né? Foi-se a rapidez e o barato pro espaço.

3.4 – O OLHAR DO MAGISTRADO

Entrevista feita com LUIZ ALFREDO, o juiz responsável pelo 3º Juizado Especial Cível de Niterói, um homem que ainda não chegou, certamente, aos 35 anos e que afirmou ter exercido a advocacia antes de ingressar na magistratura.

O juiz, demonstrando estar disposto a colaborar com a pesquisa, recebeu a pesquisadora na sala onde são realizadas as audiências e em horário bem anterior ao início destas sendo possível, assim, fazer a entrevista com calma.

Perguntou-se inicialmente a opinião do magistrado a respeito do procedimento adotado para os processos nos Juizados Especiais Cíveis e relatou-se a insatisfação manifestada por Alessandra quando afirmou tratar-se de “uma ilusão”.

Em resposta, o juiz disse que quando a parte procura o primeiro atendimento e é feita a marcação da Conciliação, esta tem ocorrido em no máximo dois meses:

Não se chegando a acordo, no 3º Juizado, está-se conseguindo fazer a audiência de Instrução e Julgamento no mesmo dia. Somente em casos excepcionais, como pessoa não encontrada, não citada, ausência de testemunha é que marca-se [sic] a Audiência para outro dia.

O que vem preocupando o magistrado é a segunda fase, qual seja, a execução. Na sua opinião,

a execução nos Juizados está ficando muito parecida com o processo de execução na Vara Cível, seja porque os bens não são encontrados, seja porque o devedor não é encontrado e também pelo número de processos e de Oficiais que nós temos disponíveis. É um número reduzido de Oficiais de Justiça.

Indagado sobre a nova lei da “penhora *on line*” respondeu que existem dificuldades na operacionalização e dá como exemplo a penhora de dinheiro de instituição financeira em conta corrente. Nesse caso específico, a resposta retornada ao sistema é a de não haver dinheiro em conta corrente, o que é de espantar pois não entende “como é que um banco não tem dinheiro em conta corrente?”. Afirma, no entanto, que, apesar desse tipo de problema, “o Juizado é muito bom”.

A entrevistadora pergunta em seguida se a agilidade que está acontecendo no 3º Juizado é uma iniciativa desse ou se é um movimento do Tribunal de Justiça.

O entrevistado responde que o propósito da Lei nº 9.099/95 é, exatamente, este, que a audiência seja uma:.

Primeiro você faz a conciliação e no mesmo dia a Instrução. Só que eram muitas audiências, muitas conciliações pra um juiz só. Aí o Tribunal colocou os juízes leigos. Só que muitos juízes, com a chegada desses juízes leigos, deixaram de fazer audiência e é aí que está a diferença do 3º. O juiz do 3º não deixa de fazer audiência.”

Afirma já vir tal posicionamento desde a juíza anterior, e que, quando ele saiu em férias no mês de outubro, recomendou ao seu substituto que também não deixasse de fazer audiências. Dessa forma, o 3º Juizado consegue que não haja pauta de audiência. Quanto aos juízes leigos, acrescenta:

para se ter uma idéia aqui no 3º só temos um juiz leigo, no 1º (Juizado) são quatro e no 2º (Juizado) são cinco e lá tem pauta de AIJ (Audiência de Instrução e Julgamento). Lá, a pessoa vai fazer a conciliação em um dia e a Instrução é marcada para outro dia. Aqui não. Aqui o juiz continua fazendo audiência e convolvando em AIJ. Aqui não tem pauta de AIJ.

Afirma, ainda, que esse posicionamento é uma recomendação do juiz titular do 3º Juizado, informando que ele, o entrevistado, não tem a titularidade, mas segue a orientação recebida: “Isso vai do perfil de cada juiz.”.

Um outro motivo apontado para a agilidade do 3º Juizado é o que ele afirma ser um “problema de horário: Eu não gosto de deixar ninguém me esperando. Então eu não atraso as audiências e não marco leitura de sentença. A sentença sai na hora. Com isso, estamos terminando as audiência em torno das 4 horas.”.

Adiantando-se ao questionamento a ser feito em seguida, logo afirma perceber, em termos de acesso à justiça, estar o grande problema no primeiro atendimento da parte que comparece sem advogado. No seu entendimento, “a pessoa que está sem advogado está muito desamparada”. Reconhece que, nesses casos, o juiz vê-se impelido a orientar a parte, mas que essa é uma “atitude muito perigosa porque se o advogado da outra parte for esperto pode argüir a suspeição do juiz na hora”.

Uma outra questão indicada pelo magistrado, é o da Defensoria Pública. O juiz, quando desacompanhada de advogado,

sempre tem que avisar a parte que ela tem direito a um advogado. Muitas vezes a parte não quer, mas quando quer, muitas vezes a Defensoria Pública não está aí. Por exemplo, na segunda-feira não está, não tem defensor público aqui, e, aí, quando acontece isso, para não prejudicar a parte, a audiência tem que ser remarcada.

Neste ponto, foi-lhe perguntado se a Defensor Público sempre atuava nas ações em curso no 3º Juizado, tendo sido reafirmado pelo juiz que não podia obrigar o defensor a atuar, porque, se ele entendesse que a parte não necessitava, podia recusar-se.

Uma outra questão apontada nos casos de parte desacompanhada são as explicações que acaba por ter que dar, citando, como exemplo, quando, ao final da audiência, entrega a decisão para a parte tomar ciência.

Às vezes, a parte não quer assinar. Aí eu explico: tudo bem, lê pra tomar ciência mas assinar ou não assinar não vai fazer diferença. Mas eu acabo tendo que dizer como que faz pra recorrer, que tem que ter advogado, pagar custas e isso acaba fazendo do Judiciário, um órgão de consulta.

Continuando com a entrevista, foi o magistrado indagado a respeito da linguagem jurídica nos casos em que a parte comparece desacompanhada de advogado. Citou, então, uma situação ocorrida na véspera, em que o autor estava fazendo a própria defesa e ele, juiz, ao entregar a contestação apresentada pela parte ré, teve que explicar que era a versão dada aos acontecimentos pela outra parte “porque se eu falo ‘contestação’, ou falo ‘se reporta à inicial’, eles não entendem nada. Então eu tenho que usar uma linguagem diferenciada. Até nas sentenças. Sentença não é lugar para o juiz estar defendendo teses jurídicas”: afirma que as suas são bastante simples para que a parte leiga possa entender o que foi decidido no processo.

Quanto ao volume de processos em andamento, afirma que não é problema no 3º Juizado que conta atualmente com um volume de três mil processos ou um pouco mais, enquanto, segundo informa, o 1º Juizado conta com sete mil e o 2º Juizado com mais de dez mil processos.

Para ele, a solução é a “baixa nos processos” e explica que, por mês, é ajuizada uma média de 500 ações. “Então, o juiz tem que ter em mente que, se entram 500 processos, 500 processos têm que sair”, afirmando que é isso o que a presidência do Tribunal tem exigido, e acrescenta que freqüentemente vai ao cartório e manda fazer um levantamento de processos que se encontrem sem movimento por mais de 60 dias para que sejam arquivados.

Durante a entrevista, o juiz procurou demonstrar, antes de tudo, que o problema maior no que diz respeito à demora no andamento das ações é uma questão de organização cartorária e do próprio juiz.

O cartório responsável pelos processos que tramitam no 3º Juizado, segundo esse magistrado, não deixa acumular processos já solucionados. A baixa no sistema dos processos, cuja decisão transitou em julgado, para ele, é a solução para o melhor andamento dos feitos, pois não acumula trabalho e o juiz tem mais tempo para apreciar as ações em curso: “isso melhora a qualidade do atendimento”.

Além disso, assinalou como medida eficiente, a convalidação da audiência. Significa dizer que, uma vez frustrada a Conciliação, esta é imediatamente convertida em Audiência de Instrução e Julgamento. Assim, em um único momento, o processo termina com solução definitiva e, afirma ele, que “aqui não fica processo por mais de 30 dias”.

A respeito do “Expressinho”, entende que ele serve para melhor prestar atendimento à população e que, desde a sua criação, reduziu-se muito o número de ações propostas que chegam à Audiência de Instrução e Julgamento. Para o magistrado com o “Expressinho” qualquer problema se resolve bem mais rápido.

Como solução para a melhoria dos serviços prestados pelos Juizados Especiais, aponta, mais uma vez a questão de se reduzir o acervo de processos e de, melhorar o tratamento aos advogados. Relata que tem vários amigos que militam no foro, os quais, freqüentemente, queixam do tratamento a eles dispensado e, principalmente, da dificuldade de se entrar em contato com o juiz. Pergunta, então, o magistrado para a entrevistadora, se ela já tentara falar com um outro juiz, obtendo resposta positiva, reafirmou:

está muito difícil chegar ao juiz hoje em dia. Eu acho que o juiz tem que descer do pedestal porque ele tem que se conscientizar que ele é um funcionário público como outro qualquer. Ele só uma função diferente, cada um tem uma função específica. A gente está aí pra dirimir conflitos e atender as partes.

3.5 – CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS ENTREVISTAS

Em primeiro lugar, cumpre esclarecer que, dos três juizados instalados no prédio do Terminal Rodoviário Roberto Silveira, apenas em um deles foi possível contato direto com o juiz, sendo certo que várias tentativas foram feitas no sentido de agendar entrevistas com os juízes dos 1º e 2º Juizados Especiais Cíveis, todas infrutíferas.

A partir do que foi apurado com as entrevistas, pode-se elaborar algumas considerações acerca do papel dos Juizados Especiais Cíveis, de forma geral, e outras, no caso específico desses Juizados em funcionamento no fórum instalado no terminal rodoviário Roberto Silveira.

Inicialmente, depreende-se que as pessoas que ingressam em juízo, o fazem com uma expectativa de acessibilidade à justiça, o que, não necessariamente, corresponde à realidade encontrada. Isso se dá, principalmente, naqueles casos em que a parte comparece desacompanhada de advogado e, na medida em que carece de noções básicas de direito substantivo e muito mais de direito processual, não tem condições de promover a própria

defesa com eficiência. É o que se depreende dos depoimentos dos três primeiros entrevistados.

De fato, tanto Maria de Lourdes, quanto Geraldo e Mônica sentiram-se inseguros diante do advogado da parte contrária. Maria de Lourdes chega mesmo a afirmar que não entendia o que era dito, embora a primeira condição inafastável para se defender um direito, seja de que categoria for, é entender-se a língua pátria. Reporta-se, aqui, à questão do campo apontado em Bourdieu como de fundamental importância. Os Juizados Especiais foram idealizados como o lugar onde o cidadão poderia exercer individualmente o seu direito fundamental de acesso à justiça. Para tanto, simplificou-se o procedimento, reduzindo-se prazos e privilegiando o princípio da oralidade, já anteriormente explicitado. No entanto, na qualidade de órgão integrante do Poder Judiciário traz, inerentemente, a linguagem usualmente utilizada pelos operadores do direito.

A Lei nº 9.099/95, que instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais tinha como escopo fomentar o acesso à justiça. Como instrumento, elegeu a celeridade processual e, para tanto, estabeleceu um procedimento próprio e sumaríssimo para os processos da competência dos Juizados Especiais. Cappelletti⁴⁰ alerta, nesse sentido, para os riscos de, ao argumento de facilitar o acesso à justiça, passar-se ao oferecimento de um serviço de má qualidade.

No que tange à possibilidade de defesa pela própria parte verifica-se, também, que a meta não é atingida, haja vista que a linguagem utilizada pelos operadores do Direito não é a usualmente utilizada pelo homem comum do povo. Alessandra e Ricardo não encontraram dificuldades em promover a própria defesa pelo fato de serem bacharéis. Aliás, ambos, de uma forma ou de outra, exercem o Direito diariamente. A primeira como advogada militante e o segundo como serventuário da justiça. Mas também eles reconhecem as dificuldades encontradas pelo leigo que desconhece o Direito.

Cabe aqui fazer um apontamento sobre o significado da expressão “desconhecer o Direito”, que não se restringe ao conhecimento que possa ser dado ao texto legal. Em verdade, como já afirmado outras vezes anteriormente, os meios de comunicação são pródigos em reportagens sobre os Direitos do Consumidor. Ocorre que, em juízo, não basta a afirmação do texto legal. Existem princípios a serem aplicados e interpretados na defesa das teses apresentadas por ambas as partes em um processo judicial. Dessa forma, questiona-se, por maior que seja a divulgação dada ao Código de Defesa do Consumidor, se o leigo terá condições de, por si, defender-se perante a outra parte, principalmente naquelas situações em que o litigante adversário constitui-se em empresa, que conta com quadro próprio de

advogados para promover sua defesa. Como já referido, são estes, litigantes “habituais”, enfrentando litigantes “eventuais”, os consumidores.

A partir da entrevista obtida com o magistrado à frente do 3º Juizado Especial Cível de Niterói, depreende-se que a ausência de defensores públicos em número suficiente, ainda que haja a possibilidade de remarcar-se a audiência, traz prejuízos às partes, posto que se adia a solução definitiva da controvérsia, pondo fim à tão propalada celeridade.

A imparcialidade do juiz no julgamento da causa está também claramente em risco constante, porquanto, conforme apontado pela advogada Alessandra e pelo próprio juiz do 3º Juizado Especial Cível, Luiz Alfredo, o julgador tem que prestar auxílio à parte durante a audiência.

Excetuando-se a agilidade do 3º Juizado Especial, a celeridade esperada com a edição da Lei nº9.099/95 está claramente prejudicada. Nem mesmo a instituição de juízes leigos teve a capacidade de diminuir a demanda. Aliás, é de se notar que esses juízes não têm tido uma atuação satisfatória em tal sentido, haja vista que o 3º Juizado conta com apenas um, contra quatro e cinco juízes leigos junto aos 1º e 2º Juizados.

A diferença de escolaridade entre os usuários entrevistados demonstra que, mesmo aqueles com nível de instrução maior, têm tanta dificuldade de promover a própria defesa quantos aqueles que poucos anos tiveram nos bancos escolares. A partir dessa constatação, pode-se reafirmar ser descabido o permissivo legal para que as partes compareçam ao Juizado desacompanhadas de advogado, afetando, diretamente, o princípio do contraditório.

Chama mais a atenção, no entanto, o número de demandas baseadas em relações de consumo propostas contra as concessionárias de serviço público. A existência do “expressinho” Telemar e agora também de outro da Ampla, remetem, claramente, para a qualidade ruim dos serviços prestados por elas.

Semelhante dado leva a considerar que as Agências Reguladoras não estejam desempenhando seu papel, na medida em que se percebe uma real vantagem das concessionárias em continuar prestando serviços de má qualidade para a população.

Apesar de todas essas dificuldades, foi possível perceber que os Juizados Especiais Cíveis foram, rapidamente, transformados em Juizados de Defesa do Consumidor, embora a celeridade esteja sendo prejudicada, salvo exceções como a do 3º Juizado, que ainda é mais ágil, proporcionando uma resposta definitiva aos conflitos de sua competência com maior rapidez do que a Justiça Comum.

⁴⁰ CAPPELLETTI,

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da pesquisa realizada para a elaboração do trabalho, buscou-se verificar a eficácia dos Juizados Especiais Cíveis sob o prisma do acesso à justiça.

Feitos os questionamentos iniciais acerca de quais seriam os problemas enfrentados para que a população de forma geral e, em especial, para aquela parcela que acorre aos Juizados Especiais Cíveis instalados no prédio do Terminal Rodoviário Roberto Silveira em Niterói, procurou-se identificar o que tem sido feito pelo Poder Público a fim de melhorar a prestação desse serviço.

As medidas tomadas até o presente momento, praticamente, restringem-se a questões materiais, como o aumento do número de juízes e serventuários em atuação e a criação de novos postos de atendimento. Medidas essas de relevância, certamente, principalmente por ser sabido que é nas periferias dos grandes centros que residem as pessoas de menor poder aquisitivo.

Um Judiciário mais presente nessas áreas significa a minimização dos prejuízos sofridos com os constantes deslocamentos para a solução de questões jurídicas. Não se faz referência aqui apenas aos prejuízos unicamente materiais, mas também a outros de igual importância. Assim, está-se assegurando maior conforto no atendimento em locais próximos da moradia das populações de baixa renda, evitando a utilização de meios de transporte coletivos de má qualidade, que não atendem, satisfatoriamente, aos idosos e às pessoas portadoras de necessidades especiais.

A questão da assimetria de poder ficou claramente exposta no que tange às diferenças entre as partes, ou seja, a parte com maior poder aquisitivo, especialmente as empresas, utiliza-se dos serviços de advogados experientes e consegue promover melhor defesa.

A demora na resolução dos conflitos continua como questão não resolvida e a parcialidade disfarçada com que os juízes tendem a se colocar na ausência de advogado pode vir a comprometer todo o processo.

A falta de atuação das agências reguladoras dos serviços públicos por concessionárias termina por jogar sobre o consumidor a responsabilidade de se estarem revendo os critérios de

oferta e cobrança desses serviços. Com isso, fica o Judiciário sobrecarregado de ações que tratam sempre das mesmas questões, como cobranças indevidas e má qualidade na prestação de serviços.

Assim, pode-se verificar que não basta a criação de um novo órgão judicante, mas que esse deveria ter garantida sua atuação livre de formalismos excessivos sem significar o esquecimento das garantias do devido processo legal.

Os Juizados Especiais Cíveis, pensados como uma forma de solucionar com mais rapidez as questões levadas ao Poder Judiciário, devem ter sua atuação revista. Na medida em que têm competência para a solução de conflitos de menor complexidade jurídica, funcionam sem cobrança de custas iniciais e dispensam até mesmo que as partes devam fazer-se acompanhar por advogado, têm o rito processual simplificado e demonstram uma natural vocação para a redução das diferenças sociais.

Equivale dizer que, por meio desses órgãos judiciais, a população insurge-se contra as diferentes formas pelas quais pode sofrer com os desmandos de uma sociedade dividida entre o ideal republicano de igualdade e as conseqüências de um capitalismo globalizado.

No entanto é de se reconhecer, também, que a par das medidas de cunho material, a mudança na postura dos atores do Poder Judiciário, incluindo-se, aqui, os advogados, merece ser revista, para ampliar a participação da população no campo jurídico.

A simplificação dos atos processuais propiciando a busca de solução por meio da atuação mais direta do interessado não pode ficar adstrita a mudanças nas leis processuais. O Código de Processo Civil vem sendo sistematicamente alterado e, no entanto, não se percebe que tenha trazido melhorias para a população, principalmente aquela de baixa renda.

As discussões acerca das questões que envolvem o acesso à justiça não cabem mais apenas no que diz respeito aos seus aspectos processuais. Em que pese o fato de que as reformas nos procedimentos tenham possibilitado tornar o processo mais célere, estas, por si só, não foram suficientes para garantir que o espaço público dos Juizados Especiais Cíveis pudessem dar cabo de seu papel.

A vedação constitucional de edição de lei que restrinja da apreciação pelo Judiciário de lesão ou ameaça de direito não pode ficar confinada ao entendimento simplório de se garantir o exercício do direito de ação. Tampouco se pode imaginar que o acesso à justiça está garantido com a multiplicação dos fóruns pelas grandes cidades. O acesso à justiça deve agora a ser entendido como um movimento de inclusão social, que tem nos Juizados Especiais o *locus* apropriado para a redução das desigualdades, e o Poder Judiciário necessita estar

preparado para dar pronta resposta aos conflitos sociais, sem se perder de vista que o acesso à justiça, efetivamente, é fundamental para a preservação de direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Nova Cultural, 1999. 313p.

BODSTEIN, Regina C.A. *Complexidade da ordem social contemporânea e redefinição da responsabilidade pública*. In S. Rozenfeld (org). *Fundamentos da vigilância sanitária*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2001.

BOURDEIU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Lisboa: Difel. 1989. 311p

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988, 168 p.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O Longo Caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. 236p.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Código de Processo Civil Interpretado. São Paulo: Atlas, 2004.

Código Civil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

GOMES, Ângela de Castro. *Cidadania e direitos do trabalho*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002, 83p.

DAHRENDORF, Ralf. *O Conflito Social Moderno. Um ensaio sobre a política da liberdade*. São Paulo: Zahar, 1992.

LINDBLOM, C.E. *O Processo de Decisão Política*. Brasília: UnB, 1980

NEGRÃO, Theotônio. Código de Processo Civil.

PAIVA, Maria Arair Pinto. *Espaço Público e Representação Política*. Rio de Janeiro: EdUFF, 2000.

SADER, Eder. *Quando Novos Personagens Entraram em Cena – experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela Mão de Alice. O Social e o Político na Pós-Modernidade*. São Paulo: Cortez. 1996. 348 p.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça. A política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SOUZA, Jessé. *Elias, Weber e a Singularidade Cultural Brasileira*. Brasília: UnB, 1990.

THEODORO JUNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil, Vol I*.

VIANA, A L. *Abordagens metodológicas em políticas públicas*. Revista de Administração Pública: 1995.

VIANNA, Luiz Werneck et alli. *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan. 1999.

WAMBIER, Luiz Rodrigues e outra. *Breves Comentários à 2ª Fase da Reforma do Código de Processo Civil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

WATANABE, Kazuo. *Da Congnição no Processo Civil*. São Paulo: Central de Publicações Jurídicas, 1999.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade. Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Brasília: UnB, 2004.