

JUSTIÇA

OS VINTE ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A PROMOÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL

André Campos*
Luseni Aquino*

1 APRESENTAÇÃO

A realização da justiça na solução dos conflitos e das disputas em que se envolvem cidadãos e organizações é um dos objetivos essenciais da atuação do poder público. Em nome da restauração das condições rotineiras da convivência social, o Estado usa de seu poder jurisdicional para efetivar direitos reclamados com base na lei e punir os infratores das normas.

Um requisito fundamental para a realização da justiça por meio do Estado é o de que o conjunto de instituições que conformam o sistema judicial seja acessível a todos os cidadãos. Posto de maneira sintética, promover o acesso à justiça é um compromisso das sociedades democráticas que implica remover os obstáculos econômicos, sociais e culturais que conduzem a possibilidades diferenciadas de realização da justiça na vida rotineira dos cidadãos (SANTOS, 1989).

No Brasil, a questão do acesso à justiça começou a ganhar proeminência no debate público na passagem entre os anos 1970 e 1980. Em meio à frustração das expectativas redistributivistas geradas pelo “milagre econômico” e à intensificação da luta pela redemocratização do país, o frequente conflito entre setores populares e atores econômicos, sociais e políticos em torno de temas relacionados à habitação, ao acesso à terra e às relações de consumo, entre outros, estimulou o crescimento da busca pelo poder arbitral do Judiciário. Dadas as desigualdades marcantes entre os dois lados envolvidos nas disputas, bem como o cunho claramente coletivo das novas demandas apresentadas à justiça, esta mobilização acabou por colocar na agenda política do país a questão das possibilidades efetivas dos diversos setores da sociedade recorrerem às instituições diretamente responsáveis pela produção e distribuição de serviços jurisdicionais no país para terem seus direitos defendidos. A relevância do tema fez-se refletir em sua presença nos debates constituintes de 1986 e 1987 e em sua incorporação, por vias diversas e com avanços expressivos, na Constituição Federal de 1988 (CF/88).

* Técnico de Pesquisa e Planejamento do Ipea.

Este estudo discute exatamente as potencialidades inscritas no marco constitucional para a efetivação dos direitos dos brasileiros por meio do sistema de justiça. Na seção 2, apresenta-se uma breve reconstrução histórica da emergência do tema do acesso à justiça e de seus contornos conceituais básicos, no que diz respeito tanto à experiência internacional quanto à brasileira. Na seção 3, propõe-se uma leitura da múltipla inserção do tema na CF/88 como forma de efetivação de direitos, evidenciada na noção de assistência jurídica integral e gratuita como direito fundamental e em várias outras garantias, instrumentos e arranjos institucionais presentes no texto constitucional. Posteriormente, na seção 4, à luz do crescimento verificado na procura pelo sistema de justiça ao longo dos anos 1990 e das dificuldades observadas em respondê-lo adequadamente, discutem-se os avanços obtidos com a reforma do Judiciário, que começou a se realizar a partir de 2004 com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004. Finalmente, a seção 5 do texto aborda o horizonte e alguns dos desafios que se apresentam atualmente para a promoção do acesso à justiça no Brasil.

2 ANTECEDENTES: QUESTÕES EM TORNO DO ACESSO À JUSTIÇA

Em linhas gerais, “acesso à justiça” é uma expressão que compreende duas idéias fundamentais: a de que o sistema de justiça deve ser igualmente acessível a todos, de um lado, e, de outro, a de que este deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos (CAPPELLETTI; GARTH, 1978). Ou seja, a dimensão institucional do acesso está relacionada a outra de natureza axiológica, que agrega a exigência de que todos possam recorrer em condições equitativas aos órgãos encarregados de administrar a justiça, além da necessidade de que os litígios e as demandas dos cidadãos sejam processados de maneira adequada, com base em critérios legítimos e sem morosidade ou parcialidade.

Promover o acesso à justiça é, portanto, garantir o acesso de todos à *ordem jurídica justa* (WATANABE, 1988), o que está diretamente relacionado à preservação da credibilidade dos órgãos estatais no desempenho de sua função arbitral.¹ Nas sociedades democráticas – comprometidas não apenas com a proclamação da igualdade formal dos cidadãos, mas também com a busca de sua realização substantiva – tal garantia ganha ainda outro nuance, pois relaciona-se à legitimidade da ordem social e política instituída em si.

1. Embora a imputação dessa função objetiva ao Estado não tenha significado o estabelecimento de um monopólio sobre a atividade jurisdicional – uma vez que instituições como as igrejas, os fóruns comunitários e as lideranças locais, entre outros, preservaram seu papel tradicional de mediadores dos conflitos – a intensificação das relações sociais e a complexificação das questões que se tornaram passíveis de ser levadas à justiça na modernidade contribuíram para que o sistema de justiça estatal fosse crescentemente identificado como o mais eficaz na aplicação da justiça. Para isto, concorreu também o grande diferencial em termos do poder de imposição de decisões entre os órgãos do Estado e as instituições sociais que, na grande maioria das vezes, têm base local restrita.

Em termos históricos, a promoção do acesso à justiça é uma preocupação recente. No marco liberal, em que os direitos de cidadania eram vistos exclusivamente como atributos dos indivíduos, e o recurso à justiça era uma alternativa circunscrita àqueles que podiam enfrentar os custos da litigância (representação por advogado, custas processuais, decurso de tempo etc.), tal preocupação não era evidenciada. O tema ganhou relevância pública apenas quando a idéia de cidadania passou a incorporar também os direitos econômicos e sociais. Sob a lógica da cidadania social – que requer do Estado prestações positivas aos cidadãos, na forma de serviços de saúde, educação, habitação, assistência social, entre outros –, ampliou-se, de forma significativa, o leque dos direitos e das garantias que, como prerrogativas dos cidadãos, poderiam ser reivindicados na Justiça.

Assim, as questões distributivas envolvidas na alocação dos recursos públicos, que eram tradicionalmente resolvidas no âmbito das disputas políticas, passaram a frequentar cada vez mais os tribunais. Acrescente-se a isto o fato de que tais questões envolviam necessariamente os órgãos públicos e afetavam preponderantemente os interesses e as condições de vida dos setores mais pobres da população, de forma que se observou, também, uma mudança no perfil das partes que passaram a figurar nos conflitos administrados pelos tribunais.

A mobilização social em prol da promoção do acesso à justiça consolidou-se nos Estados Unidos e nos países da Europa Ocidental entre as décadas de 1960 e 1970. O contexto em que ocorreu esta eclosão esteve marcado, de um lado, pela explosão de litigiosidade resultante dos movimentos sociais das minorias políticas, especialmente aqueles de cunho étnico e de gênero, e, de outro, pelas crescentes pressões sociais sobre o Estado em resistência ao encolhimento das políticas públicas de proteção social diante da recessão econômica.

O estudo pioneiro de Mauro Cappelletti e Bryan Garth (1978), que compara várias experiências internacionais, mostrou que essa mobilização se efetuou e forma progressiva, incorporando novos aspectos a cada etapa e ampliando crescentemente seu significado original. Dada sua orientação ao mesmo tempo cumulativa e inovadora, os estudiosos caracterizaram-no como um movimento em três “ondas”. A primeira, esteve ligada à demanda por assistência judicial gratuita, de modo a ampliar o acesso dos pobres ao sistema de justiça. A segunda, por sua vez, relacionou-se com a adoção de novos procedimentos no âmbito do processo civil tradicional para permitir a representação legal de interesses de natureza coletiva, ao mesmo tempo em que surgiam agências governamentais e não governamentais de defesa dos direitos. A terceira, finalmente, refere-se às reformas na estrutura, na organização e no funcionamento do sistema de justiça que reforçaram e ampliaram o alcance das “ondas” anteriores. Estas reformas envolveram iniciativas variadas, tais como: a criação de tribunais especiais, o uso de leigos na função de

juízes e defensores, modificações legais para evitar litígios ou facilitar sua resolução, a instituição da mediação ou utilização de mecanismos informais e privados de resolução de conflitos (CAPPELLETTI; GARTH, 1978).

No Brasil, as três “ondas” do acesso à justiça misturaram-se e concorreram entre si. Suas origens remetem às décadas de 1970 e 1980 e estão ligadas à emergência dos novos conflitos sociais, que traduziam a luta dos movimentos populares organizados pela garantia de novos direitos – especialmente em torno de temas como habitação, acesso a terra, saúde e relações de consumo (SILVA, 2002). A configuração de um novo padrão de conflitos no país foi identificada, por exemplo, nas frequentes disputas entre os participantes de invasões de massa a terrenos urbanos e os seus proprietários – privados ou públicos –, entre mutuários inadimplentes e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e entre consumidores de serviços públicos e as empresas prestadoras destes serviços (FALCÃO, 1981).

Em linhas gerais, o elemento novo na base da conflituosidade que se configurava no país naquele período era o fato de esta ser motivada por interesses de natureza eminentemente coletiva, que contrapunham poderosos agentes privados – ou mesmo órgãos do Estado – a grandes segmentos da população, especialmente das camadas médias e baixas, as mais afetadas pela crise do “milagre econômico” brasileiro.

Motivados por uma situação de urgência em relação às suas condições de vida, os protagonistas desses conflitos evidenciavam a distância entre o formalismo legalista e sua realidade, defendendo uma concepção de direito e de justiça fundada em uma lógica de cunho social, válida independentemente da lei ou, até mesmo, contra ela. Mencione-se nisto a mobilização dos sindicatos de trabalhadores operários; das associações de médicos, educadores e assistentes sociais; dos organismos de militância política de esquerda; das comunidades católicas eclesiais de base; das donas de casa contra a carestia etc.

A atuação dos movimentos sociais organizados foi particularmente importante no sentido de contribuir para a entrada das demandas dos setores populares no sistema de justiça brasileiro. Até então, parte considerável dos conflitos em que se viam envolvidos não chegavam às instituições jurídicas oficiais, sendo processados (satisfatoriamente ou não) às suas margens (FALCÃO, 1981). Fosse tal situação reflexo do desconhecimento em relação aos princípios que organizavam o sistema, dos obstáculos que dificultavam o acesso aos seus canais institucionais, ou ainda do descaso em relação à eficácia das instituições estatais de processamento de conflitos, o fato é que os setores socialmente marginalizados permaneciam como atores passivos da Justiça, mais vítimas desta do que seus beneficiários.

É importante pontuar que o processamento das disputas trabalhistas era praticamente a única exceção a essa regra. De fato, desde 1932, estas passaram a ser resolvidas no âmbito de Comissões Mistas de Conciliação, órgãos que tinham

poderes para decidir os conflitos em primeira instância. Em caso de recurso, este era direcionado ao Ministério do Trabalho, que organizava comissões para dirimir as disputas em segunda instância. A Constituição de 1934 atribuiu um caráter judicial ao sistema, ao reconhecê-lo como Justiça do Trabalho (JT), ainda que vinculada ao Poder Executivo. Em 1939, este caráter foi reforçado, com seu deslocamento para o âmbito do Poder Judiciário. A Constituição de 1946 já fez referência à JT como instituição especializada do Poder Judiciário Federal – *status* que foi mantido pelas Constituições de 1967, 1969 e 1988, apesar de todas as modificações ocorridas no modelo corporativista de relações socioeconômicas que orientou a concepção original das comissões de conciliação. Em alguma medida, este extenso percurso mostra a importância histórica desta instituição jurídica para os grupos populares brasileiros.²

A despeito disso, a alteração do quadro de relativa ausência dos setores populares dos espaços institucionais da justiça só ocorreu na passagem das décadas de 1970 e 1980. Tal mudança deve-se basicamente à difusão, entre as camadas populares, da perspectiva de recurso ao Judiciário como estratégia legítima para defesa de seus interesses. Promovida particularmente pelos movimentos sociais organizados, esta estratégia disseminou nas associações comunitárias das favelas, nos sindicatos e nas sedes das comunidades de base os serviços não oficiais de assistência judicial, incentivando os setores socialmente marginalizados para a “descoberta” de seus direitos e utilização dos mecanismos legais disponíveis para sua defesa (LOPES, 1998). Tais serviços contavam com a colaboração de operadores do direito, os “advogados populares”, que além de orientarem os setores socialmente desfavorecidos a litigar na Justiça, exploravam os vários problemas de organização do Judiciário em benefício dos grupos em questão.

Na medida em que se ampliou a percepção de que os bens e serviços públicos básicos constituíam direitos sociais de cidadania, e não mera benevolência estatal, os tribunais brasileiros foram convertendo-se em um importante espaço de luta para os setores populares. Visto de outro ângulo, a emergência inédita de demandas sociais no Judiciário brasileiro refletia o fato de que a luta jurídica por novos direitos era a luta em si pela incorporação dos grupos socialmente marginalizados e de seus conflitos e suas demandas ao mundo do direito. Neste sentido, a reivindicação pelo reconhecimento jurídico de suas demandas inseriu-se no processo de seu próprio reconhecimento enquanto “sujeitos coletivos de direitos”, aptos a

2. De acordo com a série histórica disponibilizada pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST), o número de ações impetradas na primeira instância da JT aumentou 4,6 vezes, entre 1941 e 1951 – atingindo 78 mil ações por ano; duas vezes, entre 1951 e 1961 – alcançando 155 mil ações; 2,4 vezes, entre 1961 e 1971 – atingindo 367 mil ações; duas vezes, entre 1971 e 1981 – alcançando 729 mil ações; e 2,1 vezes, entre 1981 e 1991 – atingindo 1,5 milhão de ações; 1,2 vezes, entre 1991 e 2001 – alcançando 1,7 milhão de ações, estabilizando-se neste patamar a partir de então. Ou seja, desde o início dos anos 1940, o número de disputas arbitradas pela JT praticamente só ampliou-se. E sempre com acentuado envolvimento de trabalhadores e sindicatos, seja como partes litigantes ou como julgadores – até 1999, neste último caso.

participar integralmente da vida pública ou a fazer valer na Justiça aquilo que percebiam como direitos que lhes eram negados (SOUZA JR., 1999).

Entretanto, o fato de que a Justiça passou a ser mais frequentemente acionada pelos setores populares não garantia o processamento adequado de suas demandas. Para isto, contava o fato de que a cultura jurídica brasileira tinha dificuldades para lidar com reclamos por justiça material, “para os quais a dogmática não contava com respostas previamente definidas em seu repertório de soluções-exemplares para casos-exemplares” (FARIA; CAMPILONGO, 1991, p. 34). Além disso, pesava também o fato de que os instrumentos jurídicos disponíveis eram inadequados à representação de interesses não rigorosamente individuais, fazendo com que os novos conflitos sociais, de natureza eminentemente coletiva, não fossem percebidos como conflitos jurídicos legítimos.

O problema do formato inadequado do processo judicial para a resolução de determinadas disputas já se observava no caso da proteção jurídica dos interesses dos grupos difusos de pessoas. Consumidores prejudicados pelo fabricante de determinado produto, deficientes físicos impossibilitados de acessar locais públicos ou moradores de área poluída por atividade industrial danosa à saúde e ao meio ambiente, todos estes grupos sociais difusos só tinham garantia de proteção legal aos seus interesses lesados à medida que cada um deles acionasse individualmente o sistema de justiça. Além disso, fatores como o formalismo na construção dos processos judiciais – como a exigência de que cada dano fosse tipificado caso a caso – ou a morosidade das práticas judiciárias em face da urgência das soluções aos prejuízos causados também limitavam a efetivação da justiça nas relações sociais.

Do ponto de vista estritamente individual, alguns aspectos do funcionamento do sistema de justiça desestimulavam o recurso dos cidadãos no caso de conflitos corriqueiros e relativamente simples, representados pelos acidentes de trânsito, pelas brigas de vizinhos, ou por disputas menores envolvendo questões trabalhistas, por exemplo. Estas eram situações em que a desproporção entre os custos da litigância (financeiros e de tempo) e o benefício obtido pela solução favorável ao demandante não motivava a iniciativa de processos judiciais de formato clássico; requeriam, ao contrário, serviços jurídicos mais ágeis, informalizados e baratos. Também por se tratar de situações em que não havia necessariamente perdedores e vencedores, a contraposição, por si, das partes em juízo não era desejável, sendo mais indicada a busca de soluções conciliadoras, que promovessem a aproximação e negociação entre as partes envolvidas. Todos estes casos representavam situações em que direitos assegurados em lei ou pretensões de justiça legítimas não encontravam proteção judicial efetiva.

A perspectiva de reconfiguração da ordem democrática no limiar dos anos de 1980 expôs o problema da defesa dos direitos transindividuais e do equacionamento das pequenas causas na agenda pública, atribuindo-lhes novas significações

política e social. Somando-se a isto os conflitos coletivos em torno de direitos econômicos e sociais, assistia-se à configuração de um quadro em que a “explosão de litigiosidade” e a crescente demanda por justiça provenientes disto correspondiam a perda de eficácia dos mecanismos institucionais para resolução de conflitos (SANTOS, 1989). Tal quadro conformava uma verdadeira “crise” de prestação dos serviços jurídicos.

O limitado acesso dos cidadãos brasileiros à justiça configurou-se como um problema político novo naquele contexto, e a democratização do sistema de justiça tornou-se uma bandeira importante, contemplando aspectos como a necessidade de racionalização e redução dos custos dos serviços judiciais, a simplificação do processo jurídico nas áreas cível, penal e trabalhista, e a garantia do direito de representação jurídica de causas coletivas. Pressionando as fronteiras do direito estabelecido, os representantes dos movimentos sociais organizados chegaram à Constituinte dispostos a lutar pela institucionalização de novos direitos e uma nova concepção de justiça no país, e, em vários sentidos, tiveram suas reivindicações incorporadas ao novo marco constitucional.

3 O TEMA DO ACESSO À JUSTIÇA NA CF/88

A inédita mobilização social e política em torno do processo constituinte brasileiro de 1986-1988, especialmente por parte dos setores populares – por meio da participação em audiências públicas e proposição de emendas ao projeto de Constituição, por exemplo – exigiu que os debates voltassem atenção para a sociedade e a dinâmica de interesses que lhe é própria. Em outros termos, as condições em que ocorreu a feitura da nova Constituição brasileira provocaram uma alteração na perspectiva a partir da qual tradicionalmente estabeleceu-se a institucionalidade jurídica no país, em um sintomático deslocamento na equação tradicional entre os interesses do Estado e os da sociedade. Neste contexto, o tema do acesso à justiça, como outros, encontrou fértil terreno, tendo sido absorvido na CF/88 em múltiplas dimensões, com destaque para a previsão expressa do direito à prestação jurisdicional como um direito fundamental dos brasileiros.³

3. Desempenhando papéis importantes no debate acerca do sistema de Justiça, a participação dos setores populares no processo constituinte de 1986-1988 foi algo realmente inédito na história brasileira. Diversos autores mencionam que, historicamente, a discussão sobre a organização e o funcionamento da Justiça no país esteve restrita aos técnicos/especialistas – em outras palavras, aos operadores diretos do sistema (magistrados, promotores, procuradores, advogados, policiais etc.). A este respeito, ver Bottini (2006).

3.1 Novos arranjos institucionais e mecanismos de acesso à Justiça

Coerentemente, uma inovação importante introduzida pelo texto de 1988 foi a ampliação do conceito de *assistência jurídica integral e gratuita* a cargo do poder público, que foi inserida entre os direitos e as garantias fundamentais dos cidadãos (Art. 5º, LXXIV). De fato, o direito à assistência judiciária foi reconhecido como princípio constitucional no Brasil desde 1934, tendo persistido nos textos subsequentes.⁴ Entretanto, é a CF/88 que, não se limitando a preconizar o direito, estabelece ao Estado o dever de prestar assistência jurídica integral aos que comprovarem insuficiência de recursos. Para efetivar tal direito, cria a Defensoria Pública (DP) (Art. 134) como uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado, à qual cabe a orientação jurídica e a defesa dos assistidos em todos os graus.⁵ Recentemente, a Lei nº 11.448/2007 ampliou consideravelmente o escopo de atuação institucional do órgão, ao reconhecer-lhe a legitimidade para mover ações civis públicas, instrumento que, como se verá a diante, é fundamental na defesa dos direitos coletivos.⁶

A Constituição também assegurou aos estados a possibilidade de criar, quando da organização de seus sistemas de justiça, *juizados de pequenas causas* – hoje conhecidos como juizados especiais e encontrados também no nível federal –,⁷ para a conciliação, julgamento e execução de “causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menos potencial ofensivo”, bem como de juizados de paz, para exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional (Art. 98). Por meio destes mecanismos de prestação de serviços, que foram concebidos para operar de forma simplificada, transparente, célere e menos custosa, o constituinte previu a possibilidade de maior penetração dos conflitos sociais cotidianos na esfera da justiça, valorizando a ampliação da prestação jurisdicional também como forma de democratização desta, especialmente no que se referia às vivências dos setores populares.

4. A assistência judiciária foi regulamentada pela Lei nº 1.060/1950. Ressalte-se que a única Constituição brasileira, posterior à de 1934, a não mencionar a matéria foi a de 1937 (cf. ALVES; PIMENTA, 2004).

5. A Constituição atribuiu a lei complementar a organização da Defensoria Pública da União (DPU) e a prescrição de normas gerais para sua organização nos estados. A “Lei da Defensoria Pública” (Lei Complementar nº 80) foi sancionada em 1994 (e posteriormente modificada pela lei complementar nº 98/1999. A EC nº 45, de 2004, assegurou, por sua vez, às Defensorias Públicas Estaduais autonomia funcional e administrativa e iniciativa de proposta orçamentária, o que garante aos órgãos independência semelhante às do Judiciário e dos Ministérios Públicos estaduais. Tal garantia não se estendeu, entretanto, à DPU, sendo esta questão objeto de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que tramita no Congresso Nacional desde 2005.

6. Essa lei, no entanto, é objeto de contestação de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF), em ação movida pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP).

7. Os juizados especiais dos estados foram instituídos pela Lei nº 9.099/1995. No âmbito federal, a criação de juizados especiais foi autorizada pela EC nº 22/1998 e regulamentada pela Lei nº 10.259/2001.

A partir da compreensão de que é necessário garantir a defesa dos direitos fundamentais de cidadania contra eventuais violações cometidas por parte do Estado ou de agentes privados, a nova Constituição estabeleceu um amplo conjunto de *mecanismos e procedimentos judiciais* que possibilitam tal defesa. Por um lado, há institutos novos, denominados “remédios constitucionais”, dedicados a garantir a eficácia dos direitos fundamentais dos cidadãos. Neste grupo, incluem-se o *habeas data*, o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção, a ação popular e a ação civil pública, além dos tradicionais *habeas corpus* e mandado de segurança individual. Por outro lado, há procedimentos judiciais destinados à proteção contra leis que violam quaisquer direitos constitucionalmente previstos. Aqui se destacam as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adins) – por comissão e omissão –, bem como a arguição de descumprimento de preceito fundamental. Dada sua relevância, boa parte destes mecanismos, brevemente descritos no quadro 1, integra o Artigo 5º, referente aos direitos e deveres individuais e coletivos, enquanto outros dispersam-se pelo texto constitucional.

QUADRO 1

Mecanismos judiciais de defesa de direitos previstos na CF/88

Instrumento	Finalidade
Ação popular	Possibilita anular ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, uma vez constatado o dano (Art. 5º, LXXIII)
Mandado de segurança	Disponível nos casos em que um direito líquido e certo estiver ameaçado pela ilegalidade ou abuso de poder da autoridade pública, podendo ser de natureza individual ou coletiva (Art. 5º, LXIX e LXX)
Ação civil pública	Possibilita a defesa de interesses transindividuais (difusos, coletivos <i>stricto sensu</i> e individuais homogêneos) (Art. 129, III)
<i>Habeas corpus</i>	Visa garantir a liberdade de locomoção nos casos em que a pessoa sofrer violência ou coação ilegal, ou decorrente de abuso de poder por parte de autoridade legítima (Art. 5º, LXVIII)
<i>Habeas data</i>	Possibilita dar conhecimento ou retificar informações relativas a pessoa física ou jurídica constantes nos registros e bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público, ou para adicionar informações nestes faltantes (Art. 5º, LXXII)
Mandado de injunção	Permite declarar omissão legislativa quando da ausência da norma regulamentadora que torna inviável o exercício dos direitos, das liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes a nacionalidade, soberania e cidadania (Art. 5º, LXXI)
Ação direta de inconstitucionalidade	Faculta o questionamento de leis ou atos normativos federais ou estaduais que firam a CF/88 (Art. 102, I, alínea “a”)
Ação direta de inconstitucionalidade por omissão	Visa declarar a omissão do legislador em face de medida necessária para tornar efetiva uma norma constitucional e indicar medidas para o suprimento desta omissão (Art. 103, § 2º)
Arguição de descumprimento de preceito fundamental	Permite o questionamento da constitucionalidade de leis, atos normativos e práticas administrativas que entraram em vigor antes da promulgação do novo texto constitucional (Art. 102, § 1º)

Fonte: CF/88.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Em linhas gerais, esses instrumentos refletem uma peculiaridade que é própria da CF/88, qual seja, o fato de que os direitos fundamentais da cidadania foram concebidos como direitos “abertos”, no sentido de que sua efetiva implementação requer um debate público que oriente a regulamentação por parte do Estado e a organização das políticas governamentais. No limite, a Constituição garante que este debate pode ser realizado inclusive nas cortes de justiça. Neste sentido, os mecanismos judiciais de defesa de direitos permitem superar a visão de que normas programáticas, como as que compõem grande parte da CF/88, especialmente nos textos sobre as ordens econômica e social, não têm força de lei e, conseqüentemente, não conferem nem permitem exigir fruição.⁸ O papel de tais mecanismos é exatamente o de garantir a adequação das ações públicas às normas constitucionais, contribuindo, assim, para a efetividade do sistema de direitos assegurados e a realização da pretensão normativa da Constituição. Dada sua natureza judicial, autorizam a crescente penetração do direito na vida social e política do país.

3.2 Novos direitos e novos atores sociais acessando a Justiça para defendê-los

A nova Constituição ampliou em muito a compreensão sobre os interesses passíveis de representação na justiça. De fato, o texto traz em seu bojo amplo conjunto de direitos que não se restringem aos indivíduos tomados isoladamente, mas alcançam também os grupos sociais, abrangendo dimensões de natureza essencialmente coletiva, como é o caso dos *direitos sociais, culturais e ambientais*.

8. Na realidade, a Constituição assegurou aplicabilidade imediata às normas definidoras de direitos e garantias fundamentais (Art. 5º, § 1º), os quais incluem os direitos sociais. Entretanto, o texto constitucional remete para lei inferior a regulamentação de vários aspectos da organização das políticas que devem prover o atendimento destes direitos. Embora não haja consenso no meio jurídico em relação ao tema da eficácia da norma constitucional na ausência de normas regulamentadoras, a dificuldade para negociar politicamente a regulamentação de muitas das normas previstas constitucionalmente tem sido um óbice para efetivação de alguns dos direitos previstos, particularmente na área social. Tal dificuldade tem sido observada, por exemplo, nos casos do direito à organização sindical no local de trabalho, do direito de greve dos servidores públicos, da segurança do trabalhador contra a demissão injusta ou arbitrária, do direito ao aviso prévio proporcional, do direito à razoável duração do processo, da união estável entre pessoas do mesmo sexo, entre outros. Acrescente-se que, para além de *direitos*, a ausência de regulamentação de normas constitucionais por vezes representa um obstáculo para a devida utilização de *garantias* de direitos. Um exemplo é a ação judicial conhecida como mandado de injunção, já descrita acima, que possibilitaria um controle da omissão do legislador em seu dever de regulamentar os dispositivos da Constituição.

BOX 1

Direitos coletivos

Em termos jurídicos, os direitos coletivos estão relacionados a uma categoria intermediária de interesses, que se situa entre os interesses estritamente individuais e o interesse público mais amplo. Trata-se genericamente de direitos compartilhados em igual medida por grupos mais ou menos definidos de pessoas, sendo, portanto, indivisíveis. Segundo sua origem, os direitos coletivos podem ser classificados em direitos coletivos *stricto sensu*, individuais homogêneos e difusos. Os direitos coletivos afetam grupos determinados ou determináveis de pessoas reunidas por uma relação jurídica comum e um interesse indivisível – como acontece com os que se submetem à mesma cláusula comum, porém ilegal de um contrato comercial. Os individuais homogêneos, por sua vez, atingem grupos determinados ou determináveis de pessoas que compartilham um interesse divisível cuja origem é comum – vide a situação dos que adquirem produtos fabricados em série com o mesmo defeito. Finalmente, os direitos difusos são os que compreendem grupos de pessoas indetermináveis, entre as quais o vínculo decorre da exposição a idêntica situação de fato e da configuração de um interesse indivisível – é o caso, por exemplo, dos que assistem a uma propaganda enganosa na televisão (MAZZILLI, 2003).

A inovação representada pela incorporação do *garantismo coletivo* na Carta de 1988 significou a absorção da dinâmica das relações sociais ao marco constitucional e, em grande medida, atendeu à demanda que se configurara no país desde o final dos anos 1970. Por conseguinte, a universalização da cidadania passou a vincular-se também à problemática do equacionamento dos conflitos coletivos manifestos na sociedade brasileira.

Antes da CF/88, a concepção de direito coletivo juridicamente institucionalizada no Brasil envolvia um âmbito de proteção muito restrito. Os únicos interesses reconhecidos como coletivamente representáveis em juízo diziam respeito ao questionamento da disposição do patrimônio público que importasse prejuízo a determinado setor social, por meio da ação popular – desde 1934 –, e aos dissídios coletivos na JT, com base na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), existente desde 1943. Com a instituição da ação civil pública, no ano de 1985, por meio da Lei nº 7.347/1985, a responsabilidade pelos danos morais e/ou materiais ao meio ambiente e aos patrimônios histórico, turístico e estético também passou a poder ser cobrada em juízo. Segundo esta lei, o Ministério Público (MP), as associações civis, as unidades da Federação (UFs) e os componentes de sua administração indireta foram autorizados a atuar como agentes de defesa desses interesses frente ao Poder Judiciário.

Com a nova Constituição, o *alcance da ação civil pública* foi significativamente ampliado. A partir de então, este instrumento processual passou a poder ser empregado na representação coletiva dos diversos interesses de associações civis e de classe e – o que é ainda mais significativo – foi colocado à disposição do MP para proteção de quaisquer interesses difusos e coletivos, além dos casos já tradicionais de proteção aos patrimônios público e social e meio ambiente (Art. 129, III).

Outro aspecto fundamental do texto constitucional em termos da promoção do acesso à justiça é a garantia do *direito de representação coletiva* (Art. 5º, XXI), por meio do qual atores da sociedade civil organizada, como sindicatos e associações ou entidades de classe, passaram a poder representar judicial e extrajudicialmente seus filiados. Além disso, a instituição do mandado de segurança coletivo garantiu que o direito líquido e certo dos membros destas organizações possa ser resguardado em face da ilegalidade ou do abuso de poder da autoridade pública (Art. 5º, LXIX e LXX). Com as inovações, a Constituição legitima o tratamento jurídico a causas e interesses de natureza coletiva e amplia as condições de acesso à justiça por parte dos atores que muito dificilmente poderiam enfrentar sozinhos os vários custos de uma ação judicial.

Destaque-se, ainda, o fato de que, a partir de 1988, a *legitimação ativa para questionar a constitucionalidade* de leis, medidas provisórias e práticas administrativas – ou a legalidade de normas infralegais e práticas executivas – foi outorgada aos “representantes da sociedade”, como os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, as confederações sindicais ou as entidades de classe de âmbito nacional. Em outras palavras, o novo marco constitucional assegurou que atores econômicos, sociais e políticos variados pudessem questionar a atuação dos poderes estatais de forma imediata, geral e vinculante em nome dos interesses da sociedade.

Deve-se reconhecer, portanto, que uma das principais medidas adotadas no sentido de garantir a eficácia das normas constitucionais foi a ampliação da “comunidade de intérpretes informais da Constituição”.⁹ Esclarece-se que se o constituinte esteve atento para o problema da concretização de “normas constitucionais abertas”, particularmente no que diz respeito aos direitos fundamentais, a solução institucional proposta para lidar com esta questão foi a de atribuir aos destinatários da Constituição e a seus representantes a função de vigilância quanto à sua efetivação. Na qualidade de membros integrais da comunidade política organizada pelo texto constitucional, os titulares dos direitos assegurados neste, bem como as instituições encarregadas de zelar pelo respeito aos direitos, foram tomados como os intérpretes informais dos princípios contidos na CF/88 e valores que estes representam, capazes de atuar politicamente em sua defesa. Dessa forma, o texto constitucional de 1988 instituiu um direito radicalmente novo de participação política na democracia brasileira ao reconhecer novos sujeitos de direitos – coletivos e populares – e ao autorizá-los a atuar, inclusive judicialmente, na promoção e defesa dos direitos de cidadania.

9. O termo refere-se ao conjunto de agentes autorizados a provocar o Poder Judiciário para o exercício do controle da constitucionalidade das leis (cf. CITTADINO, 2000).

A inclusão das entidades da sociedade civil no rol dos atores com atribuição política de controlar a constitucionalidade dos atos dos poderes públicos implica, em caráter pioneiro na história brasileira, o reconhecimento dos legítimos interesses da cidadania em relação ao controle do Estado, bem como a confiança em sua capacidade organizacional para exercê-lo. Sob este prisma, a participação dos cidadãos no controle da administração pública é uma arma valiosa nas mãos da sociedade para a preservação de seus direitos. Pode-se afirmar, portanto, que, se do ponto de vista jurídico-institucional é a linguagem dos direitos fundamentais que concentra relevância, do da questão político-jurídica, é o tema da participação, da cidadania ativa, que se torna o centro da Constituição.

3.3 Novos papéis para os atores estatais: o MP e o Poder Judiciário

Em decorrência da natureza judicial dos instrumentos de defesa de direitos consagrados pela CF/88, o sistema de justiça – em torno do qual gravitam o Poder Judiciário, o MP, a DP e a advocacia pública e privada – passaram a envolver-se de forma cada vez mais importante nesses embates eminentemente políticos. Para tanto, foi necessário, de um lado, que instituições do próprio Estado ganhassem novas atribuições, como aconteceu com o MP e, em alguma medida, com a DP, além de meios de atuação e estruturas funcionais revigoradas, para que pudessem atuar ativamente na defesa de um amplo leque de direitos de diversos grupos da população.

No caso específico do MP, com a recepção e ampliação dos dispositivos da Lei da Ação Civil Pública no texto constitucional, impôs-se aos promotores e procuradores de justiça a *propositura obrigatória de ações sempre que houver lesão aos interesses difusos e coletivos*. Paralelamente, o órgão também ficou “aberto” à possibilidade de que indivíduos isolados e as próprias associações civis o acionem como uma espécie de aliado na reparação de interesses coletivos prejudicados.¹⁰

Esse novo papel do MP remete a outros aspectos, além da tarefa de defesa dos interesses difusos e coletivos. Relaciona-se também ao fato de que a instituição foi investida, em caráter inédito, da função mais ampla de *zelar pela efetivação dos direitos constitucionais*, devendo, inclusive, promover as medidas necessárias à sua garantia junto ao poder público e aos serviços de relevância pública (Art. 129, II). Esta nova configuração funcional do MP foi possível em virtude de dois principais fatores. Em primeiro lugar, o fato do órgão ter sido desvinculado da estrutura do Poder Executivo, tornando-se uma instituição independente em termos administrativos e funcionais. Em segundo, em razão das funções de defesa judicial e extrajudicial dos interesses do Estado terem sido assumidas pela Advocacia-Geral da União (AGU), criada pela CF/88 e pelas procuradorias dos

10. Para uma análise sobre o papel institucional do MP no pós-1988, ver Lopes (2000).

estados e do Distrito Federal (DF), que foram desvinculadas dos MPs estaduais.¹¹ Adicionalmente, o órgão teve sua estrutura expandida e aprimorada – principalmente em seu ramo comum – federal e estadual – e em seu ramo especializado do trabalho –, o que também tornou possível uma oferta melhorada de serviços judiciais.

De fato, a organização institucional do MP tal como conhece-se atualmente é um processo muito recente. Seus membros só tiveram a carreira devidamente organizada em nível nacional em 1981, por meio da Lei Complementar (LC) nº 40/1981, que ficou conhecida como Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP). Ademais, sua atuação foi historicamente marcada por grande dubiedade, já que o órgão acumulou gradativamente funções muito distintas, como a persecução penal, a defesa do fisco, a denúncia de crimes cometidos por autoridade pública ou policial, a proteção de categorias sociais indefesas ou incapazes e a fiscalização da execução das leis. Compatibilizar as funções de defensor dos interesses do Estado e do fisco, de um lado, e de fiscal da aplicação da lei e zelador dos interesses de determinados grupos sociais, de outro, não era uma tarefa simples em termos institucionais, já que a defesa dos interesses da máquina estatal muitas vezes chocava-se com a idônea fiscalização da ordem jurídica em benefício do interesse público.

Assim, despido do caráter auxiliar em relação aos Poderes do Estado e incumbido apenas de “funções essenciais à justiça”, o MP constitui-se em um verdadeiro *defensor dos direitos da sociedade*. O órgão foi convertido em veículo dos interesses dos vários grupos sociais até o Judiciário, isto é, em ator encarregado de acionar outro segmento do Estado que age apenas sob provocação. Tendo em consideração o fortalecimento político do MP no novo texto constitucional, muitos analistas, até mesmo, atribuem-lhe a condição de Quarto Poder na institucionalidade democrática brasileira.

Mas o poder do MP revela apenas uma faceta do protagonismo que a CF/88 autorizou às instituições do sistema de justiça. Se o novo texto reconheceu a importância dos direitos coletivos – a ponto de reservar ao organismo autônomo do Estado a tarefa de fiscalizar sua observação pelos poderes públicos e promover ações judiciais para sua defesa – atuação igualmente relevante na defesa destes direitos coube ao Judiciário. Os instrumentos processuais disponibilizados pelo novo texto para tutelar os direitos fundamentais, como também todo o conjunto das normas constitucionais, transformaram o Poder Judiciário em um *novo espaço de luta política*, especialmente contra a atuação dos demais poderes públicos que infrinja as normas. Sendo assim, a eficácia da nova Constituição está ligada também à atuação de varas e tribunais de justiça espalhados pelo país e de suas instituições superiores, com destaque para o Supremo Tribunal Federal (STF).

11. Para mais detalhes sobre a evolução institucional do MP no país, ver Macedo Jr. (1995).

De fato, a ampla difusão e o frequente emprego dos mecanismos constitucionais de defesa de direitos no pós-1988 parece ser um dos fatores responsáveis – além de outros relacionados à dinâmica de atuação dos poderes estatais – pela conversão do sistema de justiça em um importante palco do debate político que ocorreu no país no período, ao lado das arenas tradicionais representadas pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Executivo. Instrumentos como as ações diretas de inconstitucionalidade e as de arguição de descumprimento de preceito fundamental, por exemplo, foram largamente utilizados na luta eminentemente política para chegar a uma definição, por meio do Poder Judiciário, acerca da natureza e do conteúdo do direito ao trabalho, à saúde e à previdência social, por exemplo.

O núcleo do *protagonismo do Judiciário* refere-se à questão do *controle da constitucionalidade* e às implicações decorrentes da ampliação da presença da função jurisdicional no Estado. A princípio, a necessidade deste controle remete ao princípio de que a Constituição é o vértice do sistema jurídico do país, devendo todos os demais ordenamentos legais estar de acordo com as normas prescritas nestes. No Brasil, o controle de constitucionalidade esteve, desde a Constituição de 1891, a cargo do Judiciário. Inspirado no modelo americano, este controle era exercido de forma difusa, ou seja, cada juiz, atuando no seu respectivo tribunal, tinha o poder de examinar os fundamentos constitucionais das leis envolvidas nos casos concretos levados a juízo. Uma vez entendido que a lei era inconstitucional, o juiz estava autorizado a não aplicar ao caso concreto. Neste sistema de controle técnico-jurídico da constitucionalidade das leis, o STF atuava única e exclusivamente como vértice do Judiciário, julgando recursos extraordinários referentes a decisões dos tribunais que envolvessem questões de constitucionalidade.

No entanto, desde a EC/1965, editada pelo regime autoritário para viabilizar a intervenção federal nos estados, este sistema difuso foi minado (ARANTES, 1997). A partir disto, o STF foi autorizado a julgar representações diretas de inconstitucionalidade contra leis ou atos normativos federais ou estaduais encaminhadas pelo Procurador-Geral da República. O controle de constitucionalidade, assim, não mais referia-se exclusivamente às matérias jurídicas específicas que surgiam na administração dos conflitos entre particulares, podendo ser aplicado, em tese, a qualquer lei formulada pelo Legislativo ou ato normativo editado pelo Executivo. Teve origem nisto um sistema híbrido, que combinando aspectos do antigo sistema de controle difuso de constitucionalidade com os novos aspectos do controle concentrado em um órgão superior, tornou este exercício uma tarefa com nítido viés político.

A CF/88 confirmou esse sistema híbrido de controle de constitucionalidade. Dotado do *status* institucional de guardião-mor da Constituição (Art. 102), o STF foi imbuído da tarefa de garantir que os dispositivos constitucionais sejam efetivamente respeitados pelas leis formuladas pelo Legislativo e pelos

atos normativos do Executivo. Paralelamente, em um movimento simultâneo de especialização e diversificação de competências no Judiciário, foi criado o Superior Tribunal de Justiça (STJ), que passou a atuar como o terceiro grau de recurso da Justiça brasileira.

O papel político do Judiciário foi significativamente ampliado com a nova Constituição por causa de sua ampla extensão normativa, das inúmeras declarações de direitos contidas nestas e do vasto conjunto de garantias processuais que cobram a ação deste poder para que os direitos individuais e coletivos tenham vigência plena. Contribuiu também para ampliar o protagonismo político do Judiciário o fato de que a nova Constituição estipulou um sistema super-rígido de democracia constitucional em que a competência atribuída ao STF para decidir sobre a compatibilidade das decisões dos demais poderes em relação às normas constitucionais inclui a avaliação de todas as propostas de reforma do texto constitucional (VIEIRA, 1999).

Esse cenário em que parte relevante das discussões políticas que ocorrem na sociedade brasileira é levada para os fóruns da Justiça, na expectativa de que os juízes pronunciem-se sobre a legitimidade das pretensões de direito em disputa com base nas garantias asseguradas pelo texto constitucional, tem sido descrito como “judicialização da política”. Identificado e estudado por vários analistas brasileiros desde meados dos anos 1990, (CASTRO, 1997; VIANNA *et al.*, 1999). Este fenômeno denotaria justamente o processo de expansão da presença do Judiciário e de outros órgãos de competência judicial na relação com o sistema político, em virtude da tarefa que lhes é atribuída de validar a constitucionalidade das ações do poder público.

Se a possibilidade de recorrer à Justiça para garantir a eficácia das garantias previstas na Constituição é um direito essencial, que torna a legitimação da política com base no direito aspecto relevante e pode contribuir para a efetivação da cidadania, também tem consequências adversas para o jogo político. Uma questão que é posta neste estudo é o fato de que, uma vez que os juízes são chamados para julgar a adequação das ações dos demais poderes às normas constitucionais, eles acabam imprimindo às suas decisões uma avaliação sobre a legitimidade de medidas e políticas que, em grande parte das vezes, como pode acontecer nas democracias, resultaram de debates extensamente travados nos espaços políticos historicamente consagrados (as arenas do Legislativo, Executivo e societais).

Ainda assumindo que as relações entre os diferentes ramos do poder público operam segundo a lógica do *checks and balances*, o fenômeno da judicialização da política parece questionar o equilíbrio entre os poderes em si, em favor do Judiciário, instituindo um tipo de processo decisório que alguns têm qualificado como *governo dos juízes*. Ao mesmo tempo, esta forma de conduzir a política embute certo déficit democrático: de um lado, porque, ao contrário do que ocorre nos outros espaços, o debate na arena judicial é fechado e as decisões ali tomadas escapam

ao escrutínio democrático do Legislativo e às possibilidades de planejamento do Executivo; de outro, porque é realizado por pessoas que não gozam de mandato representativo, e sobre as quais não existem mecanismos ulteriores de controle.¹²

Essas são algumas das relevantes questões que surgem no horizonte da promoção do acesso à justiça e que apresentam importantes desdobramentos para a consolidação da cidadania e o futuro da democracia no país.

4 A REFORMA DO JUDICIÁRIO: A AGENDA DO ACESSO À JUSTIÇA NOS VINTE ANOS DA CONSTITUIÇÃO

Igualmente relevante é o debate sobre como o sistema de justiça, em particular o Judiciário, tem respondido às demandas que lhe são apresentadas pela sociedade e desempenhado as funções que a CF/88 imputou-lhe. As garantias, os instrumentos e os arranjos institucionais apresentados anteriormente evidenciam a ampla abertura que o texto constitucional autoriza ao sistema de justiça em sua relação com a sociedade: “de uma ordem garantista, em que o acesso ao Judiciário se restringiria a pedir proteção para a conservação do que já se tem, passamos a uma ordem promocional, em que se pode recorrer ao Judiciário para obter o auxílio que ainda não se tem, mas se deseja ter por força de ‘promessas constitucionais’ política ou legalmente feitas” (LOPES, 1998, p. 70).

A efetivação do acesso à justiça depende, contudo, de que esse sistema reconheça a legitimidade das demandas que lhes são apresentadas e atue de maneira adequada enquanto veículo de efetivação/reparação de direitos, em sintonia com as garantias fundamentais asseguradas a todos os cidadãos. Importante observar que o advento da CF/88, um marco de oposição ao período anterior da história brasileira, favoreceu o debate público acerca dos direitos e das garantias dos cidadãos, sendo provável que a “consciência” ampliada destes últimos tenha, por si só, estimulado a busca pelo sistema de justiça no período subsequente.¹³ Cabe, portanto, refletir sobre o quanto o sistema de justiça brasileiro, em especial o Judiciário, pôde responder adequadamente às demandas que lhe foram apresentadas.

Assim, ainda que em linhas gerais, esta seção analisará o acesso à justiça propiciado pela CF/88, bem como as limitações do acesso e os meios de contornar tais limitações propostos nos anos 1990 e 2000.¹⁴

12. Em contraposição a este tipo de argumento, Antoine Garapon sustenta que a legitimidade do juiz é plural, advindo tanto de sua nomeação pelo poder político, em reconhecimento à sua competência técnica e experiência profissional, quanto de seu papel como “guardião das promessas de justiça da constituição”, em face do qual está obrigado a observar os preceitos do devido processo legal e fundamentar suas decisões nos critérios de justiça legítimos. Cf. Antoine Garapon (1999).

13. Isso parece particularmente evidente em determinadas áreas da vida econômica, social e política, como as áreas trabalhista e consumerista. Nestas, as violações de direitos dos cidadãos parecem ter sido enfrentadas, cada vez mais, por meio de ações apresentadas ao Judiciário.

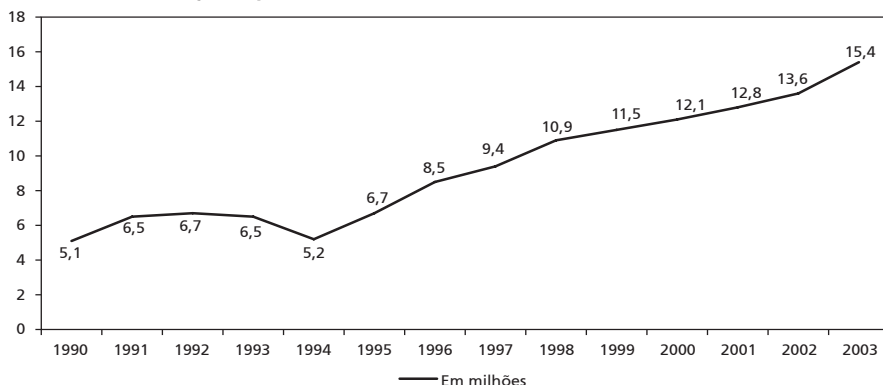
14. Esta parte do texto faz-se valer de reflexão pormenorizada apresentada em Campos (2008).

4.1 O pós-1988: maior acesso à justiça, de fato?

À primeira vista, o acesso à justiça parece ter aumentado no Brasil após a promulgação da CF/88. Um indicador elementar disto é o número de ações apresentadas ao Poder Judiciário. Como indica o gráfico 1, entre 1990 a 2003, o número aumentou 9,7% ao ano (a.a) em média.¹⁵ Um indicador mais sofisticado deste processo é a razão entre a população e as ações apresentadas. Como mostra o gráfico 2, no mesmo período, esta diminuiu 6% a.a. em média.¹⁶

GRÁFICO 1

Número de ações apresentadas ao Poder Judiciário

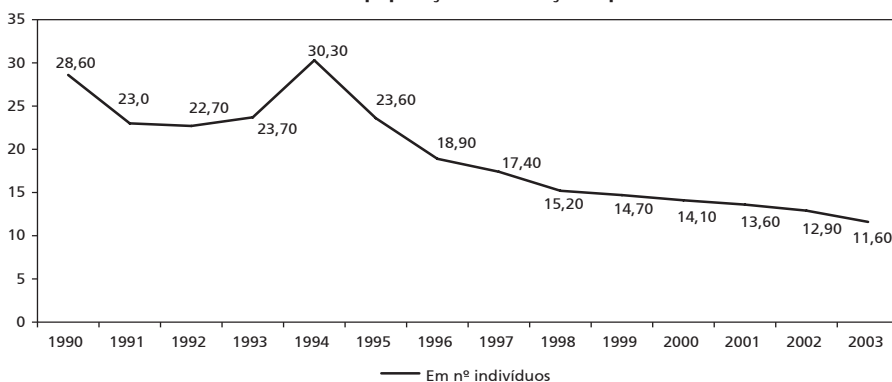


Fonte: BNDPJ/STF.

Elaboração: Disoc/Ipea.

GRÁFICO 2

Razão entre nº de indivíduos na população e nº de ações apresentadas ao Poder Judiciário



Fonte: BNDPJ/STF.

Elaboração: Disoc/Ipea.

15. Número de ações que deram entrada/foram distribuídas no 1º grau de jurisdição, nas Justiças Estadual e Federal – Comum e Trabalhista – conforme registrado no sistema Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, organizado pelo Supremo Tribunal Federal (BNDPJ/STF).

16. Os dados de população foram disponibilizados pelo Ipeadata/Ipea; os dados de ações (que deram entrada/foram distribuídas no 1º grau de jurisdição, nas Justiças Estadual e Federal – Comum e Trabalhista) foram disponibilizados BNDPJ/STF.

Em princípio, ambos os indicadores parecem sugerir um crescimento das demandas ao sistema de justiça no período após a promulgação da Constituição. As demandas da sociedade pela reparação de direitos civis, políticos, econômicos e sociais parecem ter alcançado o Poder Judiciário com cada vez mais facilidade. E isto pode ser um indicador do sucesso dos mecanismos institucionais criados em 1988, justamente para favorecer um acesso ampliado ao sistema de justiça.

Entretanto, é preciso relativizar um pouco essa afirmação. Afinal, são vários os problemas enfrentados em tal acesso – problemas que podem ser analisados tanto pelo lado da demanda pelos serviços jurisdicionais, quanto pelo de sua oferta pelas instituições públicas – especialmente, pelo Poder Judiciário.

4.1.1 A demanda por serviços jurisdicionais

No que se refere à demanda, é importante perceber que, se houve crescimento expressivo desde o início dos anos 1990, este se distribuiu de forma bastante desigual entre as principais jurisdições (estadual, federal e trabalhista), as diferentes instâncias de cada uma destas (primeira, segunda e terceira) e os tipos de processos (civis, criminais, trabalhistas etc.). Um estudo do Banco Mundial (BIRD) indicou que grande parte do crescimento verificado no período efetuou-se na primeira instância da esfera estadual e teve a ver primordialmente com reclamações envolvendo o poder público, mas também com ações nas áreas do direito de família, por exemplo. Os outros processos (civis e criminais comuns) apresentaram uma participação muito menor no crescimento geral, tanto na esfera federal quanto na estadual.¹⁷

Outro aspecto relevante na análise do crescimento da demanda por serviços jurisdicionais diz respeito a quem busca tais serviços. Neste caso, os especialistas são unânimes ao afirmar que uma parcela reduzida da sociedade tem sido responsável pela maior parte do movimento do sistema judicial – e, ressalte-se, de maneira repetida e abusiva. Citam como exemplos as empresas concessionárias de serviços públicos (como as telefônicas), as empresas financeiras (como os bancos e as administradoras de cartões de crédito) e alguns entes da administração pública como o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Ocorre uma espécie de “judicialização” dos “passivos” destas instituições privadas e públicas: em vez de simplesmente cumprirem com os direitos dos indivíduos, estas optam por transferir ao Judiciário – e postergar no tempo – a decisão sobre a obrigatoriedade de tal cumprimento (FALCÃO, 2005).

17. O estudo foi conduzido entre os anos de 2003 e 2004 e abarcou os tribunais estaduais, federais e trabalhistas, os Ministérios Públicos estaduais e federais e as procuradorias-gerais dos estados nos polos das cinco regiões judiciárias federais – Brasília (1ª região), Rio de Janeiro (2ª região), São Paulo (3ª região), Porto Alegre (4ª região) e Recife (5ª região), além de Fortaleza (5ª região) e Belém (1ª região). Cf. Banco Mundial (2004).

Em oposição a essa dinâmica, a maior parte da sociedade não recorre ao sistema de justiça para efetivar/reparar seus direitos (ARMELIN, 2006; BOTTINI, 2006; SADEK, 2003). Uma primeira razão é a insuficiência de renda, que atinge proporção expressiva dos brasileiros – aproximadamente 28% – vivem em situação de pobreza (IPEA, 2008a). Tal fato deve ser levado em conta, pois o acesso aos serviços jurisdicionais possui custos financeiros imediatos e elevados. Para além destes custos, o acesso depende de uma “consciência” prévia, por parte dos indivíduos, da existência de direitos que são violados. E tal “consciência” é dificultada, entre outras razões, pela precariedade dos indicadores educacionais do país (elevado analfabetismo, reduzido número de anos de estudo e diminuta compreensão da linguagem escrita) (IPEA, 2008b) e pelas dificuldades existentes, no âmbito da sociedade civil, para a organização dos interesses e sua mobilização política. Uma última razão para o reduzido acesso ao sistema de justiça por parte da maioria da sociedade refere-se à pouca confiança depositada nas instituições que o compõem (IBOPE, 2005; TOLEDO e ASSOCIADOS, 2003; UnB, 2005). Prefere-se nem submeter a violação de direitos a estas instituições, pois vale um conhecido ditado no meio jurídico: “é melhor um mau acordo (extrajudicial) do que uma boa demanda”.

Em certo sentido, pode-se argumentar que parte da demanda – reprimida – por justiça dos setores populares tem sido satisfeita com a procura crescente pelos juizados especiais, tanto nos sistemas estaduais quanto no federal. Instalados a partir da segunda metade dos anos 1990 com o objetivo de democratizar a justiça por meio da prestação de serviços céleres, menos custosos – a representação por advogado é dispensada – e voltados para as *pequenas causas* e os conflitos cotidianos, os novos órgãos parecem estar atraindo processos que não chegariam à Justiça de outra maneira. Os dados disponíveis revelam que a maior parcela das demandas recebidas por estes espaços jurisdicionais refere-se, na esfera estadual, às relações de consumo – cobranças em excesso e reclamações pela má qualidade dos serviços prestados – e, na federal, às questões tributárias e previdenciárias (BANCO MUNDIAL, 2004). Registre-se que, enquanto na justiça dos estados o número de ações tramitando correspondia a cerca de um quinto (23,4%) do total registrado em 2007, na Justiça Federal representava quase a metade (44,4%) do total nesse ano (CNJ, 2009; CJE, 2009).

4.1.2 A oferta de serviços jurisdicionais

No que se refere à oferta de serviços, diversos estudiosos a descrevem como morosa, parcial e incerta quanto aos seus resultados. Em outras palavras, os serviços jurisdicionais são basicamente descritos como inadequados para a efetivação/reparação de direitos da sociedade, pois as prestações têm ciclo de produção extremamente longo, não são caracterizadas pela impessoalidade e são marcadas pela insegurança jurídica (ALARCÓN, 2005; ARMELIN, 2006; BASTOS, 2003; COMPARATO, 2004; FALCÃO, 2005; RENAULT; BOTTINI, 2005; SADEK, 2005; SOUZA, 2005).

No que diz respeito especificamente à morosidade – que está ligada às demais questões, mas talvez seja a faceta mais trágica dos problemas da Justiça brasileira – alguns dados permitem apreender sua magnitude. Inicialmente, é importante observar que, entre 1990 e 2003, o número total de processos julgados em primeira instância – porta de entrada do sistema e que responde pela maior parte da demanda total – multiplicou-se por três, tal como ocorreu com o crescimento da demanda (gráfico 1). Se os números indicam que o crescimento da capacidade de julgar acompanhou o ritmo de crescimento da demanda, deve-se observar, no entanto, que o julgamento dos processos manteve-se em um patamar consideravelmente inferior no período: cerca de 30%, em média, das demandas por reparação de direitos apresentadas ao primeiro grau da Justiça não foi julgada no mesmo ano, sendo acrescida ao estoque de processos pendentes no período seguinte (CAMPOS, 2008).

As razões que explicam esse cenário dizem respeito a aspectos variados. Um destes é a quantidade insuficiente de servidores responsáveis pelas funções finalísticas das instituições do sistema de justiça. Observe-se que, em 2003, havia um magistrado para cada 12.937 brasileiros. Tal proporção colocava o país em uma posição desfavorável em comparação internacional, inferior a países latino-americanos com grande população – e, portanto, mais parecidos com o Brasil –, como Argentina e Colômbia (BRASIL, 2004a; SADEK, 2004). Outro aspecto relevante está ligado à dinâmica de recrutamento e capacitação dos magistrados brasileiros em si. Disto tem-se em vista desde a baixa qualidade dos profissionais despejados todos os anos no mercado de trabalho pelos inúmeros cursos de Direito em funcionamento (NALINI, 2005) até a insuficiência, em termos de conteúdos técnico-jurídicos e de outras áreas do conhecimento, dos programas de capacitação para os que logram integrar a carreira da magistratura (SADEK, 2004).

Outra ordem de fatores habitualmente mencionada refere-se à dimensão administrativa, particularmente a insuficiência e precariedade da estrutura física e humana de apoio aos magistrados e à administração descoordenada dos tribunais, realizada pelos membros da magistratura sem capacitação específica ou regras minimamente uniformes.¹⁸ É ilustrativo do problema, por exemplo, o fato de que as informações coletadas sobre a produtividade dos juízes, habitualmente a cargo da Corregedoria, responsável pelo monitoramento de seu desempenho, ficam restritas à ótica da produtividade individual. Com isso, não há um sistema de gestão destas informações que permita conhecer, de forma corriqueira e rápida, o tempo médio de tramitação dos processos em determinado órgão da Justiça ou seu teor, o que seria essencial para instrumentalizar a melhoria da administração judiciária (BANCO MUNDIAL, 2004).

18. Isso dificulta a implementação de procedimentos capazes de aprimorar a estrutura de apoio aos magistrados, mas que necessitam de integração entre todos os tribunais – procedimentos como a virtualização do processo e o aprimoramento da comunicação interinstitucional, por exemplo. Cf. Bottini (2005). Ver também Dakolias (1996) e (1999), Sadek (2003) e Nalini (2005).

Finalmente, as normas jurídicas vigentes no país também têm impactos relevantes sobre a morosidade, parcialidade e insegurança que afetam o sistema de justiça. Muitos observam a existência, de um lado, “caos legislativo e judiciário” no Brasil, decorrente da profusão e abundância da produção normativa dos Poderes Legislativo e Executivo – que ocasiona, inclusive, a convivência entre leis oriundas de momentos muito distintos da vida brasileira, em termos econômicos, sociais, políticos e culturais – e, de outro, da falta de uniformidade na interpretação/aplicação da norma pelo Poder Judiciário e outras instituições do sistema judicial (BOTTINI, 2006; SILVEIRA, 2006; WALD, 2006). Paralelamente, a fragilidade dos mecanismos de efetivação das decisões judiciais – os instrumentos da chamada “execução judicial” – também é relevante, já que em muitos casos um determinado direito é reconhecido pela Justiça, mas permanece negado pelo fato das decisões dos juízes não saírem do papel (ARMELIN, 2006). *Grosso modo*, este quadro acarreta não apenas insegurança jurídica na prestação jurisdicional, mas também parcialidade e morosidade.

Ainda que a iniquidade e inefetividade do acesso à justiça tenham sido descritas com foco no Poder Judiciário – o que se explica pela centralidade desta instituição na produção e distribuição da justiça – pode-se dizer que as causas dos problemas concernem a todas as instituições integrantes do sistema judicial brasileiro, incluindo o MP e a DP.

4.2 A reforma constitucional

Os problemas sumariados anteriormente foram parcialmente enfrentados pelas reformas institucional e procedimental da Justiça, que passaram a ser discutidas desde o início dos anos 1990, quando foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 96/1992. Desembocando na EC nº 45/2004, esta reforma alterou os parâmetros de organização e atuação das instituições do sistema de justiça. Em linhas gerais, seu intuito foi o aprimoramento da oferta de serviços jurisdicionais, de modo a resolver seus problemas de morosidade, parcialidade e incerteza e garantir o efetivo acesso da população brasileira à justiça.

A reforma das instituições do sistema de justiça incluiu oito movimentos principais, diferenciados no tempo, mas, por vezes, com idênticos pontos de discussão. Tais movimentos estão sumarizados no quadro 2.

QUADRO 2

Principais movimentos da reforma legislativa das instituições do sistema de justiça brasileiro nas décadas de 1990 e 2000

Anos	Movimentos
1992	Proposição da PEC nº 96/1992 – de autoria do dep. fed. Hélio Bicudo, do Partido dos Trabalhadores (PT/SP).
1993-1994	Revisão Constitucional – insumos preparados pelo dep. fed. Nelson Jobim, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB/RS).
1995-1998	Comissão Especial para a Reforma do Poder Judiciário – relatório coordenado pelo dep. fed. Jairo Carneiro, do Partido da Frente Liberal (PFL/BA).
1999	Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigação de irregularidades no Poder Judiciário – trabalhos coordenados pelo sen. Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA) –, bem como reinício dos trabalhos da Comissão Especial para a Reforma do Poder Judiciário – novo relatório coordenado pelo dep. fed. Aloysio Nunes Ferreira, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB/SP).
1999	Promulgação da EC nº 24/1999.
2000	Comissão Especial para a Reforma do Poder Judiciário – novo relatório coordenado pela dep. fed. Zulaiê Cobra Ribeiro (PSDB/SP).
2000-2004	Proposição da PEC nº 29/2000 – derivada da PEC nº 96/1992 –, relatada no Senado Federal pelo sens. Bernardo Cabral (PMDB/AM) e José Jorge (PFL/PE). Criação da Secretaria de Reforma do Judiciário, no âmbito do Ministério da Justiça (MJ), para acompanhar a tramitação da PEC nº 29/2000.
2004-2005	Promulgação da EC nº 45/2004. Assinatura do Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano, envolvendo os chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Continuidade da tramitação da PEC nº 358/2005 – reunindo pontos pendentes da PEC nº 29/2000.

Fontes: Bastos (2003), Bottini (2006), Brasil (2004b), Renault e Bottini (2005), Sadek (1995) e Sadek e Arantes (2001).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Para compreender o contexto em que surgiu a reforma do sistema de justiça, é importante recordar certos aspectos mencionados anteriormente. Ainda que de forma programática, a CF/88 proclamou novos direitos (civis, políticos e sociais, bem como individuais e coletivos). Além disso, assegurou novas garantias para tais direitos e criou ações judiciais, bem como aprimorou outras já previstas. Acrescenta-se que a Constituição associou a titularidade de direitos e garantias a novos sujeitos – situados no âmbito do Estado ou da sociedade civil. Por fim, fortaleceu as instituições judiciais responsáveis pelo zelo com estes direitos e garantias – mediante a reestruturação/modernização do MP, da DP e do Poder Judiciário por si, – por exemplo, por meio da criação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais.

No contexto político dos anos 1980 e 1990, caracterizado pelo desprestígio do Estado autoritário pela valorização do Estado democrático de direito, as novidades trazidas pela Constituição indicaram uma ampliação do acesso à Justiça no Brasil. Em alguma medida, os novos titulares de direitos e garantias visualizaram, no conjunto das instituições judiciais, uma *possibilidade* de ocupação de um espaço em que as promessas constitucionais poderiam ser cobradas do Estado como representante destas – aspecto quase que impensável anteriormente, dadas as restrições colocadas pela Ditadura Militar (COMPARATO, 2004; VIANNA, 1999, 2003).

Em paralelo, no contexto econômico dos anos 1990, marcado por transformações que pretendiam a implantação de um Estado de natureza “negativa” (liberalização/flexibilização dos mercados, privatização/desnacionalização das empresas, diminuição/racionalização “mercantil” do Estado etc.), o acesso à Justiça tornou-se uma *necessidade* para os novos titulares de direitos e garantias. Até mesmo porque, em certa extensão, tais transformações macro e microeconômicas implicavam o descumprimento de diversas promessas contidas na CF/88 – especialmente no que se refere aos direitos sociais, que demandavam a implementação de um Estado de caráter “positivo” (CARDOSO, 2003; CARDOSO; LAGE, 2007; SADEK, 2004; VIANNA, 1999, 2003).

Dessa maneira, seja em sua face “política” – que se refere ao controle jurisdicional das decisões fundamentais da vida em sociedade –, seja em sua face “não política” – que diz respeito à solução de conflitos cotidianos típicos da vida em sociedade –, o sistema judicial tendeu a ser cada vez mais acionado no país (como, em alguma medida, indicam os gráficos anteriores). Mas tal tendência não se mostrou isenta de problemas, alguns dos quais já mencionados acima: possibilidades desiguais de acesso para diferentes componentes da sociedade, acentuada morosidade e elevado custo monetário em suas decisões e assim por diante. Estes são problemas indicados pelo Congresso Nacional na exposição de motivos da PEC nº 96/1992, que explicitou a necessidade de reformas no sistema de justiça brasileiro. De acordo com tal exposição de motivos, as reformas deveriam observar uma série de premissas, entre as quais:

1. As reformas deveriam objetivar a ampliação/equalização do acesso da sociedade ao sistema de justiça, bem como a melhoria da efetividade dos serviços prestados por este – que deveriam ser mais céleres, menos custosos etc. Dessa forma, no início da tramitação da PEC nº 96/1992, o foco dos debates estava, em boa medida, na face “não política” da jurisdição – ou seja, na mera prestação de serviços jurisdicionais (serviços públicos) pelas instituições responsáveis.
2. A Justiça compunha-se de um conjunto articulado de instituições, incluindo o Poder Judiciário – em seus âmbitos federal e estadual, seus segmentos comum e especializado –, o MP, a DP, a procuradoria pública, a polícia judiciária (PJ)¹⁹ e a advocacia privada. Assim, quaisquer reformas deveriam levar em conta que a efetividade dos serviços prestados por tais instituições dependia do adequado funcionamento de cada uma destas. Isto representou uma novidade em relação às tentativas anteriores de reforma do sistema judicial – como a de 1975, em pleno regime militar –, que estiveram estritamente centradas no Poder Judiciário.

19. A função de PJ é exercida no Brasil pela Polícia Civil, no âmbito dos estados, e pela Polícia Federal, no da União, excetuando-se os casos em que as infrações penais em foco tiverem sido cometidas por militares.

3. As reformas deveriam encaminhar soluções por meio de duas dimensões distintas: a legislativa e a administrativa. Em outras palavras, a PEC nº 96/1992 já mencionava que o aprimoramento da prestação de serviços jurisdicionais dependia não só de alterações legais, que modificassem as regras de organização e atuação das instituições – por meio de alterações no direito processual, por exemplo. Dependia também de iniciativas de modernização das estruturas físicas, da ampliação dos quadros de pessoal, de atualização das práticas de gestão judicial e assim por diante.
4. As discussões acerca das reformas no Congresso Nacional deveriam contar com a participação de atores da sociedade civil, não se restringindo a atores estatais – provenientes das instituições responsáveis pela distribuição da justiça no país. Isto significou mudança em relação às tentativas pretéritas de reforma – como a do governo Ernesto Geisel –, que incluíram em seus debates somente operadores do direito localizados no Estado, ou, no máximo, alguns operadores do direito vinculados a associações especializadas, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).
5. As reformas deveriam almejar uma aproximação entre a sociedade e as instituições do sistema de justiça. A exposição de motivos da PEC nº 96/1992 afirma que as instituições judiciais precisariam avançar para além das áreas centrais das grandes cidades, de modo a alcançar as suas áreas periféricas e também as pequenas cidades do interior brasileiro. Ainda nesta linha, a exposição menciona que: “A Justiça, em seus vários setores, precisa modernizar-se, com a consciência de que os juízes fazem parte da comunidade e que somente enquanto partícipes dessa mesma comunidade podem distribuir Justiça”. Aparentemente, a aproximação entre a sociedade e as instituições judiciais deveria efetivar-se de várias maneiras; inclusive por meio do compartilhamento, entre seus componentes, dos valores balizadores da vida em sociedade – em particular, dos valores concernentes à justiça.
6. Em sua organização e seu funcionamento, as instituições do sistema de justiça não apresentavam a transparência que seria de se esperar em um Estado Democrático – e Republicano – de Direito. Desse modo, as reformas deveriam conceber *mecanismos* para seu acompanhamento e sua responsabilização perante o Estado e a sociedade civil. Tais mecanismos não implicariam necessariamente em *órgãos* de controle – até porque, na perspectiva de aproximação entre as instituições judiciais e a sociedade, tal acompanhamento/responsabilização seria realizado por esta última com plenas condições.

7. As reformas deveriam repensar a estrutura e atuação de determinados segmentos especializados do sistema de justiça, no sentido de adequá-los ao Estado Democrático de Direito que surgia no país. O exemplo, neste caso, é o das instituições que compunham a Justiça Militar (Poder Judiciário e Ministério Público Militar), que deveriam ter suas competências jurisdicionais restritas somente ao julgamento de infrações disciplinares ou infrações “próprias” dos militares.

Em linhas gerais, essas foram as premissas que orientaram os debates acerca da reforma do sistema de justiça logo após a CF/88. A maior adequação das instituições deste sistema às exigências do Estado Democrático de Direito estava no centro da discussão da PEC nº 96/1992. Entretanto, é preciso observar que, conforme a discussão avançou no Congresso Nacional, algumas das premissas foram alteradas e outras foram suprimidas ou acrescentadas.

Certos autores afirmam que, ao longo da década de 1990, alterou-se parcialmente o foco da reforma do sistema judicial (ARANTES, 1997; BASTOS, 2003; RENAULT, 2004; SADEK, 2004a). Como demonstrado, no início, a preocupação era com a face “não política” da jurisdição – com o maior acesso da sociedade aos serviços jurisdicionais, compreendidos como serviços públicos. Com o avanço dos anos, a preocupação com a face “política” ganhou mais espaço na agenda legislativa, o que resultou na proposição de alterações normativas com perfil bastante distinto das já examinadas.

Sem cogitar a exaustão do assunto, algumas das razões dessa mudança de foco estiveram nas dinâmicas política e econômica brasileiras e no plano macro ou, ainda, no micro. Durante o período analisado, os Poderes Executivo e Legislativo optaram pela desconstrução de vários aspectos do projeto de Estado “positivo” previsto pela CF/88. Afirmando que tal projeto – com todos seus direitos civis, políticos, econômicos e sociais – era incompatível com a realidade – pouco “desenvolvida” – do país, ou declarando que tal projeto já estava em “xeque” nos demais países – especialmente nos mais “desenvolvidos” – no momento de elaboração da Constituição, ambos os poderes optaram pela desconstrução das atribuições do Estado brasileiro, atribuindo um desenho claramente “negativo” a este (VIANNA, 1999 e 2003).

A reação de segmentos da sociedade a essa opção por um Estado “negativo” ocorreu por diversos meios, e meios não só políticos – concentrados nas arenas de discussão legislativa, como o Congresso Nacional –, mas também judiciais. A título de exemplo, as reformas constitucionais que alteraram pontos importantes do regime previdenciário e sistema de saúde – que respondem pela maior parte dos gastos sociais no país – foram objeto de ações diretas de inconstitucionalidade no STF.

Desempenhando um papel típico da face “política” da jurisdição, este tribunal abriu espaço para que vários atores da sociedade civil – e, até mesmo, partidos políticos vencidos no debate legislativo – questionassem, com linguagens e argumentos claramente jurídicos, decisões essencialmente políticas dos Poderes Executivo e Legislativo (VIANA, 1999 e 2003).

Começaram, então, a surgir novas propostas de reforma do sistema judicial ao longo dos anos 1990, preocupadas com aspectos como a maior centralização dos parâmetros de organização e a atuação das instituições judiciais, bem como a criação de instrumentos para maior controle da atividade jurisdicional – em sua face “não política” e, especialmente, em sua face “política”. Alguns autores declaram que propostas como a instituição de súmulas vinculantes de decisão e conselhos nacionais de controle, ainda com todos os méritos que possam possuir – analisados na sequência do texto –, têm sua origem neste novo contexto da reforma do sistema judicial (ARANTES, 2001; CARDOZO, 2004; COMPARATO, 2004). Um contexto que, é bom ressaltar, não desconstruiu as propostas elaboradas no início da década, mas esvaziou parcialmente de sentido algumas destas.

Em resumo, desde seu início, a discussão sobre a reforma do sistema de Justiça teve entre suas preocupações centrais a ampliação/equalização do acesso aos seus serviços. E, para além do acesso, surgiram preocupações com a oferta destes, de forma a superar problemas relacionados a morosidade e custo financeiro, por exemplo. Ao longo do tempo, a discussão acerca da reforma voltou sua atenção também para outros aspectos, associados ao exercício do poder político na sociedade brasileira – aspectos como os limites de atuação dos poderes constituídos, bem como as linhas de demarcação das relações entre eles.

Constata-se, dessa maneira, que os interesses na reforma do sistema judicial foram bastante diversos – até mesmo porque eram diferentes os objetivos dos principais atores envolvidos no debate.²⁰ Alguns pretendiam avançar na implantação do Estado desenhado na CF/88, de natureza “positiva”, enquanto outros preferiam um desenho distinto, de caráter “negativo”. Ainda que todos estivessem de acordo sobre a importância da implementação de um Estado Democrático de Direito, variava bastante o alcance do sentido atribuído ao “Democrático” e ao “de Direito” – para não se referir a outro componente deste Estado: o “Republicano”.

20. Recorde-se que, na Revisão Constitucional de 1993/1994, foram apresentadas 3.917 propostas de emendas ao capítulo da Constituição que regula a estruturação e atuação do sistema de justiça brasileiro. Apesar deste número elevado – foi o maior número de emendas então propostas a um capítulo da Constituição –, o resultado foi pífio, pois nenhuma destas conseguiu consenso para aprovação pelo procedimento facilitado então previsto – era apenas exigida maioria absoluta, em votação única no Congresso Nacional, que se encontrava reunido em sessão unicameral. De certa forma, isto indica que, desde o início da discussão da reforma do sistema judicial, os interesses e os objetivos dos atores envolvidos já eram bastante diversos. Para mais detalhes, ver Sadek (2004a).

Aliás, essas diferenças de interesses e objetivos responderam por parte da demora na tramitação da PEC que iria se transformar na EC nº 45/2004. Esta representou uma solução de compromisso, e os aspectos sobre os quais não havia acordo entre os atores envolvidos foram remetidos a outras PECs (como a de nº 358/2005, que continua a tramitar no Congresso Nacional).²¹

Seja como for, após 12 anos de tramitação, a reforma constitucional do sistema judicial efetivou-se com a aprovação da emenda que alterou vários pontos da estruturação/atuação dos órgãos envolvidos com a distribuição da justiça no Brasil. Ainda que o Poder Judiciário tenha sido seu principal alvo, a emenda também afetou o MP e a DP, entre outros órgãos.

Apesar de visarem, em linhas gerais, um acesso mais equitativo e efetivo à justiça, os pontos da Constituição modificados pela EC nº 45/2004 compõem um conjunto diferenciado, referindo-se a distintos aspectos da organização e do funcionamento dos órgãos judiciais. Por isso, estes pontos serão agrupados em subconjuntos, definidos conforme seu propósito – tornar o acesso mais equitativo, mais célere etc. Todavia, como é evidente, os subconjuntos sobrepõem-se, já que pontos idênticos poderiam ser descritos como participantes de diversos subconjuntos simultaneamente.

4.2.1 Pontos que se referem aos caracteres equitativo e efetivo do acesso à Justiça

Há um ponto da EC nº 45/2004 que, em certa medida, refere-se ao conjunto dos problemas que envolvem a busca de um acesso equitativo e efetivo ao sistema judicial. É a instituição do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que passou a responder pela fiscalização, controle e planejamento do Poder Judiciário.²² O conselho não deve imiscuir-se nas atividades jurisdicionais – primárias – deste último, mas apenas preocupar-se com suas atividades secundárias – de forma que deve somente fiscalizar, controlar e planejar a administração do Poder Judiciário.²³

Sobre a função de planejar, é preciso ressaltar que, dada a estruturação/atuação descentralizada – e não raro descoordenada – dos órgãos componentes do sistema judicial, seria importante a definição de uma entidade que funcionasse

21. Entre as razões para a demora na tramitação da PEC que se transformou na EC nº 45/2004, destaque-se também uma de caráter estritamente técnico – mas que afirma muito sobre o caráter essencialmente político da reforma: a ausência de esforços sistemáticos e continuados de diagnóstico dos problemas na organização e no funcionamento das instituições do sistema de justiça. Tais diagnósticos só foram realizados a partir do ano de 2003, sob coordenação da Secretaria de Reforma do Judiciário, recém-criada no âmbito do MJ. Incluíram estudos sobre vários segmentos dos diversos poderes/órgãos judiciais – com destaque para o Poder Judiciário, o MP e a DP. Acerca disto, ver Renault (2004) e Bottini (2006).

22. Nessa seção, o que é mencionado acerca do CNJ aplica-se, em grande medida, também ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) – órgão igualmente criado pela EC nº 45/2004.

23. Ressalte-se que, apesar de não se imiscuir nas atividades jurisdicionais do Poder Judiciário, o CNJ possui funções correicionais, para verificar o cumprimento dos deveres funcionais pelos magistrados – deveres relacionados à adequada oferta de seus serviços jurisdicionais.

como uma espécie de “centro de gravidade”. Este seria capaz de coordenar as dinâmicas existentes em cada tribunal e juízo existente no país, a partir do estabelecimento de diretrizes e regras gerais para sua administração.

A análise da composição do CNJ deve levar em conta o debate existente sobre sua natureza externa ou interna, bem como seu caráter de cúpula ou de base do sistema judicial. Isto porque o CNJ possui 15 membros, dos quais apenas seis não são magistrados (dois membros do MP, dois advogados e dois cidadãos que se destacam por seu saber e sua reputação). Entre os nove magistrados que compõem o CNJ, quatro são representantes de órgãos de cúpula do Poder Judiciário – três ministros e um desembargador de Tribunal de Justiça (TJ). E até mesmo os cinco magistrados que são representantes de órgãos de base (juízes de 1º ou 2º grau) são indicados por órgãos de cúpula.

Em outros termos, o CNJ não representa ameaça a separação e independência dos poderes estatais, não só porque é definido como parte integrante do Poder Judiciário pela Constituição reformada, mas também porque neste é majoritária a representação de membros desse poder.²⁴ Acrescente-se que, nesta representação, é evidente a importância atribuída à cúpula, em detrimento da base do Poder Judiciário – seja pela presença direta, seja pela influência indireta dos órgãos situados no topo da hierarquia deste poder. Apesar disto, há relativo consenso na literatura acerca da relevância que o CNJ pode assumir futuramente no país, como órgão capaz de cumprir as funções de fiscalização, controle e, especialmente, planejamento da atividade jurisdicional.

4.2.2 Pontos que concernem ao caráter equitativo do acesso

a) Restrição às demandas “de mais”

Há pontos da Emenda nº 45/2004 que concernem principalmente aos problemas que envolvem a busca de um acesso equitativo ao complexo judicial. Para restringir as demandas “de mais” de parcela da sociedade, a Emenda nº 45/2004 institui as súmulas de efeito vinculante, que reduzem as possibilidades de uso repetido e abusivo do sistema judicial. As súmulas podem ser editadas pelo STF, quando houver a concordância de, ao menos, dois terços de seus membros, após seguidas

24. Recorde-se que a CF/88 fez referência a mecanismos internos de controle do sistema de justiça, mas não a externos. Em alguma medida, porque estes poderiam afetar a separação e independência asseguradas aos poderes estatais pela norma constitucional. Não obstante, em todos os relatórios legislativos produzidos pelo Congresso Nacional, entre 1992 e 2004, havia referência a órgãos externos de controle das instituições do sistema judicial, com base no argumento de que tais órgãos poderiam garantir os caracteres republicano e democrático dos poderes que compõem o Estado brasileiro. A argumentação encontrou resistências no debate, especialmente da parte dos que recordavam que os componentes do sistema judicial já eram controlados pelos Poderes Executivo e Legislativo – por meio da aprovação de seu orçamento, efetiva liberação de suas finanças, aprovação de sua contabilidade pelos tribunais de contas, nomeação dos membros do STF e dos tribunais superiores, apenas a título de exemplo. Ainda com estas resistências, a proposta de órgãos externos de fiscalização e controle angariou opiniões favoráveis ao longo do debate.

decisões sobre litígios constitucionais que são resolvidos de forma idêntica. Uma vez editadas, as súmulas vinculam a atuação de todos os órgãos dos Poderes Judiciário e Executivo. O que significa que magistrados e tribunais, em qualquer grau de jurisdição, em qualquer esfera federativa, são obrigados a seguir as decisões do STF quando estiverem julgando lides idênticas. Significa igualmente que os órgãos da administração pública, direta e indireta, em qualquer esfera federativa, não podem atuar em sentido contrário às decisões do STF.²⁵

As súmulas de efeito vinculante acentuam a *centralização* das atividades jurisdicionais no país – fundamentalmente, em torno do STF –, o que acarreta vários problemas para o sistema de justiça.²⁶ Por exemplo, ao fazer que haja uma unicidade de interpretação do direito constitucional, as súmulas podem contribuir para que não haja uma renovação da jurisprudência – pois esta não mais conta com a diversidade intrínseca de interpretações dadas por diferentes órgãos jurisdicionais.²⁷ Por sua vez, a restrição de demandas redundantes e indevidas oferece margem para a apreciação de outras demandas, novas e efetivamente devidas – de parte da população que conta com demandas “de menos”. Mais ainda, podem fazer que estas últimas demandas nem sequer precisem chegar ao complexo judicial, pois as violações de direitos a que se referem deixam de se configurar, dado o efeito vinculante das súmulas sobre a administração pública.

Acrescente-se que, segundo parte da literatura, as súmulas de efeito vinculante também garantem um acesso mais célere e seguro ao sistema de justiça. Afinal, há uma diminuição do número de litígios julgados pelo STF, que pode,

25. Ressalte-se que esses efeitos são iguais aos já possuídos pelas decisões definitivas de mérito do STF no exercício do controle concentrado de constitucionalidade – decisões definitivas de mérito em Adins e em Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs) –, conforme estabelece Art. 102, § 2º, da CF/88 – este parágrafo, com redação definida pela EC nº 45/2004, consolida alterações promovidas ao longo da década de 1990 nos efeitos das decisões definitivas de mérito do STF no exercício do controle concentrado de constitucionalidade.

26. Recorde-se que a estrutura híbrida de controle da constitucionalidade de leis e atos normativos dos poderes estatais consagrada pela CF/88 “esvaziava” o papel a ser desempenhado pelo STF como “guardião” das normas constitucionais, pois os magistrados e tribunais em posição inferior na hierarquia do Poder Judiciário também podiam decidir – e, até mesmo, em sentido contrário – sobre questões de constitucionalidade de leis e atos normativos – com exceção das situações em que há decisões do STF em Adins e ADCs. Acrescente-se que, para além das situações que envolviam a discussão da Constituição, o “esvaziamento” do STF encontrava paralelo no dos tribunais superiores, que deveriam desempenhar o papel de “guardiões” das normas infraconstitucionais – por meio do estabelecimento de interpretação homogênea destas. Isto porque os magistrados e tribunais que estavam abaixo do STJ, do TST, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Superior Tribunal Militar (STM) podiam decidir – e muitas vezes o faziam – em sentido contrário à interpretação já firmada por estes últimos em sua jurisprudência. Ou seja, havia uma espécie de conflito entre dinâmicas “centralizadoras” e “descentralizadoras” das atividades jurisdicionais no Brasil.

27. Por conta desse problema – e outros mais –, uma parcela dos atores envolvidos no debate da reforma do sistema judicial preferia a implementação das súmulas impeditivas de recursos, em substituição às súmulas de efeito vinculante. Com as súmulas impeditivas de recursos, os magistrados e tribunais abaixo do STF não seriam obrigados a seguir a interpretação deste último na solução de um litígio constitucional – o que permitiria a renovação da jurisprudência. Mas, se os magistrados e os tribunais decidissem seguir, não caberiam recursos da decisão tomada – o que asseguraria um acesso mais equitativo e efetivo, especialmente célere e seguro, ao sistema judicial. A tal respeito, ver Renault (2004) e Cardozo (2004). Conforme se perceberá mais adiante, as súmulas impeditivas de recursos foram incorporadas ao direito brasileiro com a reforma infraconstitucional (Lei nº 11.276/2006), iniciada após a aprovação da reforma constitucional do complexo judicial.

então, emitir suas decisões em menor lapso de tempo. Além disso, as partes envolvidas nas lides examinadas por este tribunal passam a contar apenas com sua decisão, em vez de decisões de vários órgãos do sistema, que por vezes indicam direções distintas em seus pronunciamentos.

Relacionada à instituição das súmulas de efeito vinculante, há a repercussão geral das lides levadas ao exame do STF por meio do recurso extraordinário.²⁸ A partir da Emenda nº 45/2004, o tribunal pode exigir que as partes observem um novo pressuposto para a interposição de tal recurso: a relevância das questões discutidas neste para a sociedade como um conjunto. Se tal relevância não ficar demonstrada, o recurso extraordinário pode ser recusado, desde que haja manifestação de dois terços dos membros do STF neste sentido. Assim, com a instituição da repercussão geral, pode-se reduzir as chances de utilização repetida e abusiva do complexo judicial, com efeitos positivos sobre a equidade de acesso.

b) Incorporação das demandas “de menos”

Outros pontos da EC nº 45/2004 que também referem-se à equidade são os que implicam o fortalecimento e enraizamento dos órgãos do complexo judicial, a fim de viabilizar a incorporação das demandas “de menos” de parcela da população. No âmbito do Poder Judiciário, a emenda determina que deve haver proporcionalidade entre o número de magistrados, o número de habitantes e o número de demandas judiciais em determinado território. Esta proporcionalidade favorece o acesso judicial da população situada em áreas que se caracterizam por muitas demandas e poucos magistrados – por exemplo, as periferias das metrópoles brasileiras. A emenda prevê a instituição de câmaras regionais no âmbito dos TJ's, dos Tribunais Regionais Federais (TRFs) e dos Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs), de modo que a população conte com mais facilidade para interpor recursos em áreas – urbanas e rurais – do interior do país. Prevê também a criação de justiça itinerante de 2º grau, para que os serviços destes tribunais sejam diretamente ofertados nos locais de moradia, trabalho ou educação dos indivíduos. Finalmente, prevê a constituição de varas agrárias no âmbito dos tribunais de justiça, para que a população tenha mais facilidade para apresentar suas demandas em áreas rurais do Brasil.

Para viabilizar esse fortalecimento e enraizamento, a emenda estabelece que os recursos financeiros relacionados às custas e aos emolumentos devem ser direcionados, de forma exclusiva, para a oferta de serviços jurisdicionais. Tais recursos devem ser arrecadados e geridos pelo próprio Poder Judiciário, com a autonomia administrativa, orçamentária e financeira que lhe é assegurada pela Constituição de 1988.

28. Destaque-se que o recurso extraordinário é um dos meios existentes para o controle difuso da constitucionalidade no Brasil, que, no caso, é realizado pelo tribunal responsável pelo controle concentrado de constitucionalidade (o STF).

Para a DP, a EC nº 45/2004 também atribuiu essa autonomia, bem como a autonomia funcional. Em outras palavras, sem a interferência de qualquer natureza dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, as defensorias estadual e distrital terão condições de organizar-se funcional, administrativa e financeiramente, definindo as atribuições de seus membros, especificando os cargos, as remunerações, os locais e as condições de trabalho de seus componentes, propondo seu orçamento e realizando a aplicação de seus recursos financeiros.²⁹ Com esta autonomia, prevê-se que, pela primeira vez na história brasileira, será efetivamente viabilizado um acesso amplo, irrestrito e gratuito aos serviços jurisdicionais para os cidadãos que não têm condições financeiras para arcar com os custos da advocacia privada.

4.2.3 Pontos que dizem respeito ao caráter efetivo do acesso

Certos pontos da Emenda nº 45/2004 referem-se especialmente aos problemas que envolvem a busca de efetividade para o acesso ao sistema judicial, o que se traduz na busca por celeridade, imparcialidade e certeza – ou segurança – nos serviços judiciais.

A emenda inseriu entre os direitos e as garantias fundamentais da população a celeridade da atividade jurisdicional. Assim, qualquer um que demande a efetivação/reparação de seus direitos na esfera judiciária – ou, até mesmo, na administrativa – passa a ter direito a uma decisão no menor lapso de tempo possível. O texto determina que, com a impetração de uma ação em juízo ou tribunal, deverá haver sua imediata remessa (distribuição) ao responsável por sua apreciação. Isto altera a prática administrativa de várias jurisdições do país, que consistia na remessa de apenas alguns processos para cada julgador, bem como na retenção dos demais na chamada seção de distribuição – em que, supostamente, tais processos aguardariam em ordem cronológica de entrada no juízo ou tribunal. Em alguma medida, isto colabora para a celeridade da decisão jurisdicional.

Adicionalmente, os recessos coletivos de juízos e tribunais – com exceção do STF e dos tribunais superiores – foram suprimidos pela emenda, que definiu a prestação jurisdicional como uma atividade ininterrupta em todo o país. Os magistrados e demais funcionários do complexo judicial continuam com seus recessos individuais, mas não com os coletivos – que praticamente paralisavam os juízos e tribunais. Além de ampliar o acesso da população a este complexo, o fim das férias coletivas favorece a celeridade de seu funcionamento.

29. Tais garantias não foram estendidas à DPU. A PEC nº 487/2005, que tramita no Congresso Nacional, visa corrigir esta distorção, mas enfrenta forte resistência do Executivo federal que, em agosto de 2007, apensou à proposta original a PEC nº 144/2007, que não inclui as autonomias administrativa e financeira da DPU.

No âmbito da estruturação do sistema judicial, a Emenda nº 45/2004 prevê que tanto a definição quanto a aplicação de regras administrativas devem ser realizadas com toda a publicidade. O que representa o fim de decisões administrativas sem razões expressas, produzidas em reuniões fechadas de juízos e tribunais. Em alguma medida, tal publicidade pode colaborar para a imparcialidade no funcionamento do sistema.

Isso é reforçado pelos novos critérios de composição dos órgãos especiais dos tribunais, responsáveis pela definição e aplicação de várias das regras administrativas no complexo judicial. Segundo a emenda, em vez de serem constituídos exclusivamente pelos desembargadores mais antigos, estes órgãos são integrados também por desembargadores eleitos. Com os novos critérios, perdem peso os fundados em características pessoais, como a antiguidade, e ganham peso os baseados em elementos impessoais, como as propostas, os debates e a escolha por eleições. Dessa forma, pode haver, nisto, ganhos de imparcialidade para o complexo como um todo.

A EC estabelece novos requisitos para a entrada e saída em carreiras do Poder Judiciário e do MP. Para tornarem-se magistrados ou promotores de justiça, os indivíduos devem comprovar, no mínimo, três anos de experiência em atividades relacionadas à justiça. Além disso, ao abandonarem tais carreiras, eles não podem advogar, pelo período de três anos, na jurisdição em que atuavam anteriormente.

A esses requisitos, que promovem a imparcialidade no sistema judicial, juntam-se os que versam sobre a progressão na carreira dos magistrados. A emenda determina que a avaliação do mérito – o critério de progressão que acompanha a antiguidade, tal como previsto na Constituição – deve ser realizada com critérios objetivos. E também resolve que não pode ocorrer a progressão de qualquer magistrado que retém processos consigo além do prazo legal. De maneira que, além da imparcialidade, promove-se a celeridade do sistema.

Para além do âmbito da estruturação do complexo judicial, a emenda prevê sua imparcialidade no âmbito da promoção dos direitos humanos. Em caso de desrespeito a tratado internacional de direitos humanos ratificado pelo Brasil, pode ser solicitado o deslocamento do seu julgamento da justiça estadual comum para a federal comum.³⁰ Há relativo consenso na literatura de que isto pode contribuir para a imparcialidade da atuação de tal complexo. Entre outros motivos, por este deslocamento distanciar o julgamento de determinados crimes, que possuem amplos impactos social e político, dos órgãos judiciais situados em locais próximos aos das suas ocorrências.

30. Essa “federalização” das decisões jurisdicionais é pertinente, dado que a União é que responde pela transgressão de qualquer tratado internacional – e não os demais entes federados (estados e municípios).

A EC nº 45/2004 amplia, de diversos modos, a competência da JT. Tal competência passa a incorporar o julgamento de litígios, individuais e coletivos, que envolvem relações de trabalho de quaisquer espécies – e não somente relações assalariadas de trabalho, como antes.³¹ Além disso, passa a reunir também o julgamento de lides que versam sobre organizações e representações coletivas, exercício do direito de greve, indenizações por danos materiais ou morais decorrentes das relações de trabalho e penalidades administrativas impostas aos empregadores por órgãos de fiscalização das relações de trabalho.

Em linhas gerais, essa ampliação da competência da JT pode exponenciar o acesso da população economicamente ativa ao sistema judicial. E, em paralelo, pode fazer que tal acesso ganhe em celeridade e, também, certeza. Isto porque diversos litígios, que antes eram dirimidos pela justiça comum, passam a ser resolvidos pela justiça especializada. E, com sua especialização, esta última apresenta melhores condições para decidir acerca dos direitos da população economicamente ativa – com ganhos em termos de celeridade e segurança jurídica.

4.2.4 Pontos que estabelecem o acesso a novos direitos

Por fim, há um ponto da Emenda nº 45/2004 que envolve instituição de um processo legislativo diferenciado para a incorporação dos direitos humanos ao ordenamento jurídico brasileiro.³² A partir de agora, as disposições dos tratados e das convenções internacionais que versam sobre os direitos podem ser incorporadas a tal ordenamento com o *status* de normas constitucionais – e não com o de normas ordinárias, como ocorria até então. Esta incorporação pode acontecer quando o Congresso Nacional aprovar os tratados e as convenções com procedimentos idênticos aos utilizados para aprovar uma EC (duas votações, com a opinião favorável de três quintos dos representantes, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal). Com o procedimento legislativo diferenciado, as disposições dos tratados e das convenções internacionais passam a contar com força igual a de normas constitucionais, o que garante mais proteção aos direitos humanos como um conjunto.

4.3 A reforma infraconstitucional

A reforma constitucional representou somente um passo na reforma do complexo judicial. Já prevendo a necessidade de detalhar e tornar eficaz o conjunto de suas inovações, a Emenda nº 45/2004 estabeleceu que o Poder Legislativo criaria uma comissão especial mista, com membros da Câmara dos Deputados e também do

31. Note-se, contudo, que os litígios individuais e coletivos envolvendo as relações estatutárias de trabalho continuam sob os cuidados da justiça não especializada.

32. Uma discussão sobre o significado dos direitos humanos, sob a perspectiva da reforma constitucional promovida pela EC nº 45/2004, pode ser encontrada em Fachin (2005) e Piovesan (2005).

Senado Federal, para elaborar novos projetos de lei (PLs), capazes de regulamentar e garantir a eficácia dos dispositivos da emenda citada. Tal comissão, instalada no início de 2005, contaria com seis meses para concluir seus trabalhos.

Alguns dos dispositivos dependiam de PLs federais – de iniciativa da Câmara e do Senado³³ –, enquanto outros dependiam de PLs federais e estaduais – de iniciativa do STF, dos Tribunais Superiores, dos TJs e do Ministério Público Federal (MPF).³⁴ A comissão especial mista dedicou-se principalmente aos primeiros projetos, ainda que também tenha preocupado-se com a tramitação dos segundos. Acrescente-se que, além de elaborar PLs para regulamentar e garantir a eficácia dos dispositivos da EC nº 45/2004, a comissão especial mista destacou-se por acompanhar os PLs federais apresentados por ocasião da assinatura do *Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano*. Eram 23 iniciativas, propostas pelo Executivo federal, que traziam sugestões de alterações nos processos civil, trabalhista e penal.

A idéia motriz da reforma era a de que o Direito Processual deveria consistir apenas em um meio para a população alcançar o seu direito material, de maneira que as normas que regem o processo deveriam ser abreviadas, simplificadas e facilitadas, ainda que sem desrespeito aos seus princípios gerais – como o princípio do devido processo legal, previsto na CF/88. Ao lado desta ênfase na celeridade do acesso ao sistema de justiça, havia outra, que dizia respeito à reforma do processo civil, especificamente. A maioria dos projetos aprovados e transformados em lei, bem como os que estavam tramitando, tinha como objeto central o direito formal cível (quadro 3). Inicialmente, a reforma dos processos trabalhista e penal não conseguiu o mesmo destaque que o processo cível. Poucos projetos, que tinham como foco o direito laboral ou criminal, foram aprovados de início, e vários dos que estavam tramitando ainda tinham um longo caminho a percorrer no Poder Legislativo.³⁵

33. Entre os dispositivos a ser regulamentados por lei federal, de iniciativa da Câmara e do Senado, estavam: *i)* destinação de custas ao Poder Judiciário; *ii)* federalização de crimes contra os direitos humanos; *iii)* competências da JTe do TST; *iv)* revisão ou cancelamento de súmulas com efeito vinculante; *v)* repercussão geral dos recursos extraordinários; *vi)* instituição do fundo de garantia das execuções trabalhistas e *vii)* definição das hipóteses de cabimento de segredo de justiça.

34. Entre os dispositivos a ser regulamentados por lei federal ou estadual, de iniciativa do STF, dos tribunais superiores, dos tribunais de justiça e do MPF estavam, respectivamente: *i)* modificações na Lei Orgânica da Magistratura, concernentes ao ingresso na carreira, às atividades de capacitação, à progressão na carreira, a obrigações e vedações dos magistrados, a remoções, disponibilidade e aposentadorias dos magistrados, às férias dos magistrados e à instalação do CNJ; *ii)* instituição do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) e da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Magistrados do Trabalho (ENAMAT), bem como instituição de novas varas e da justiça itinerante na JT; *iii)* instituição de varas para julgamento de conflitos agrários e da Justiça Militar Estadual; e *iv)* modificações na Lei Orgânica do MP, referentes ao ingresso na carreira, a obrigações e vedações dos promotores e à instalação do CNMP.

35. Como razões para o ritmo mais lento da reforma dos processos trabalhista e penal, alguns autores mencionam os conflitos de interesses, que se explicitam de forma clara no cotidiano do Congresso Nacional, entre atores relevantes na área laboral (sindicatos patronais e de trabalhadores) e criminal (associações de policiais direitos humanos). Na área cível, tais conflitos de interesses são menos claros e mais difusos, de modo que os atores relevantes nesta (OAB) apresentam um menor poder de veto na tramitação dos projetos de lei que reformam o processo civil. A este respeito, ver Mallet (2006), Nascimento (2005) e Tavares, Lenza e Alarcón (2005).

QUADRO 3

Principais leis resultantes da reforma infraconstitucional do Judiciário – 2005 a 2008

Lei	Matéria
Lei nº 11.187/2005	Determina que os agravos – recursos apresentados no meio do processo com o objetivo de contestar a validade de decisões que resolvem questões incidentais – ficarão retidos nos autos e só serão julgados após a sentença final, no momento da apelação, salvo em casos de possível “lesão grave e de difícil reparação”.
Lei nº 11.232/2005	Altera a sistemática de cumprimento de sentença baseada em título judicial, unindo em uma só ação as fases de conhecimento – em que o juiz analisa o mérito da ação – e liquidação e execução – em que é fixado o montante devido pelo réu e efetivado o pagamento do débito ao detentor do título judicial –, tornando-se desnecessário entrar novamente na Justiça para cobrar dívidas já reconhecidas.
Lei nº 11.276/2006	Cria a súmula impeditiva de recursos, determinando que não se aceite apelação de sentença que estiver em conformidade com súmula do STJ ou STF.
Lei nº 11.277/2006	Confere ao juiz de Direito poderes para decidir rapidamente os conflitos repetitivos improcedentes, desde que ele tenha decisão já formada em relação à causa, e de que esta envolva matéria exclusivamente de direito.
Lei nº 11.280/2006	Cria regras para acelerar o julgamento dos processos, incluindo nestes o denominado “processo eletrônico”.
Lei nº 11.313/2006	Altera competências dos Juizados Especiais Criminais com redução de possibilidades de aplicação de penas privativas de liberdade.
Leis nº 11.382/2006	Estabelece que, na execução de títulos extrajudiciais, os recursos a ser utilizados pelo devedor não mais suspendem o processo de execução, ao passo que se torna possível ao credor satisfazer seus créditos com a penhora de bens do devedor.
Lei nº 11.417/2006	Institui as súmulas de efeito vinculante, a ser editadas pelo STF após seguidas decisões sobre litígios constitucionais, com decisões sempre em sentido idêntico e a concordância de, ao menos, dois terços de seus membros. Estas súmulas têm efeito sobre todos os magistrados e tribunais, em qualquer grau de jurisdição e esfera federativa.
Lei nº 11.418/2006	Institui o requisito de “repercussão geral” para a admissibilidade de recurso extraordinário – recurso em que se questiona a incidência de normas constitucionais nos litígios – a ser interposto no STF.
Lei nº 11.441/2007	Admite a possibilidade de realização de inventários, partilhas de bens, separações e divórcios consensuais por via administrativa, sem a necessidade de um processo judicial, desde que não haja filhos menores ou incapazes envolvidos nestas situações.
Lei nº 11.448/2007	Assegura à Defensoria Pública o direito de propor Ação Civil Pública.
Lei nº 11.495/2007	Determina que, antes de promover a rediscussão de causas já solucionadas pela Justiça Laboral, a parte interessada deverá pagar 20% do valor da causa, estando dispensada apenas a parte classificada como pobre.
Lei nº 11.496/2007	Restringe as possibilidades de debate de matérias idênticas por meio de recursos judiciais distintos interpostos no Tribunal Superior do Trabalho (TST).
Lei nº 11.449/2007	Atualiza o Código de Processo Penal (CPP) no que tange à comunicação imediata da prisão em flagrante, determinando o encaminhamento, em até 24 horas, do auto de prisão ao juiz competente, com cópia para a DPU, caso o autuado não informe o nome de seu advogado.
Lei nº 11.689/2008	Reformula os artigos referentes ao processo dos crimes de competência do júri – os crimes dolosos contra a vida.
Lei nº 11.690/2008	Assegura direitos no trâmite do processo penal, proibindo a admissão de provas ilícitas, ampliando o direito ao contraditório e reconhecendo direitos às vítimas.
Lei nº 11.719/2008	Institui várias mudanças que reformulam os processos criminais visando torná-los mais céleres.

Fonte: Ipea (2007, 2008c e 2008d) e Campos (2008).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Por fim, algumas palavras sobre os principais avanços alcançados com a reforma legislativa do sistema de justiça, no plano constitucional ou infraconstitucional – ainda que este segundo siga claramente as diretrizes do primeiro. Tais avanços devem ser analisados tendo em vista os objetivos gerais desta reforma, que eram a ampliação/equalização do acesso da sociedade aos serviços jurisdicionais, bem como a melhoria da qualidade destes últimos – de modo a torná-los menos morosos, custosos, parciais e incertos quanto aos seus resultados.

Um primeiro avanço verificou-se no *aumento da capacidade de planejamento* do Poder Judiciário e do MP, com a instituição do CNJ e do CNMP. Diante da acentuada fragmentação e descoordenação constatada na estruturação e atuação dos órgãos vinculados a estes dois “poderes”, tal capacidade de planejamento não deveria ser desprezada. É verdade que o CNJ e o CNMP ainda estão iniciando suas atividades, mas vários autores acreditam que tais conselhos podem desempenhar um papel importante na racionalização e modernização do sistema, de modo a assegurar serviços jurisdicionais de qualidade aprimorada.

Além disso, registrou-se uma tentativa de *aproximação entre as instituições judiciais e a sociedade*, por meio de diversas iniciativas, como a criação de câmaras regionais no âmbito dos tribunais de justiça, dos TRFs e TRTs, a instituição da justiça itinerante de 2º grau, a introdução de critérios de proporcionalidade para a definição do número de magistrados, bem como a viabilização destas iniciativas por meio do direcionamento dos recursos financeiros oriundos de custas e emolumentos.

Ademais, constatou-se uma tentativa de *fortalecimento da DP*, particularmente no âmbito dos estados. De maneira inédita na história do país, a defensoria passou a contar com autonomia administrativa, orçamentária e financeira, além de autonomia funcional para o adequado desempenho de suas funções, relacionadas a orientação e assistência jurídica, integral e gratuita, à parcela da sociedade desprovida de recursos financeiros. Dessa forma, tal parcela passa a ter condições de ver suas demandas por justiça plenamente incorporadas ao sistema judicial brasileiro.

De fato, esses três avanços podem ajudar em uma ampliação/equalização do acesso – incorporando a demanda “de menos” da sociedade –, bem como no aprimoramento dos serviços jurisdicionais – melhorando a qualidade de sua oferta.

Mas há também outros avanços, relacionados à *criação de novos direitos, bem como de novas garantias judiciais*. No âmbito dos direitos humanos, mencione-se a possibilidade de incorporação de dispositivos de tratados/convenções que versem sobre tais direitos com o *status* de dispositivos constitucionais – e não mais ordinários, como ocorria anteriormente. Registre-se também a possibilidade de deslocamento do julgamento de infrações contra os direitos humanos, da justiça estadual para a federal, em casos em que a imparcialidade de tal julgamento pelas instituições locais esteja ameaçada. No âmbito do direito do trabalho, é o caso de

menção a ampliação da competência da Justiça Laboral para julgar conflitos que envolvem relações de trabalho em geral – e não somente relações assalariadas de trabalho, como antes. Esta competência também foi ampliada para julgar litígios relacionados a organizações coletivas, ao direito de greve, a danos decorrentes do trabalho e a penalidades administrativas impostas por órgãos de fiscalização.

Esse avanço na criação de novos direitos e garantias podem resultar na valorização dos direitos humanos e trabalhistas – direitos que, sob diversas perspectivas, apresentam uma histórica afinidade jurídica. Até mesmo porque ambos visam à proteção da integridade dos cidadãos, individual ou coletivamente qualificados, bem como civil, política e economicamente considerados. Integridade que a CF/88 denomina “*dignidade da pessoa humana*” – um fundamento do Estado Democrático de Direito brasileiro (Art. 1º, III – dos Princípios Fundamentais do Estado).

Em suma, esses são alguns dos principais avanços alcançados com a reforma legislativa do sistema de Justiça, que teve início no plano constitucional e desdobrou-se, posteriormente, pelo plano infraconstitucional. Em alguma medida, tais avanços podem colaborar para a atribuição de um caráter mais ampliado/equitativo, bem como mais efetivo aos serviços prestados pelas instituições judiciais no país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme discutido anteriormente, percebe-se que a questão do acesso à justiça no Brasil tem sido um fio que conduz a discussão de problemas variados, tais como a ausência de canais de resolução dos conflitos coletivos, a dificuldade de acesso dos segmentos mais desfavorecidos ao sistema de justiça, a morosidade no funcionamento do Poder Judiciário e as limitações institucionais decorrentes de ordenamentos jurídico e institucional moldados pela tradição positivista.³⁶

De um ponto de vista mais amplo, no entanto, pode-se afirmar que a questão do acesso à justiça no país é ainda uma questão de consolidação da democracia e reflete a importância de tornar as instituições judiciais permeáveis aos valores e às práticas do repertório democrático, até mesmo após 20 anos de transição do regime autoritário. Como se indicou anteriormente, o acesso à justiça torna-se especialmente importante com a configuração de um modelo de democracia em que novos atores emergem como protagonistas da vida política e social, adotando novas formas de atuação e demandando novos direitos e formas de proteção ao sistema judicial. A pressão que pesa sobre o sistema político e o sistema de justiça a partir das novas demandas da sociedade, tanto pelo acesso às instituições jurisdicionais quanto pela realização substantiva da justiça, é a marca fundamental dos sistemas que operam em ambientes democráticos.

36. Para breve apanhado sobre esses vários aspectos do tema, ver Cátia Aida Silva (2002).

Em seus vários artigos, a EC nº 45/2004 procurou assegurar um acesso mais equitativo e efetivo à justiça no Brasil, tornando-o mais célere, imparcial e seguro. Para tanto, tratou de alterar a organização e o funcionamento de diversos órgãos do sistema judicial. A emenda estimulou o fortalecimento e enraizamento do Poder Judiciário, do MP e da DP, assim como sua maior transparência. E incentivou, em paralelo, a expansão e proteção de alguns direitos particularmente relevantes para a justiça brasileira, como os direitos humanos.

Entretanto, um acesso mais equitativo e efetivo à justiça não depende apenas de reformas legislativas, por mais relevantes e urgentes que sejam. Várias iniciativas importantes, que não implicam alterações na legislação, podem colaborar para a realização de tal acesso. Trata-se basicamente de iniciativas de ampliação da capacidade de atendimento da demanda, simplificação dos procedimentos operacionais das instituições do complexo judicial, capacitação de seus funcionários, melhoria de suas condições de trabalho, incorporação de tecnologias de informação, entre diversas outras.

Nesse sentido, um dos desafios que se apresenta ao sistema de justiça brasileiro é o de prosseguir ampliando sua estrutura física e capacidade de atendimento, de modo a alargar as chances de acesso de um grande contingente da sociedade. No que se refere especificamente ao Poder Judiciário, observe-se que havia, em 2003, 2.452 comarcas atendendo os 5.507 municípios brasileiros, uma relação de quase um para dois. A relação entre o número de magistrados e toda a população brasileira era de um para cada grupo de 13 mil habitantes, proporção que posicionava o país em posição intermediária em uma comparação internacional, mas pior em relação a países latino-americanos com grande população – e, portanto, mais parecidos com o Brasil – como a Argentina e Colômbia. Ainda no que tange ao número de magistrados, foi possível contabilizar a existência de 11.742 para julgar as 15,4 milhões de ações apresentadas à primeira instância das Justiças Estadual e Federal, nos ramos comum e trabalhista.³⁷

Ampliar o acesso à justiça tem efetivamente uma conotação múltipla, que incorpora várias dimensões de atuação. Em um sistema em que são poucos os atores que efetivamente acessam a justiça – de forma repetitiva e abusiva, como já se destacou –, atender mais pessoas é certamente a primeira delas. Embora as raras e restritas pesquisas de vitimização realizadas no país indiquem uma procura relativamente baixa pelo sistema de justiça estatal por parte das pessoas que se envolvem em conflitos e, em paralelo, as enquetes de opinião revelem que grande parte da sociedade brasileira não confia nas instituições do sistema de justiça e nos serviços judiciais prestados (IBOPE, 2005; UnB, 2005), é fundamental conduzir as instituições do

37. Todos os dados aqui referidos estão disponíveis em Brasil (2004a) e Campos (2008).

sistema para mais perto dos cidadãos. Como, em geral, a população dos pequenos municípios é a que está mais distante dos equipamentos do sistema, a interiorização é um caminho que pode ser seguido, como forma de favorecer o recurso à jurisdição estatal. Ao mesmo tempo, o adensamento populacional das grandes cidades requer novas estratégias de descentralização dos órgãos da justiça de modo a que o cidadão possa alcançá-los de forma rápida e ágil.

A qualidade da prestação jurisdicional depende também de que a modernização administrativa do sistema permita processar a demanda em termos razoáveis. Aspectos como o alto grau de informatização do Poder Judiciário brasileiro e a ampla difusão de sistemas de consulta de andamento de processos e a vasta divulgação de jurisprudência pela internet merecem destaque positivo neste sentido. Entretanto, ainda comprometem a prestação jurisdicional deficiências importantes de gestão, tais como: a carência de planejamento da política de pessoal; a ausência de políticas de incentivo à produtividade; e a falta de padronização e planejamento na implementação e manutenção na área de informatização.³⁸ Atuar nestes âmbitos, promovendo, inclusive, a progressiva aproximação entre os órgãos do sistemas de justiça em termos de organização institucional, com vista a atingir-se um padrão de qualidade nacional na prestação de serviços judiciais, é um desafio significativo para a cidadania e o desenvolvimento do país.

Como já se discutiu anteriormente, a adoção de procedimentos extrajudiciais ou mais simplificados de administração de conflitos também é um caminho importante para promover a ampliação do acesso à justiça. É prática já consolidada no sistema de justiça brasileiro o emprego da conciliação na JT e nos Juizados Especiais, em que a prestação jurisdicional é orientada pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade e celeridade. Outras inovações significativas foram promovidas por meio da instituição de leis que geram a desjudicialização de alguns temas do direito, especialmente no âmbito do processo civil, como é o caso da Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/1996), da nova Lei de Falências (Lei nº 11.101/2005) e da Lei nº 11.441/2007.³⁹

É desafiador, nesse sentido, seguir mapeando outras matérias passíveis de serem extraídas da esfera estatal de jurisdição e transferidas para instâncias alternativas, desde que isto ocorra sem qualquer ameaça ou prejuízo efetivo aos direitos

38. Esses e outros aspectos da modernização do Poder Judiciário são apresentados em Brasil (2004a).

39. A primeira autoriza a composição de conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis por árbitros privados, em caráter definitivo, tendo uso privilegiado nos casos de locação de imóveis, compra e venda de bens em geral e contratação de serviços, seguros, inventários etc. A segunda viabiliza a recuperação extrajudicial de empresas em situação de desequilíbrio econômico-financeiro mediante a negociação direta com seus credores, abolindo-se a ritualística judicial do processo de concordata. A terceira, por seu turno, faculta a realização de inventários, partilhas de bens, separações e divórcios consensuais por via administrativa. Não havendo bens de filhos menores ou incapazes envolvidos nestas situações, tais procedimentos podem ser realizados em cartório, de maneira rápida e simples.

e interesses dos cidadãos.⁴⁰ As resistências tendem a ser muitas, inclusive do meio jurídico em si. Entretanto, se a judicialização da política acarreta importante contribuição para a solidificação da cidadania e a defesa de novos direitos nas sociedades contemporâneas, também apresenta ônus para a sociedade. Como tratado anteriormente, estes ônus são perceptíveis tanto no que concerne à sobrecarga do sistema de justiça, especialmente do Judiciário, quanto no que diz respeito à perda de legitimidade dos processos decisórios.⁴¹

Paralelamente, impõe-se também como desafio o fomento e a difusão de meios alternativos de administração de conflitos que independam da atuação estatal direta para garantir acesso mais equitativo e efetivo à justiça. Desde as décadas de 1990 e 2000, vêm surgindo iniciativas organizadas pela sociedade, como os balcões de direitos e as experiências associativas de mediação de conflitos que, consistindo em mecanismos de efetivação e reparação, inicialmente prescindem da ação estatal direta. Observe-se que, se não mostram-se efetivos, tais mecanismos não impedem o posterior recurso dos envolvidos ao Poder Judiciário para obter a efetivação e reparação, nos termos e condições já tradicionais.

As iniciativas da sociedade organizada não mostram qualquer pretensão de estabelecer competição com o *juris dictio* estatal. Buscam sim, realizar atividades de disseminação de informações acerca dos atributos da cidadania brasileira e promover uma espécie de pacificação dos conflitos que emergem no cotidiano dos cidadãos – pacificação esta cuja maior característica talvez seja o diálogo e a construção do consenso entre as partes em conflito. Deve-se considerar, entretanto, que a cultura jurídica brasileira é, em grande medida, avessa à idéia de administração de conflitos por vias alheias ao sistema de justiça formal. Os operadores do direito são, no geral, formados dentro do modelo adversarial, em que a autocomposição de interesses é vista como uma falácia e a forma legítima de solução de conflitos é a que deriva da jurisdição estatal. Assim, até o momento atual, as formas alternativas têm mostrado fôlego restrito para lidar com os conflitos presentes no cotidiano dos cidadãos, sendo amplamente subutilizados na opinião de parte dos especialistas:

40. É importante considerar que em países que avançaram na desjudicialização de vários temas do direito, como os Estados Unidos, já se assiste a um intenso debate sobre os excessos cometidos na “privatização” da justiça. No caso brasileiro, contudo, instrumentos como a arbitragem não estatal, ainda que dentro dos limites que lhes são definidos pela lei, são pouco difundidos, e muitos analistas acreditam que tais instrumentos têm muito a contribuir em termos da promoção do acesso à justiça. A propósito do debate americano, ver artigo de Patti Waldmeir, *A reestatização da justiça americana*, publicado no jornal *Financial Times*, em 14 de novembro de 2007.

41. Para uma discussão sobre os problemas decorrentes da judicialização das demandas na saúde pública, ver o texto correspondente a esta área temática nesta edição especial de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

Pode-se apontar a ausência de uma cultura voltada para a solução amigável dos conflitos como um fenômeno que reforça a atual crise de lentidão da Justiça. No Brasil, a formação jurídica, desde os cursos de graduação, é voltada para a resolução de controvérsias através da sentença judicial, logo, qualquer disputa é encaminhada ao Judiciário, o que avoluma o estoque de processos. Práticas como a mediação e conciliação são pouco utilizadas, com exceção de algumas experiências isoladas, levadas a cabo por associações comunitárias ou tribunais (...) Isso aponta para a ausência de uma política voltada para a qualificação e para a consolidação das formas não judiciais de superação de litígios, para a consagração destas práticas como matéria indispensável à formação de operadores do direito, para a elaboração de uma legislação que incentive tal metodologia (BOTTINI, 2006).

Sendo assim, e em uma perspectiva democratizante própria da CF/88, é um desafio importante difundir os meios de efetivação e reparação de direitos por vias alternativas à jurisdição estatal, bem como ampliar o apoio às iniciativas organizadas. Para tanto, é necessário, inclusive, investir na formação que se oferta nas faculdades de Direito, com o propósito de disseminar outra visão sobre o que significa reparar direitos. A partir disto e com o incentivo adequado por parte da sociedade e do poder público, meios desformalizados de solução de conflitos podem ter espaço na vida social brasileira, contribuindo para o descongestionamento das cortes de justiça e, ainda mais importante, a efetivação da justiça nas relações sociais.

REFERÊNCIAS

- ALARCÓN, P. J. L. Reforma do judiciário e efetividade da prestação jurisdicional *In*: TAVARES, A. R.; LENZA, P.; ALARCÓN, P. de J. L. (Org.). *Reforma do Judiciário (Analisada e Comentada)*. São Paulo: Método, 2005.
- ALVES, C. F.; PIMENTA, M. G. *Acesso à justiça em preto e branco*: retratos institucionais da Defensoria Pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- ARANTES, R. B. *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré/FAPESP/EDUC ARANTES, 1997.
- _____. Jurisdição Política Constitucional. *In*: SADEK, M. T. (Org.). *Reforma do judiciário*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ARMELIN, D. Uma visão da crise atual do poder judiciário. *In*: MACHADO, F. C.; MACHADO, R. B. (Org.). *A reforma do poder judiciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.
- BANCO MUNDIAL. *Fazendo com que a justiça conte*: medindo e aprimorando o desempenho do judiciário no Brasil. Relatório n. 32789-BR, 2004.
- BASTOS, M. T. Reforma do Poder Judiciário. *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, CEJ/CJF, Brasília, n. 21, p. 87-91, 2003.
- BICUDO, H. A justiça piorou no Brasil. *Estudos Avançados*, IEA/USP, São Paulo, n. 51, p. 161-168, 2004.
- BOTTINI, P. *A reforma do sistema judicial*. Brasília: Ministério da Justiça, 2006. Mimeografado.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Exposição de motivos da PEC nº 96/1992*. Brasília: Congresso Nacional, 1992.
- _____. Ministério da Justiça (MJ). *Diagnóstico do Poder Judiciário*. Brasília: Ministério da Justiça, 2004a.
- _____. Ministério da Justiça (MJ). *Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, 2004b.
- _____. Ministério da Justiça (MJ). *Pacto de Estado em favor de um judiciário mais rápido e republicano*. Brasília: Ministério da Justiça, 2004c.
- _____. Ministério da Justiça (MJ). *Juizados Especiais Cíveis*. Brasília: Ministério da Justiça, 2005.
- _____. Ministério da Justiça (MJ). *Diagnóstico do Ministério Público do Trabalho*. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

_____. Ministério da Justiça (MJ). *Diagnóstico do Ministério Público dos Estados*. Brasília: Ministério da Justiça, 2006a.

CAMPOS, A. G. *Sistema de justiça no Brasil: problemas de equidade e efetividade*. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1328).

CAPPELLETTI, M. Constitucionalismo moderno e o papel do poder judiciário na sociedade contemporânea, *Revista de Processo*, n. 60, p. 110-117, out./dez. 1990.

CAPPELLETTI, M; GARTH, B. (Org.). *Access to justice*. Milão: Giuffrè e Sijthoff, 1978.

CARDOSO, A. Direito do trabalho e relações de classe no Brasil contemporâneo In: VIANNA, L. W. (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/ Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ/FAPERJ, 2003.

CARDOSO, A.; LAGE, T. *As normas e os fatos: desenho e desempenho das normas de regulação do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

CARDOZO, J. E. Uma oportunidade histórica. *Revista Teoria e Debate*, Fundação Perseu Abramo, São Paulo, n. 57, p. 37-41, 2004.

CASTRO, C. R. S. *A Constituição aberta e os direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CASTRO, M. F. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 12, n. 34, p. 147-156, 1997.

CINTRA JR., D. Reforma do judiciário: não pode haver ilusão. *Estudos Avançados*. IEA/USP, São Paulo, n. 51, p. 169-180, 2004.

CITTADINO, G. *Pluralismo, direito e justiça distributiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

CONSELHO JUSTIÇA FEDERAL (CJF). *Estatísticas da movimentação processual*. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2009. Disponível em: <<http://daleth.cjf.jus.br/atlas/Internet/JuizadosTABELA.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2009.

COMPARATO, F. K. O poder judiciário no regime democrático. *Revista Teoria e Debate*. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, n. 57, p. 20-24, 2004.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Justiça em números 2007*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2009 Disponível em: <<http://daleth.cjf.jus.br/atlas/Internet/JuizadosTABELA.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2009.

DAKOLIAS, M. *O setor judiciário na América Latina e Caribe: elementos para reforma*. Washington: World Bank, 1996.

_____. *Court performance around the world (A comparative perspective)*. Washington: World Bank, 1999.

FACHIN, L. E. A tutela efetiva dos direitos humanos fundamentais e a reforma do judiciário. In: RENAULT, S. R.; BOTTINI, P. (Org.). *Reforma do judiciário: comentários à Emenda Constitucional nº 45/2004*. São Paulo: Saraiva, 2005.

FALCÃO, J. Cultura jurídica e democracia: a favor da democratização do judiciário. In: LAMOUNIER, B. et al. (Org.). *Direito, cidadania e participação*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.

_____. Estratégias para a reforma do Judiciário. In: RENAULT, S. R.; BOTTINI, P. (Org.). *Reforma do Judiciário: comentários à Emenda Constitucional nº 45/2004*. São Paulo: Saraiva, 2005.

FARIA, J. E. *Direito e economia na democratização brasileira*. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

FARIA, J. E; CAMPILONGO, C. *A sociologia jurídica no Brasil*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

GARAPON, A. *O juiz e a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

IBOPE. *Confiança nas instituições*. São Paulo, 2005.

IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília, n. 14, 2007.

_____. *PNAD 2007: primeiras análises (pobreza e mudança social)*. Brasília, 2008a. Mimeografado.

_____. *PNAD 2007: primeiras análises (educação, juventude, raça/cor)*. Brasília, 2008b. Mimeografado.

_____. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília, n. 15, 2008c.

_____. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília, n. 16, 2008d.

JUCÁ, F. P. Algumas reflexões. In: TAVARES, A. R.; LENZA, P.; ALARCÓN, P. de J. L. (Org.). *Reforma do judiciário: analisada e comentada*. São Paulo: Método, 2005.

LAMOUNIER, B.; SOUZA, A. A feitura da nova constituição: um reexame da cultura política brasileira. In: _____ (Org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1990.

LOPES, J. R. L. Direito subjetivo e direito sociais: o dilema do judiciário no estado social de direito. In: FARIA, J. E. (Org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

LOPES, J. A. V. *Democracia e cidadania: o novo Ministério Público brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2000.

LUHMANN, N. *Sociologia do direito*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985.

MACEDO Jr., R. P. A evolução institucional do Ministério Público brasileiro. In: SADEK, M. T. (Org.). *Uma introdução ao estudo da justiça*. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1995.

MALLET, E. Apontamentos sobre a competência da justiça do trabalho após a Emenda Constitucional nº 45. In: MACHADO, F. C.; MACHADO, R. B. (Org.). *A reforma do poder judiciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MAZZILLI, H. N. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. São Paulo: Saraiva, 2003.

NALINI, J. R. A democratização da administração dos tribunais. In: RENAULT, S. R.; BOTTINI, P. (Org.). *Reforma do judiciário: comentários à Emenda Constitucional nº 45/2004*. São Paulo: Saraiva, 2005.

NASCIMENTO, A. M. Novas competências da justiça do trabalho. In: RENAULT, S. R.; BOTTINI, P. (Org.). *Reforma do judiciário: comentários à Emenda Constitucional nº 45/2004*. São Paulo: Saraiva, 2005.

PIOVESAN, F. Reforma do judiciário e direitos humanos. In: TAVARES, A. R.; LENZA, P.; ALARCÓN, P. J. L. (Org.). *Reforma do judiciário: analisada e comentada*. São Paulo: Método, 2005.

RENAULT, S. R. O governo Lula e a reforma do Judiciário. *Revista Teoria e Debate*. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, n. 57, p. 30-33, 2004.

RENAULT, S. R.; BOTTINI, P. Primeiro passo. In: RENAULT, S. R.; BOTTINI, P. (Org.). *Reforma do judiciário: comentários à Emenda Constitucional nº 45/2004*. São Paulo: Saraiva, 2005.

SADEK, M. T. *Uma introdução ao estudo da justiça*. São Paulo: Sumaré, 1995.

_____. Controle externo do poder judiciário. In: SADEK, M. T. (Org.). *Reforma do judiciário*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

_____. *O acesso à justiça*: depoimento à Comissão Especial de Reforma do Judiciário da Câmara dos Deputados. Brasília: Congresso Nacional, 2003.

_____. Poder Judiciário: perspectivas de reforma. In: CESOP. *Opinião Pública*. Campinas, vol. 10, n. 1, p. 1-62, 2004.

_____. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos avançados*, IEA/USP, São Paulo, n. 51, p. 79-101, 2004a.

_____. Efetividade de direitos e acesso à justiça. In: RENAULT, S. R.; BOTTINI, P. (Org.). *Reforma do Judiciário: comentários à Emenda Constitucional nº 45/2004*. São Paulo: Saraiva, 2005.

SADEK, M. T.; ARANTES, R. B. Introdução. In: SADEK, M. T. (Org.). *Reforma do judiciário*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SILVA, C. A. S. *Acesso à Justiça: uma leitura dos direitos e da cidadania no Brasil contemporâneo*. Campinas: IFCH/UNICAMP, 2002 (Série Primeira Versão, n. 106).

SILVA, J. A. *Defesa da constituição*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. São Paulo, n. 61, p. 39-46, 1990.

SILVA, R. P. M. Considerações sobre a reforma do poder judiciário. *Revista do centro de estudos judiciários*, CEJ/CJE, Brasília, n. 23, p. 73-76, 2003.

SILVEIRA, J. N. da. Prefácio In: MACHADO, F. C.; MACHADO, R. B. (Org.). *A reforma do Poder Judiciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

SOUZA, S. C. B. Efetividade do processo e acesso à justiça à luz da reforma do poder judiciário. In: TAVARES, A. R.; LENZA, P.; ALARCÓN, P. J. L. (Org.). *Reforma do judiciário: analisada e comentada*. São Paulo: Método, 2005.

SOUZA JR., J. G. *Movimentos sociais: emergência de novos sujeitos: o sujeito coletivo de direito*. In: SOUTO, C.; FALCÃO, J. (Org.). *Sociologia e direito*. São Paulo: Pioneira, 1999.

SOUZA SANTOS, B. de. Introdução à sociologia da administração do direito. In: FARIA, J. E. (Org.). *Direito e justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo: Ática, 1989.

TOLEDO E ASSOCIADOS. *O que pensa o brasileiro sobre a justiça*. São Paulo, 2003.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB). *A imagem do judiciário junto à população brasileira*. Relatório final da consultoria para construção do sistema integrado de informações do poder judiciário. Brasília, 2005.

UNITED NATIONS. *Civil and political rights (Including the questions of independence of the judiciary, administration of justice and impunity)*. New York: United Nations, 2005.

VIANNA, L. W. (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ-FAPERJ, 2003.

VIANNA, L. W. (Org.). *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIEIRA, O. V. *A Constituição e sua reserva de justiça*. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

_____. Que reforma? *Estudos Avançados*, IEA/USP, São Paulo, n. 51, p. 195-207, 2004.

WALD, A. Eficiência judiciária e segurança jurídica: a racionalização da legislação brasileira e a reforma do poder judiciário). *In*: MACHADO, F. C.; MACHADO, R. B. (Org.). *A reforma do poder judiciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

WATANABE, K. Acesso à justiça e sociedade moderna. *In*: GRINOVER, A. P. (Org.). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 128-135, 1988.