

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

IEDA KATAOKA

**OS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS COMO POLÍTICA PÚBLICA E AS
RECOMENDAÇÕES DO BANCO MUNDIAL NO CAMPO DA JUSTIÇA**

VARGINHA/MG

2015

IEDA KATAOKA

**OS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS COMO POLÍTICA PÚBLICA E AS
RECOMENDAÇÕES DO BANCO MUNDIAL NO CAMPO DA JUSTIÇA**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha-MG. Área de concentração: Gestão pública e sociedade. Orientador: Alexandre Macchione Saes.

VARGINHA/MG

2015

Kataoka, Ieda.

Os juizados especiais federais como política pública e as recomendações do Banco Mundial no campo da justiça / Ieda Kataoka. - 2015.

159 f. -

Orientador: Alexandre Macchione Saes

Dissertação (mestrado em Gestão Pública e Sociedade) - Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha, 2015.

Bibliografia.

1. Acesso à justiça – Política pública. 2. Juizados especiais federais. 3. Banco Mundial. I. Saes, Alexandre Macchione. II. Título.

CDD: 347.017

IEDA KATAOKA

**OS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS COMO POLÍTICA PÚBLICA E AS
RECOMENDAÇÕES DO BANCO MUNDIAL NO CAMPO DA JUSTIÇA**

A Banca examinadora, abaixo-assinada, aprova a Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha-MG. Área de concentração: Gestão pública e sociedade.

Aprovada em: 30 de janeiro de 2015.

Prof. Dr. Alexandre Macchione Saes

Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Assinatura:

Prof.^a Dr.^a Fernanda Santinelli

Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Assinatura:

Prof. Dr. Thiago Fontelas Rosado Gambi

Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Assinatura:

Dedico a Fernando,
pelo apoio incondicional em todos os momentos.

AGRADECIMENTOS

“Não foi fácil, mas eu consegui!!!”, essa foi a frase que me acompanhou durante todo o ano de 2014, nas questões pessoais, profissionais e acadêmicas. E, mais uma vez, sinto a felicidade – e, porque não, o alívio – de poder repeti-la, encerrando um ciclo que foi iniciado há mais de dois anos, quando jamais poderia imaginar os grandes desafios que estariam por vir.

“Não foi fácil”, mas também não foi solitário, pois sempre tive ao meu lado pessoas que seguiram comigo e que, muitas vezes, guiaram meus passos, não deixando que eu desanimasse diante das circunstâncias, as quais gostaria de agradecer de modo especial.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Alexandre Macchione Saes, por ter me acolhido junto aos seus orientandos e pela sua generosidade em compartilhar conosco, não apenas o seu conhecimento, mas também o seu tempo e sua experiência de vida. Sua dedicação à docência é uma inspiração para todos os alunos que já tiveram o privilégio de participar das suas aulas. Agradeço pela compreensão e pela paciência nos momentos adversos e pela sabedoria como conduziu o nosso trabalho.

À professora e amiga Fernanda Santinelli, por se fazer presente em muitas etapas da elaboração deste trabalho e na construção da minha vida acadêmica. Sou grata por todos os ensinamentos e conselhos. Sua alegria ajudou a tornar esta caminhada mais leve.

Ao professor Thiago Fontelas Rosado Gambi, por incitar nos alunos a busca pelo conhecimento. Obrigada pela disponibilidade e pelos questionamentos e sugestões valiosos.

À professora Virgínia, pelo exemplo dentro e fora de sala de aula, minha admiração.

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Sociedade, pelo desafio assumido de construir um país melhor por meio da disseminação do conhecimento.

Ao meu amigo Marcel, por ter me ajudado sempre ao longo dessa caminhada, com orientações, sugestões, conversas, caronas e muita paciência. Torço muito pelo seu sucesso!

Às minhas amigas Viviane, Carla, Tânia e Cléo, por dividirem comigo todas as alegrias e angústias desta caminhada até aqui!

A todos os meus amigos da Justiça Federal, pelo incentivo e apoio, especialmente, Dr. Sérgio, Dr. Luiz Antonio, Ernane, Alexandra, Fabiana, Irene e Flaviana, pela compreensão nas minhas ausências.

Ao meu grupo, Fernando, Fabi, Bruninha, Cacá e William, pelo suprimento das energias para que eu continuasse o meu trabalho.

À minha família de Indaiatuba, Luigia, Sérgio, Carol e Mel, pela paciência e compreensão nas minhas ausências.

Aos meus pais, Takaichi e Aurora, e às minhas irmãs, Tiaki e Tatiana, pela paciência e compreensão nas minhas ausências, por acreditarem que tudo daria certo e, acima de tudo, por acreditarem em mim. Tudo teve início a partir de vocês!

A Fernando, pelo companheirismo em todos os projetos e, simplesmente, por acreditar.

A todos os demais amigos e colegas, pelas palavras de incentivo e pelo carinho.

Para todos aqueles que estiveram comigo nesta jornada, *“eu consegui!!!”*

Muito obrigada, nada disso teria sido possível sem vocês!

RESUMO

Considerados os três poderes que compõem a estrutura do Estado, o Judiciário passou a merecer destaque como transformador da realidade política e social apenas em meados do século passado, quando assumiu o papel de protagonista na consolidação dos regimes democráticos. Diante da relevância da atividade por ele desempenhada para além do processo judicial entre as partes e a repercussão do teor de suas decisões, revelou-se a necessidade da formulação de políticas públicas na área, desencadeando a realização de novos estudos, por juristas e não juristas. Foi despertado, ainda, o interesse dos expectadores internacionais, que passaram a considerar o sistema de justiça como um dos indicadores a serem ponderados para aferir o nível de desenvolvimento social e econômico dos países. Esse momento histórico coincide com o processo de integração econômica e política entre os países, no qual um novo conceito de soberania começava a ser criado. A partir desse contexto, foram traçadas recomendações no campo da justiça pelo Banco Mundial destinadas aos países da América Latina e do Caribe, no sentido de aperfeiçoar a prestação da atividade judiciária, sendo elas, a eficiência, a credibilidade, o acesso à justiça, a transparência, a independência e a previsibilidade, caracterizadas pelo seu caráter interdisciplinar, e não apenas jurídico, e pela sua interface pública e privada, por exprimirem as intenções de um organismo internacional criado, precipuamente, para equilibrar as relações de mercado. Assim, o objetivo do presente trabalho consiste em analisar o processo simplificado que foi instituído pela Lei n. 10.259/2001, denominado Juizados Especiais Federais, a luz daquelas recomendações. Cuidando-se de rito especial, com instrumentos processuais distintos do processo ordinário e com princípios próprios, a abordagem dada aos Juizados Especiais Federais neste trabalho foi a de política pública de acesso à justiça. O estudo foi desenvolvido a partir dos resultados divulgados pelo Conselho da Justiça Federal, no ano de 2012, na pesquisa denominada “Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais federais”. Analisados os dados, concluiu-se que, de acordo com as recomendações do Banco Mundial, os Juizados Especiais Federais ainda constituem um modelo em evolução. Não obstante o grande número de processos que são ajuizados todos os anos e da alta produtividade nos julgamentos em comparação com a justiça comum, constatou-se que alguns dos institutos próprios dos Juizados ainda não foram assimilados pelos usuários, como, por exemplo, a possibilidade de estar em juízo sem advogado e a opção pela conciliação.

Palavras-chave: Juizados especiais federais. Políticas públicas. Acesso à justiça. Banco Mundial.

ABSTRACT

Considering the tripartite system that make up the state structure, the Judiciary began to be highlighted as a transformer of the political and social reality only in the last century, when he took a leading role in the consolidation of democratic regimes. Given the importance of the activity performed by him beyond the legal proceedings between the parties and the impact of the content of its decisions, it proved the need for the formulation of public policies in the area, triggering new studies, by lawyers and non-lawyers. Was awakened, furthermore, the interest of international spectators, who came to consider the justice system as one of the indicators to be weighted to assess the level of social and economic development of countries. This historic moment coincides with the process of economic and political integration among the countries in which a new concept of sovereignty began to be created. From this context, recommendations were drawn in the field of justice by the World Bank for the countries of Latin America and the Caribbean, in order to improve the provision of judicial activity, known as, efficiency, credibility, access to justice, transparency, independence and predictability, characterized by its interdisciplinary character, not just legal, and its public and private interface, for expressing the intentions of an international body set, primarily, that to balance the market relations. The objective of this study is to analyze the simplified procedure which was established by Law n. 10.259/2001, called Special Federal Courts, from the light of those recommendations. With consideration given to special rite, with different procedural tools the ordinary procedure and own principles, the approach to the Federal Special Courts in this work was the public policy of access to justice. The study was developed from the results released by the Federal Council of Justice, in 2012, research called "Access to Federal Court: ten years of Special Federal Courts". It was concluded from this data that, according to the World Bank's recommendations, the Special Courts Federal remain a model in evolution. Despite the large number of cases are filed each year and high productivity in the trials compared to the common law, it was found that some of the very institutions of the Courts have not yet been assimilated by the users, for example, the possibility to institute legal proceedings without a lawyer and the option for conciliation.

Keywords: Special Federal Courts. Public Policy. Access to Justice. World Bank.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Número de processos distribuídos nos Juizados Especiais Federais e nas Varas Federais no período de 2002 a 2013	100
Tabela 2 -	Número de processos em tramitação nos Juizados Especiais Federais e nas Varas Federais no período de 2002 a 2013	102
Tabela 3 -	Número de Varas Federais instaladas até dezembro de 2013	103
Tabela 4 -	Número de Juizados Especiais Federais, autônomos e adjuntos, até dezembro de 2013	103
Tabela 5 -	Número de processos julgados nos Juizados Especiais Federais e nas Varas Federais no período de 2002 a 2013	113

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AID	- Associação Internacional de Desenvolvimento
AJUFE	- Associação dos Juízes Federais
AJURIS	- Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul
AMGI	- Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
BIRD	- Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM	- Banco Mundial
CEF	- Caixa Econômica Federal
CEJ	- Centro de Estudos Judiciários
CEPAL	- Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CFI	- Corporação Financeira Internacional
CIADI	- Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimento
CJF	- Conselho da Justiça Federal
CNJ	- Conselho Nacional de Justiça
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FONAJEF	- Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais
GATT	- Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio
INSS	- Instituto Nacional do Seguro Social
Ipea	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JEF	- Juizados Especiais Federais
OAB	- Ordem dos Advogados do Brasil
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
OMC	- Organização Mundial do Comércio
OMS	- Organização Mundial da Saúde
ONU	- Organização das Nações Unidas
ORTN	- Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
STF	- Supremo Tribunal Federal
STJ	- Superior Tribunal de Justiça
TNU	- Turma Nacional de Uniformização
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	A ABORDAGEM INTERDISCIPLINAR	18
1.2	SOCIOLOGIA DO DIREITO	20
1.3	DIREITO E ECONOMIA	24
1.4	ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO (<i>LAW AND ECONOMICS</i>)	26
1.5	ASPECTOS ESTRUTURAIS DA DISSERTAÇÃO	29
2	POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À JUSTIÇA	30
2.1	CONCEITO, FORMULAÇÃO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS ...	31
2.2	POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À JUSTIÇA E A FORMAÇÃO DE UM CONCEITO JURÍDICO	38
2.3	JUIZADOS ESPECIAIS	46
2.3.1	Antecedentes históricos	48
2.3.2	A experiência brasileira	49
2.3.3	Juizados Especiais Federais	53
3	PROJETO FLORENÇA E O BANCO MUNDIAL	58
3.1	PROJETO FLORENÇA (<i>FLORENCE PROJECT</i>)	59
3.1.1	Projeto Florença e o acesso à justiça no Brasil	63
3.2	O BANCO MUNDIAL E A REFORMA DO JUDICIÁRIO	65
3.2.1	O Banco Mundial e o contexto da globalização	68
3.2.2	O Banco Mundial e sua atividade paranormativa	74
3.2.3	Os documentos do Banco Mundial e a reforma do Judiciário	79
3.2.4	As recomendações do Banco Mundial para o Judiciário	83
4	DEZ ANOS DE JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS E AS RECOMENDAÇÕES DO BANCO MUNDIAL PARA O JUDICIÁRIO	91
4.1	ASPECTOS METODOLÓGICOS	91
4.2	DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DA ESTRUTURA E DO FUNCIONAMENTO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS	93
4.3	ACESSO À JUSTIÇA FEDERAL: DEZ ANOS DE JUIZADOS ESPECIAIS	95
4.3.1	As recomendações do Banco Mundial e os Juizados Especiais Federais	98
4.3.1.1	Acesso à justiça (acessibilidade)	99
4.3.1.2	Independência do Judiciário	108
4.3.1.3	Eficiência	110
4.3.1.4	Credibilidade	116
4.3.1.5	Transparência e Previsibilidade	119
5	CONCLUSÃO	122
	REFERÊNCIAS	128

1 INTRODUÇÃO

Considerados os três poderes que compõem a estrutura do Estado, o Judiciário passou a merecer destaque como transformador da realidade política e social apenas em meados do século passado, quando assumiu o papel de protagonista na consolidação dos regimes democráticos por meio de suas decisões.

O artigo 2º da Constituição Federal de 1988 estabelece que são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, ratificando o disposto no artigo XVI da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que reconhece que não possui uma Constituição aquela sociedade em que não são assegurados os direitos dos indivíduos e a separação dos poderes estatais (COELHO, 2010, p. 219-220).

As crises financeiras, as novas tecnologias de informação e de comunicação, o aumento da população mundial, o fenômeno da globalização e a precarização dos direitos sociais, são apontados como alguns dos fatores que teriam desencadeado a transferência para o Judiciário de muitos conflitos que deveriam estar a cargo da ação estatal nas funções executiva e legislativa (GOMES, 2013, p. 253).¹

Diante da incapacidade dos governos em atender plenamente essas demandas, o Judiciário moderno teria passado de mediador de conflitos para instância de controle social, na proteção e efetivação dos direitos fundamentais, revelando-se a necessidade de se estabelecer a distinção entre Direito e política pública no desempenho de suas novas funções.

Isso porque, o estudo tradicional do Direito encontra-se ainda atrelado a um sistema positivo de direitos que, muitas vezes, não considera todas as facetas do processo político que influenciam na tomada de decisões. A definição das políticas públicas no campo do Direito representaria, dessa forma, uma abertura para a interdisciplinaridade, que teria permitido “a seus pesquisadores voltar os olhos às demandas sociais que fundamentam a construção das formas jurídicas” (BUCCI, 2006, p. 1-2).

Assim, a partir dessa nova perspectiva, a relevância da atividade desempenhada pelo Judiciário para além do processo entre as partes impôs a formulação de políticas públicas com vistas a aperfeiçoar sua organização e seu funcionamento, estimulando a realização de novos estudos por juristas e não juristas, com ênfase na interface pública e privada, e despertando o interesse dos expectadores internacionais, que passaram a considerar o sistema

¹ Muito se tem ouvido falar, por exemplo, sobre a judicialização da saúde e dos direitos sociais, que nada mais significam que a busca por uma resposta judicial de questões não resolvidas pelo Executivo e pelo Legislativo.

de justiça como um dos indicadores a serem ponderados para aferir o nível de desenvolvimento social e econômico dos países. De acordo com esse novo perfil, havia um consenso interno e internacional de que uma reforma deveria ser implementada no campo da justiça.

A ideia do que seria desenvolvimento passaria pela análise das conexões entre o sistema econômico e a organização social e política dos países. A primeira relação estabelecida seria entre sociedades consideradas desenvolvidas, subdesenvolvidas ou sem desenvolvimento, a depender da intensidade das relações de mercado com os países industrializados. A situação do subdesenvolvimento seria atribuída aos países, antigas colônias ou mesmo estados nacionais, que permaneceram vinculados aos centros dominantes; sendo considerados sem desenvolvimento os raros casos em que nenhuma vinculação havia sido estabelecida. A distinção entre economias periféricas e centrais, por outro lado, incorporaria um significado social às economias subdesenvolvidas e desenvolvidas, por representar a noção de desigualdade de posições e funções dentro do sistema global (CARDOSO; FALETTO, 2000, p. 506-508).

A Constituição Federal de 1988 é considerada um marco na apresentação de um novo modelo institucional do Judiciário, no qual se buscou assegurar sua autonomia administrativa e financeira. Além da garantia judicial de proteção da ordem constitucional atribuída ao Judiciário, por meio da ação direta de inconstitucionalidade, da ação declaratória de constitucionalidade, do mandado de injunção e do mandado de segurança coletivo; foi também alargado o sistema dos direitos subjetivos por intermédio, por exemplo, da ação civil pública e da ação popular. Quanto ao acesso à justiça, passou a haver disposição expressa no sentido de que fosse criado um sistema processual diferenciado para causas de menor complexidade e para os crimes de menor potencial ofensivo (MENDES, 2010b, p. 1.065).

No plano internacional, os sistemas jurídicos modernos foram objeto de estudo de algumas pesquisas, destacando-se o Movimento pelo Acesso à Justiça (Projeto Florença), realizado na década de 1970, capitaneado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, e os relatórios do Banco Mundial, elaborados a partir do início dos anos 1990.

As pesquisas empíricas realizadas por Cappelletti e Garth tinham por escopo dar uma nova abordagem à temática do acesso à justiça para as sociedades contemporâneas, no intuito de tornar efetivos os direitos do cidadão comum (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 3).

Os autores identificavam três grandes movimentos de mudança dos sistemas de justiça nacionais, por eles denominadas de “ondas renovatórias”, sendo o primeiro

caracterizado pela concessão de assistência judiciária aos pobres e, o segundo, centralizado no problema da representação dos interesses difusos e coletivos, considerando a superação da visão individualista. O terceiro momento, com abrangência maior e mais objetiva que os demais, encerrava o ciclo iniciado pelas duas outras ondas renovatórias, sendo orientado pela necessidade de reforma dos procedimentos judiciais em geral, à utilização de métodos alternativos de julgamento e à especialização das instituições e dos procedimentos judiciais.

Como medidas tendentes à reforma dos procedimentos judiciais em geral eram citadas a redução das custas judiciais, a ampliação da oralidade no processo judicial e a limitação das instâncias recursais. Os métodos alternativos propostos consistiriam na criação de júzos arbitrais de natureza extrajudicial e na promoção da conciliação, conduzida judicial e extrajudicialmente, com a intenção clara de desafogar o Judiciário de questões consideradas menos complexas que prescindiriam de um rigorismo exacerbado. A necessidade de especialização das instituições e dos procedimentos decorreria do reconhecimento de que o sistema vigente, baseado em uma teoria geral, não atenderia à diversidade e às especificidades das demandas judiciais existentes. Os procedimentos especiais para as causas de pequeno valor fariam parte dessa última proposta.

Do mesmo modo, os relatórios e documentos elaborados pelo Banco Mundial, a partir dos estudos conduzidos principalmente nos países da América Latina e do Caribe, tinham por objetivo servir de orientação para o aperfeiçoamento da prestação da atividade judiciária pelos países, entendendo o organismo internacional que a criação de um sistema mais simplificado e célere, destinado ao julgamento de questões de menor complexidade e valor, possibilitaria ao Judiciário preocupar-se com aquelas consideradas de maior relevância, criando um ambiente favorável para os investimentos internacionais.

Os novos parâmetros para a realização da reforma estabelecidos pelo Banco Mundial eram caracterizados pelo acesso à justiça (ou acessibilidade), a independência do Judiciário, a eficiência, a credibilidade, a transparência e a previsibilidade.

Esse momento coincidiu com o processo de integração econômica e política entre os países, no qual um novo conceito de soberania começava a ser criado. Além da superação das barreiras econômicas, alguns problemas que antes eram internos de cada país, como a necessidade de reforma do Poder Judiciário e o acesso à justiça, foram promovidos como temas de interesse supranacional.

Embora o Brasil tenha percorrido um caminho diferente nesse processo, uma vez que até o início da década de 1980 a discussão não estava centrada no aperfeiçoamento do modelo de justiça existente, mas na própria obtenção de uma justiça democrática, verificou-se

que algumas ações de governo buscavam inspiração nas ações que vinham sendo adotadas em outros países. Uma das medidas consistia justamente na proposta de criação de um sistema processual simplificado e de baixo custo, caracterizada pela informalidade, que se denominou, inicialmente, de Juizados de Pequenas Causas.

No Brasil, os primeiros Juizados Especiais de Pequenas Causas foram instituídos pela Lei n. 7.244, de 07 de novembro de 1984, que foi aprovada durante o período de transição para a democracia política brasileira e autorizava os Estados-Membros a criar Juizados informais (PINTO, 2008, p. 3). Tratando-se de um modelo ainda incipiente, com o advento da Constituição Federal de 1988, a “Constituição Cidadã”, previu-se expressamente a criação de Juizados Especiais autônomos.

Assim, em 26 de setembro de 1995, por meio da Lei n. 9.099, foram criados os Juizados Especiais, para o julgamento das causas cuja expressão econômica fosse de até 40 salários-mínimos e dos crimes de menor potencial ofensivo. Apresentada como norma geral sobre os Juizados Especiais, a lei estabelecia que seu rito procedimental fosse orientado pelos princípios da oralidade, da informalidade, da celeridade e da economia processual (BRASIL, 1995b).

Quase seis anos depois, foi promulgada a Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001, que instituiu os Juizados Especiais Federais, com competência para o julgamento das ações judiciais intentadas contra a União, autarquias, fundações e empresas públicas federais, limitadas às causas com valor de até 60 salários-mínimos (BRASIL, 2001b).

Além de inovação legislativa, os Juizados Especiais e os Juizados Especiais Federais assumiram verdadeira feição de política pública. Primeiramente, por representarem um dos enfoques do direito de acesso à justiça previsto na Constituição; em segundo lugar, por constituírem-se como um procedimento mais simples e menos dispendioso para a população em geral, e, em terceiro, considerando as discussões² que antecederam a sua criação, as quais mobilizaram diversos grupos da sociedade. Demais disso, os Juizados Federais também representam a dicotomia público-privado, considerando sua competência para o julgamento das ações judiciais nas quais o réu será sempre um ente público federal.

Traçados os contornos dos Juizados como política pública de acesso à justiça, a possibilidade de análise desse instituto com base nos parâmetros de reforma traçados pelo Banco Mundial tornou-se viável a partir da pesquisa empírica conduzida pelo Conselho da Justiça Federal, e realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), sobre a

² As discussões que antecederam a criação dos Juizados Especiais encontram-se delineadas na Subseção 2.3 deste trabalho, que trata dos Juizados Especiais.

estrutura e o funcionamento dos Juizados Especiais Federais, que constituiu um diagnóstico após dez anos de sua instalação.

Essa pesquisa de âmbito nacional reuniu dados de natureza qualitativa e quantitativa, representando um campo bastante fértil para o desenvolvimento de diversos estudos sobre os Juizados Especiais Federais sob as mais variadas abordagens, sendo objetivo do presente trabalho analisar os resultados dessa pesquisa à luz das recomendações do Banco Mundial para reforma do Judiciário a fim de se verificar como as mesmas se revelaram no sistema dos Juizados Especiais Federais.

Cabe destacar que as recomendações designadas como eficiência, acesso à justiça, credibilidade, transparência, independência do Judiciário e previsibilidade, embora possam ser consideradas como atributos que deveriam ser observados por todos os sistemas judiciários, assumiram neste estudo a feição que lhes foi dada pelo Banco Mundial.

Conquanto se admita que esses parâmetros possam trazer consigo valores próprios da instituição, é inegável que as aludidas características compõem um panorama ideal que poderá variar conforme a realidade de cada país. Isso porque, as recomendações do Banco Mundial não possuem caráter obrigatório, nem impositivo, encontrando-se no âmbito de sua atividade paranormativa, não representando, a princípio, uma vulneração à soberania do Estado.

O escopo do presente trabalho de verificar como as recomendações foram recepcionadas pelo ordenamento jurídico brasileiro em sede de Juizados Especiais Federais, encontra justificativa na sua contribuição como estudo de abordagem interdisciplinar.

No que diz respeito à proposição de políticas públicas no campo do Direito, essa discussão seria bastante atual, considerando a divergência entre o conceito de justiça como norma jurídica e como prática social. Conquanto o empenho do legislador em criar normas jurídicas que atendam às demandas da sociedade, a aparente contradição entre o mundo do *ser* e do *dever ser* tem exigido um esforço cada vez maior para compatibilizar esses dois extremos.

Nos países Europeus e nos Estados Unidos, essa situação foi evidenciada a partir da década de 1980, com o declínio do Estado do Bem-Estar Social e o reconhecimento de direitos, que fizeram com que os Estados se voltassem à concretização dos *novos* direitos sociais, na área da saúde e da educação, por exemplo. Já no Brasil, assim como nos demais países considerados periféricos, na mesma época, era a própria afirmação da existência de um regime democrático que exigia a atenção.

Essas questões, embora sob perspectivas diferenciadas, demonstravam a necessidade da presença do Estado na vida social e econômica da sociedade, seja na condição de indutor, partícipe ou regulador, considerando que a garantia dos *novos* direitos sociais implicava em um maior dispêndio de recursos públicos.

A transformação das relações jurídicas encontra-se representada na Constituição brasileira de 1988 nos capítulos sobre a Ordem Econômica e a Ordem Social, revelando que as questões de mercado não poderiam ser dissociadas da questão social.

Outros direitos sociais, como a saúde, a assistência social e hoje o direito ao meio ambiente, direito de terceira geração, são referenciais que permitem aferir a posição relativa de um país no cenário mundial, no que diz respeito ao desenvolvimento humano. Embora possa haver algum questionamento sobre o quesito competitividade entre os países que têm índices de desenvolvimento humano (IDH) elevados, é indubitável que o IDH baixo está associado à reduzida capacidade de competição e inserção na economia mundial (BUCCI, 2006, p. 4).

Essa nova conformação impôs uma remodelação da estrutura de Estado, inclusive quanto às atribuições e o papel desempenhado por cada um dos poderes constituídos. Nesse cenário é que o Judiciário passa a ser a instância que visa assegurar o cumprimento dos direitos, sejam sociais ou os de propriedade. Por outro lado, dada a grande demanda a ele direcionada e a incerteza quanto ao seu novo papel, instalou-se uma crise que trouxe para o centro da discussão a necessidade de uma reforma.

A existência de uma denominada “crise de Judiciário” parecia ser um unanimidade entre os países, impulsionando a realização de pesquisas por organizações como a *Ford Foundation*, que deu origem ao Projeto Florença, e pelo Banco Mundial, que retratavam a realidade dos países pesquisados e sugeriam a adoção de modelos ou recomendavam a observância de certos atributos que visavam aperfeiçoar os seus sistemas judiciários.

Dentre as propostas, aquela que sempre se encontrava presente cuidava da simplificação do processo judicial como forma de facilitar o acesso à justiça. Essa simplificação passava pela redução dos custos do processo, a dispensabilidade do advogado para o ajuizamento de ações, a diminuição e flexibilização dos atos processuais, o que foi concretizado por meio dos Juizados Especiais, antigos Juizados de Pequenas Causas.

Sob a perspectiva dos Juizados Especiais como política pública de acesso à justiça, portanto, é que impõe um caráter interdisciplinar ao presente trabalho.

Assim, dada a abrangência do estudo proposto, mostrou-se indispensável construir uma introdução um pouco mais extensa e aprofundada, a fim de preparar o cenário onde o

tema política pública de acesso à justiça será desenvolvido, qual seja, o campo interdisciplinar do Direito, da Sociologia Jurídica e da Economia.

1.1 A ABORDAGEM INTERDISCIPLINAR

Embora não se olvide o rigorismo acerca das normas técnicas para elaboração de trabalhos acadêmicos, cumpre discorrer sobre a relação entre o Direito, a Sociologia Jurídica e a Economia, ainda dentro do discurso de abertura, a fim de situar o estudo que se propõe a realizar no campo interdisciplinar.

A interação entre as diversas áreas do conhecimento no estudo de determinado tema é sempre invocada com o objetivo de se reforçar a ideia de que os diferentes ramos do saber não são estanques. Tratando-se das áreas e subáreas pertinentes à grande área das Ciências Sociais Aplicadas essa relação se torna ainda mais evidente, considerando a fonte comum da qual decorre seu objeto de pesquisa, qual seja, o fenômeno social.

Conquanto esse diálogo possa ser encarado como uma obviedade, Nobre (2003, p. 146-147) enfatiza que a pesquisa em Direito no Brasil não teria acompanhado o crescimento qualitativo da pesquisa científica das demais áreas, suscitando como possíveis causas o seu isolamento e a confusão entre a prática profissional e a pesquisa acadêmica, que vem se perpetuando desde a criação dos primeiros cursos jurídicos. A razão apontada pelo autor para esse isolamento – e que também poderia explicar a sua falta de autonomia científica – decorreria, sobretudo, do viés político que se impingiu por muitas décadas aos cursos jurídicos, em completa subordinação ao regime político vigente, o que destoaria da independência científica defendida pela ciência moderna.

Sadek (1994, p. 36) destaca, ainda, o pequeno número de estudos, então existentes, sobre o Poder Judiciário na área das Ciências Sociais, quando comparado com o Executivo e o Legislativo. De acordo com a autora, haveria grande resistência em aceitar um estudo sobre o Judiciário feito por não juristas e a partir da reinterpretação de noções típicas reservadas ao saber jurídico.

Eliane Botelho Junqueira (1996, p. 389) reforça que no Brasil, antes dos anos 1980, não havia sequer uma produção sistemática na área do Direito e Sociedade ou uma linha de investigação própria sobre temas e instituições jurídicas, destacando que as primeiras pesquisas sobre o acesso à justiça coincidiram com o surgimento da Sociologia do Direito, o

que, finalmente, teria conferido uma feição de ciência ao Direito. Para a autora, à época, a Sociologia do Direito estaria situada entre “bacharéis de direito sociologicamente orientados”, e não na área das Ciências Sociais.

A situação teria começado a mudar apenas a partir da década de 1990 quando as questões jurídicas passaram a despertar o interesse não apenas dos juristas, mas também dos historiadores, cientistas sociais, filósofos e economistas, muito provavelmente em decorrência da repercussão dos estudos internacionais em Direito no Brasil, inclusive na produção legislativa e doutrinária (NOBRE, 2003, p. 147).

Bresser-Pereira (2006)³ destaca o teor interdisciplinar da pesquisa jurídica, por entender que o estudo do Direito não se encontra concentrado na pesquisa científica, havendo, portanto, a necessidade dessa comunicação entre as disciplinas, uma vez que a vida econômica, política e social de uma sociedade somente poderia ser concebida a partir da coordenação básica que deriva das normas jurídicas. Além disso, considera indissociáveis, nos dias de hoje, a pesquisa empírica realizada pela Sociologia, pela Ciência Política e pela Economia, com o suporte teórico e normativo do Direito, por representarem a relação entre o desenvolvimento econômico, a justiça social e o meio ambiente sustentável.

Acerca da participação da Sociologia na formação de um currículo jurídico, Reale (2001, p. 18-20) destaca que essa disciplina contribuiria por meio de seus dados estatísticos para a compreensão sobre a efetividade das normas jurídicas e de como elas se apresentam como experiência humana, salientando que os resultados alcançados nem sempre seriam os esperados pelo legislador quando da sua elaboração. Afirma, ainda, que haveria uma relação dialética entre Direito e Economia, invocando a lição de Rudolf Stammler de que “enquanto o conteúdo dos atos humanos é econômico, a sua forma é necessariamente jurídica” (apud REALE, 2001, p. 20).

Corroborando a imprescindibilidade dessa visão interdisciplinar, especificamente sobre a questão do acesso à justiça, Cappelletti e Garth (1988, p. 4) mencionam a invasão sem precedentes dos tradicionais domínios do Direito por estudiosos das outras Ciências Sociais, cujo fenômeno no plano internacional teria se iniciado na década de 1970, com a finalidade de aproximar o Direito, e portanto a justiça, das reais preocupações da maioria da população.

Assim, a partir da formação desse quadro interdisciplinar será possível compreender como apenas a abordagem jurídica mostra-se insuficiente para discussão das políticas públicas de acesso à justiça em toda sua plenitude. Nas palavras de Gonçalves e

³ Intervenção em debate na Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, em 03 de outubro de 2006.

Stelzer (2007, p. 4), essa interação entre Direito e Sociedade é que conduziu o homem a “apropriar-se do ideário de justiça da forma mais abrangente e isenta possível”.

1.2 SOCIOLOGIA DO DIREITO

A Sociologia, como campo específico do conhecimento, somente pode ser compreendida a partir do momento em que a sociedade se desvencilhou das antigas crenças e passou a encontrar explicação para os fatos sociais na própria sociedade, remontando os primeiros estudos à Grécia antiga. Como destaca Mascaro (2009, p. 22-23), até se firmar como disciplina autônoma, verificou-se períodos em que a perspectiva sociológica, ora se destacava, com a reflexão sobre a vida em sociedade, ora se retraía, quando as respostas tinham suporte na teologia ou no homem como centro do universo, em uma visão individualista.

Nesse último período destacaram-se as obras de Hobbes, Locke, Rousseau e Kant, que se baseavam na teoria do contrato social, segundo a qual, o estado de natureza dos indivíduos seria o isolamento, mas que passariam a viver em sociedade em decorrência de um contrato social por eles firmado. Para Hobbes, esse contrato justificaria o poder absolutista conferido por meio da deliberação dos indivíduos, enquanto para Locke e Kant, em sentido contrário, representaria a união de forças para romper com a antiga ordem absolutista. Para Rousseau, diferentemente, o Estado seria fruto da vontade geral, não se tratando de um terceiro diferente ao indivíduo. Na sua visão, “o indivíduo deve[ria] encontrar no Estado a concretização de seu próprio interesse e do interesse de todos” (MASCARO, 2009, p. 60-62).

Como disciplina, a Sociologia surgiu no final do século XVIII, com a proposta de Hegel de compreender a sociedade a partir da sua própria realidade. Augusto Comte teria imprimido o caráter científico da Sociologia, partindo da observação dos fatos que resultaria em normas gerais, o que caracterizaria o positivismo. Ainda bastante incipiente naquela época a ideia de uma Sociologia do Direito, Comte já propunha que as regras de Direito seriam legítimas por se tratarem de produto da sociedade, que por meio delas também se organizaria.

Seguindo uma orientação próxima a do positivismo de Hegel, a análise objetiva dos fatos sociais a partir da própria dinâmica da sociedade é atribuída à Émile Durkheim, no início do século XX. Para ele, um fato social poderia ser explicado por outros fatos sociais em cadeia, não havendo espaço para explicações baseadas em juízos morais, valorativos ou

religiosos. Durkheim também partia da observação para a fixação de leis estáveis que representassem as relações entre os fatos sociais.

Considerando-se essa trajetória, revela-se bastante difícil delimitar o marco a partir do qual teria despontado a Sociologia jurídica.

Não obstante isso, Boaventura de Sousa Santos afirma que a Sociologia do Direito surgiu como um ramo da Sociologia Geral, sendo erigida como ciência autônoma apenas após a Segunda Guerra Mundial, sendo sua contribuição a de conjugar o perfil teórico da ciência jurídica com a investigação empírica da Sociologia, tratando-se o seu objeto do estudo do Direito como fenômeno social (SANTOS, 2011b, p. 161).

Reale (2001, p. 19) faz a distinção entre Sociologia e Direito, enfatizando que a Sociologia teria por fim “o estudo do fato social na sua estrutura e funcionalidade, para saber, em suma, como os grupos humanos se organizam e se desenvolvem, em função dos múltiplos fatores que atuam sobre as formas de convivência”. Diferentemente, o Direito teria por finalidade estabelecer as normas e regras de conduta que permitiriam viver em sociedade, com força reguladora e impositiva, por vezes punitiva. Da relação existente entre Direito e Sociologia, mais do que uma produção interdisciplinar, haveria uma relação de complementaridade, que teria culminado na Sociologia Jurídica.

A concepção de uma Sociologia do Direito, ou da Sociologia Jurídica, portanto, tornou-se possível diante da definição do Direito em instituições e processos de garantia de direitos, que caracterizariam a sociedade contemporânea. Essa constatação elegeria a Sociologia Jurídica como um estudo da sociedade e do Direito ou o fenômeno jurídico na sociedade, e não apenas um estudo da sociedade feito por juristas. Um dos seus grandes temas, inclusive, seria o próprio ente estatal, uma vez que “a manifestação do direito no mundo contemporâneo passa[ria] necessariamente pelo Estado” (MASCARO, 2009, p. 22-23).

Assim, com o despertar dos estudiosos para além da dogmática jurídica⁴, a ausência da pesquisa empírica na área do Direito foi preenchida pela observação e

⁴ Os debates sobre a dogmática jurídica e a Sociologia Jurídica, esta última disciplina ainda incipiente à época, remetem aos estudos, respectivamente, de Hans Kelsen e de Max Weber. Hans Kelsen, defensor da dogmática jurídica sedimentada no positivismo, entendia o fenômeno jurídico como “[...] um sistema de normas válidas, ou seja, leis que estariam em conformidade com aquelas que lhes seriam diretamente superiores, hierarquicamente organizadas, até chegar ao preceito fundamental – *Grundnorm*: fundamento de validade de todo o sistema jurídico – o pensador vienense reduz o âmbito do estudo da Ciência Jurídica à norma (ou ao conjunto delas), excluindo da Ciência Jurídica os fenômenos sociais, políticos e psicológicos, os quais seriam objetos da Sociologia, Ciência Política e Psicologia, respectivamente. Era assim que conferia ‘pureza’ à Teoria do Direito. De tal sorte, que as definições de ‘norma’, ‘ordenamento jurídico’, ‘ordem jurídica’ eram de incumbência da Dogmática Jurídica, visto que estes eram seus objetos próprios” (SILVEIRA, 2006, p. 175).

investigação do fato social realizadas pela Sociologia, cujas conclusões passaram a subsidiar a produção judicial e legislativa quanto aos modelos de comportamento que se pretendiam regular.

Seguindo essa linha de pensamento, Eugen Erlich juntamente com Herman Kantorowicz foram os precursores da “Escola do Direito Livre” e do “Movimento Sociológico do Direito”, segundo os quais, apenas a lei não poderia criar efetivamente o Direito, sendo tal tarefa destinada ao órgão vivo, ao elemento subjetivo do Direito, o juiz (*giurisprudenzia*). Além disso, defendiam que a função judicial seria a verdadeira fonte de Direito, pois somente por meio dela era possível aplicar a norma abstrata ao caso concreto. Defendiam a ideia de que a Sociologia do Direito seria a verdadeira ciência de estudo do Direito, “por ser a única que se voltava a atingir o escopo do próprio Direito, que é a transformação do mundo fático” (SILVEIRA, 2006, p. 172).

A construção da Sociologia do Direito do pós-guerra proposta por Ehrlich distinguia, desse modo, o direito vivo e a criação judiciária do direito. O Direito vivo contrapunha o direito oficialmente estabelecido através das leis rígidas e o conteúdo normativo que emanava das relações sociais. De outro lado, a criação judiciária do Direito distinguia a normatividade abstrata da lei e a concretude da normatividade que emergia das decisões judiciais.

Essa última discussão teria marcado a transição dos estudos realizados com enfoque sociológico-jurídico para a Sociologia do Direito, propriamente dita, que passou a se preocupar mais com a normatividade das decisões proferidas pelos juízes, associada às dimensões processuais e institucionais do Direito, do que com a normatividade da lei abstrata.

Os temas que emergiram a partir da consolidação de uma Sociologia Jurídica passaram a cuidar da contradição entre o direito formalmente vigente (*Law in books*) e o direito socialmente eficaz (*Law in action*)⁵, e, principalmente, a relação entre direito e desenvolvimento sócio-econômico, que considerava o direito como elemento modernizador das sociedades tradicionais. A primeira discussão tinha lugar nas preocupações sociais dos países desenvolvidos, enquanto a segunda estava situada no campo de interesses dos países em desenvolvimento (SANTOS, 2011b, p. 164).

As condições teóricas que teriam marcado o período, final da década de 1950 e início dos anos 1960, foram o desenvolvimento da Sociologia das Organizações por Max

⁵ A distinção entre *Law in action* e *Law in Books* remete à clássica diferenciação entre o *ser* e o *dever ser* de Hans Kelsen, segundo o qual, essa compreensão se faria necessária para discernir o estudo do Direito “como ele é” e de “como ele deveria ser”, representando os planos dos fatos e das normas.

Weber, cujo estudo era baseado nos agrupamentos sociais estabelecidos de modo mais ou menos deliberado para o atingimento de uma finalidade específica; o desenvolvimento da Ciência Política e seu interesse pelos tribunais enquanto instância de decisão e de poder político; e o desenvolvimento da Antropologia do Direito ou da Etnologia Jurídica, que voltava os olhos para os países em desenvolvimento (SANTOS, 1986, p. 14).

Santos (2011b, p. 164-165) cita, ainda, as lutas sociais protagonizadas no final da década de 1960 contra a desigualdade social e a denominada crise da administração da justiça, como fatores que demonstravam a transformação de um Estado Liberal para um Estado Providência, que se envolvia com os conflitos de classe e dos grupos sociais. Essa situação teria ensejado uma explosão sem precedentes no número de ações judiciais, que foi agravada pela expansão econômica experimentada na década de 1970. O autor menciona como outros fatores que teriam contribuído para o aumento dos litígios judiciais, a ampliação dos direitos sociais promovida pela inserção de um maior número de trabalhadores no mercado de consumo e da mulher no mercado de trabalho, que teriam caracterizado o período. Somado a isso, a crise financeira que se estabeleceu no final daquela década repercutiu também no campo da administração da justiça, revelando a incapacidade do Estado na prestação dos serviços Judiciários.

Nesse contexto, as questões relativas ao acesso à justiça, à administração da máquina judiciária e aos mecanismos alternativos de solução dos conflitos passaram a interessar à Sociologia do Direito, que encontrou um campo propício para a realização de suas pesquisas. A partir dessas constatações, começaram a ser realizados estudos ao redor do mundo com a finalidade de fornecer um diagnóstico sobre a situação dos sistemas Judiciários e apontar sugestões para o seu incremento.

Consideradas pesquisas de cunho sociológico que retratavam essa realidade, tem-se o trabalho empírico sobre o acesso à justiça realizado por Cappelletti e Garth, a própria pesquisa do Conselho da Justiça Federal sobre os Juizados Especiais Federais – embora restrita ao Brasil – e os estudos do Banco Mundial acerca dos sistemas judiciários da América Latina e do Caribe. Interessante notar como a primeira e a última pesquisas, conduzidas em países diferentes, partiram das iniciativas de organizações internacionais, como a Fundação Ford e o Banco Mundial, revelando como a questão do direito teria ultrapassado o conceito de grupo social limitado às fronteiras de apenas um país e como o campo de atuação da Sociologia teria sido ampliado para um nível de sociedade global.

Fernando Augusto Albuquerque Mourão (2009, p. 13) destaca a importância da Sociologia Jurídica na compreensão do que seria considerado grupo social para fins de

reconhecimento das normas de Direito, questão que se encontra representada pelo papel dos novos atores internacionais perante os Estados nacionais e a força de suas recomendações.

O aprofundamento deste assunto é muito importante, até porque vivemos em um mundo pluralista – as Nações Unidas, ao invés da Sociedade das Nações, que surgiu após a I Guerra Mundial e que refletia ainda uma ordem mundial na perspectiva da civilização ocidental – refletem efetivamente uma ordem que tende a ser plural, para tanto basta dar atenção a qualquer foto da Assembléia Geral, onde registramos representantes nacionais, de origem racial diversa, de culturas diversas. O monopólio da *res occidentalis* convive agora com outras correntes do universo. Contudo, é bom lembrar, que os tratados e convenções são aprovados pelos Estados (MOURÃO, 2009, p. 13).

Nesse sentido, as pesquisas empíricas realizadas com vistas ao aperfeiçoamento do acesso à justiça, sobretudo as conduzidas no Brasil quanto aos Juizados Especiais Federais, demonstrariam a relevância da Sociologia para compreender como o Direito repercutiria na vida em sociedade.

Traçada a relação entre a Sociologia e o Direito, cumpre verificar como essa relação foi estabelecida entre o Direito e a Economia.

1.3 DIREITO E ECONOMIA

Conquanto o diálogo entre Direito e Economia com a perspectiva comum baseada no desenvolvimento tenha se intensificado após a Segunda Guerra Mundial, a aproximação dessas áreas de conhecimento não seria nova.

A perspectiva interdisciplinar dos fatos sociais já vinha sendo ampliada a partir do século XVIII por Adam Smith, que estudava os efeitos econômicos decorrentes da formulação das normas jurídicas, e por Jeremy Bentham, que associava legislação e utilitarismo (SZTAJN, 2005, p. 74).

Essa relação, como destacam Gonçalves e Stelzer (2007, p. 2), dimanaria de questões sobre a escolha de quais interesses deveriam ser protegidos por lei ou qual a escolha a ser feita com base na lei já existente. Essas questões estariam relacionadas, ainda que não exclusivamente, com a superação do problema econômico da escassez, uma vez que o modelo jurídico puro kelseniano já não correspondia às necessidades sociais. De acordo com os primeiros estudos realizados, a interação entre as áreas permitiria aplicar uma metodologia preocupada com o fenômeno social, possibilitando uma escolha mais eficiente, dentre as

opções políticas existentes, pelos legisladores e operadores do Direito, o que redundaria no melhor emprego dos recursos escassos e do bem-estar social.

A interação entre Direito e Economia, contudo, observou duas fases distintas, uma, a do Direito Econômico e, a outra, a do movimento *Law and Economics* (Direito e Economia ou Análise Econômica do Direito).

Como disciplina, a concepção do Direito Econômico começou a ser construída a partir dos conflitos sociais, políticos e econômicos do século XX, que foram impulsionados pela industrialização e pela urbanização. A utilização dessa denominação, em alemão *Wirtschaftsrecht*, teria se consolidado após a Segunda Guerra, sendo empregada por Justus Wilhelm Hedemann (BERCOVICI, 2013, p. 257).

Essa nova disciplina, situada no campo do Direito, partia de uma visão macroeconômica, cuidando das questões de política fiscal e monetária, regulação, propriedade e contratos, dada a forte intervenção estatal naquele momento (GOMES; VARELA apud BERCOVICI, 2013, p. 260).

Como antecedentes históricos desse movimento, a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919 são consideradas cartas de cunho econômico, por reservarem uma parte de seu texto para as questões econômicas. No Brasil, a Constituição de 1937 foi a primeira a incluir no seu texto um capítulo sobre a Ordem Econômica e Social, e a partir dela todas as outras assim o fizeram até a Constituição de 1988 (CLARK, 2008, p. 214).

Um pouco antes da Constituição brasileira de 1937, nos Estados Unidos, em 1933, como reação ao intervencionismo do Estado, começou a tomar corpo o movimento denominado *Law and Economics* que, em contraposição ao antigo Direito Econômico, defendia que as premissas básicas da microeconômica deveriam ser aplicadas em todos os campos do Direito, inclusive no Direito Constitucional e no Direito de Família.

Considerado um movimento alternativo oriundo do *Common Law*⁶, sua orientação passou também a ser aplicada em países de tradição *Civil* como o Brasil e a Argentina, sendo inserida no estudo do Direito a partir da década de 1960 e possuindo como escopo

⁶ Sobre a distinção entre *Common Law* e *Civil Law*, Reale (2001, p. 131-132) ensina que existem “[...] dois tipos de ordenamento jurídico, o da tradição romanística (nações latinas e germânicas) e o da tradição anglo-americana (*Common Law*). A primeira caracteriza-se pelo primado do processo legislativo, com atribuição de valor secundário às demais fontes do direito. [...] Ao lado dessa tradição, que exagera e exacerba o elemento legislativo, temos a tradição dos povos anglo-saxões, nos quais o Direito se revela muito mais pelos usos e costumes e pela jurisdição do que pelo trabalho abstrato e genérico dos parlamentos. Trata-se, mais propriamente, de um Direito misto, costumeiro e jurisprudencial. Se, na Inglaterra, há necessidade de saber-se o que é lícito em matéria civil ou comercial, não há um Código de Comércio ou Civil que o diga, através de um ato de manifestação legislativa. O Direito é, ao contrário, coordenado e consolidado em precedentes judiciais, isto é, segundo uma série de decisões baseadas em usos e costumes prévios. Já o Direito em vigor nas nações

[...] verificar os efeitos inibidores e os incentivos produzidos pelas normas jurídicas no meio social; o comportamento equitativo e eficiente induzido; a atribuição de riscos de forma eficiente; a avaliação dos resultados, a distribuição de riquezas e a simbiose entre eficiência e justiça, já que o julgador deve comportar-se frente ao caso concreto; solucionando a lide entre as partes de forma eficiente, maximizando resultados e induzindo comportamentos (GONÇALVES; STELZER, 2007, p. 3).

A construção dessa nova teoria fortaleceu a relação entre Direito e Economia no que diz respeito à relevância da discussão sobre a eficiência no campo do Direito, uma vez que um dos principais objetivos do movimento era o de introduzir a lógica econômica nas normas e instituições jurídicas.

1.4 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO (*LAW AND ECONOMICS*)

A discussão contemporânea sobre a relação entre Direito e Economia tem sido atribuída, sobretudo, aos trabalhos de Ronald Harry Coase, que teria iniciado o movimento denominado *Law and Economics* ou Análise Econômica do Direito na década de 1930. A partir de sua teoria, Oliver Williamson e Douglass North deram continuidade aos estudos que discutiam a influência do Direito nas relações econômicas (ZYLBERSZTAJN; SZTAJN, 2005, p. 4).

A formação interdisciplinar de Coase, economista inglês, ganhador do Nobel em Economia no ano de 1991, foi marcada pela inclusão de disciplinas como comércio e psicologia na sua grade curricular da graduação na *London School of Economics* e sua atuação como professor do curso de Direito. Isso explicaria sua preocupação com a aplicação dos conceitos da Economia no mundo real. Para ele, o papel da justiça, considerada como o ordenamento público, seria tão importante quanto o ordenamento privado na gestão de uma firma (ZYLBERSZTAJN; SZTAJN, 2005, p. 5-6).

A tônica do trabalho de Coase, publicado em 1937, foi a preocupação com o viés econômico na discussão sobre os direitos de propriedade e de organização, na qual propunha uma reflexão sobre os denominados *custos de transação* dos negócios jurídicos e o meio mais eficiente de reduzir esses custos, com destaque para o papel das instituições para o resultado

latinas e latino-americanas, assim como também na restante Europa continental, funda-se, primordialmente, em enunciados normativos elaborados através de órgãos legislativos próprios”.

econômico (LEAL, 2010, p. 18-19). Coase defendia que o Estado exerceria papel fundamental para garantir a segurança das instituições, criando condições para o funcionamento dos mercados (ZYLBERSZTAJN; SZTAJN, 2005, p. 6).

A principal contribuição de Coase foi a criação do conceito de *custos de transação* que abrangiam não apenas os fatores que determinavam o tipo de transação, mas também se preocupava com o papel das leis e das instituições no desenvolvimento dos mercados. Após a Segunda Guerra Mundial, Coase se estabelece nos Estados Unidos, produzindo na década de 1960 um artigo no qual, além dos *custos de transação*, trouxe para o debate o problema do *custo social* (LEAL, 2010, p. 18-19).

O denominado Teorema de Coase considerava que, em um regime hipotético, a eficiência alocativa seria atingida independentemente da atribuição de direitos pelo Estado em um regime de transação zero. No entanto, como existiriam outros *custos de transação* gerados pelo Direito, o Estado deveria facilitar tais transações com o objetivo de evitar os altos custos de transação, maximizando a riqueza (COASE, 2008).

Também com enfoque nas instituições, a contribuição de Williamson para a Análise Econômica do Direito residiria na necessidade de criação de um ambiente institucional favorável aos negócios. Para o autor, se de um lado a análise econômica deveria considerar o ambiente institucional e normativo vigente, de outro, o operador do Direito não poderia descuidar dos impactos econômicos e sociais que poderão advir da criação de novas regras de condutas decorrentes de suas decisões impositivas (ZYLBERSZTAJN; SZTAJN, 2005, p. 3).

Sobre a importância das instituições, tema de destaque da *Law and Economics*, Douglass North enfatiza que

Instituições são as limitações idealizadas pelos seres humanos que moldam as interações políticas, econômicas e sociais. Consistem tanto em limitações informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta), como regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade). Ao longo da história, as instituições foram criadas para estabelecer uma ordem e reduzir a incerteza sobre as trocas. [...] As instituições fornecem os arranjos que estimulam a economia; conforme esses arranjos evoluem, eles vão moldando a direção da mudança econômica para o crescimento, estagnação ou declínio (NORTH, 1991, p. 97, tradução nossa).⁷

⁷ “Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights). Throughout history, institutions have been devised by human beings to create order and reduce uncertainty in exchange. [...] Institutions provide the incentive structure of an economy; as that structure evolves, it shapes the direction of economic change towards growth, stagnation, or decline. In this essay I intend to elaborate on the role of institutions in the performance of economies and illustrate my analysis from economic history” (NORTH, 1991, p. 97).

Nos anos de 1970, os estudos de Richard Posner abriram novos significados para a relação entre ciência econômica e ciência jurídica, com vistas a aperfeiçoar a discussão sobre a Análise Econômica do Direito, então iniciados. As raízes de sua teoria encontravam-se sedimentadas nas correntes jusfilosóficas do utilitarismo, do pragmatismo e do realismo jurídico.

O suporte no utilitarismo de Jeremy Bentham tinha por ideário, em síntese, que as ações humanas são guiadas no sentido de maximizar o prazer ou de se buscar a máxima satisfação. Defendia o autor, assim, que o sistema de normas seria a forma mais eficiente de alcançar a maximização da riqueza e do bem-estar entre os homens (RAWLS, 2002, p. 25).

Outro movimento que teria contribuído para a teoria de Posner foi o Pragmatismo de Oliver Wendell Holmes Jr., segundo o qual, a compreensão do Direito decorreria da própria experiência prática e suas possíveis transformações. Holmes enfatizava a necessidade de se buscar em outras áreas como a filosofia, a economia e a estatística, a resposta para algumas questões jurídicas, inclusive defendendo a necessidade de uma análise econômica das decisões judiciais, sem observância obrigatória do precedente judicial característico do *Common Law*. Nesse mesmo sentido, Posner postulava que o comportamento das pessoas não era ditado pela autoridade da norma ou pela sanção aplicável na hipótese de descumprimento, mas porque violá-la não seria vantajoso (POSNER, 2007, p. 301).

O realismo jurídico surgiu como reação ao excesso de formalismo, pregando que a análise judicial do processo deveria ser realizada “além do Direito”, considerando a suposta indeterminação das leis e das regras de Direito, elevando o estudo, portanto, ao nível multidisciplinar.

Estabelecida, assim, a relação entre esses três campos do conhecimento, parte-se do pressuposto que a análise do Direito não pode se restringir a uma abordagem positivista. Além das críticas derivadas da Sociologia do Direito, fica perceptível, no tempo da *Law and Economics*, como as relações jurídicas possuem abrangência muito maior do que propriamente um ordenamento entre indivíduos ou entre indivíduos e instituições, a partir delas também resultando consequências de ordem econômica.

O presente trabalho aponta que a *Law and Economics* inverte a relação de causalidade, pregando que para se alcançar um tipo ideal de sociedade é necessário construir certo tipo de ordenamento jurídico, baseado em instituições e normas que são universais. O que o trabalho pretende mostrar, portanto, é que, na realidade, a formação de novas instituições está ligada ao modelo de sociedade – pacto político, social e econômico – tanto vigente, como aquele que se pretende construir.

Modelos universais não são necessariamente concebidos a partir das realidades históricas e sociais das nações que buscam absorvê-los. Nesse ponto, o Movimento pelo Acesso à Justiça e os relatórios do Banco Mundial, que constituem o pano de fundo deste trabalho, ainda que estivessem pautados em estudos sobre as realidades de outros países da América Latina, formularam princípios gerais para todos os países. Mas afinal, quais seriam os aspectos específicos da aplicação dessa política no Brasil? E, em que medida as recomendações do Banco Mundial teriam transcendido o campo teórico para se concretizar no espaço dos Juizados Especiais Federais?

1.5 ASPECTOS ESTRUTURAIS DA DISSERTAÇÃO

Feita a delimitação do campo interdisciplinar na introdução, cumpre delinear os contornos das seções que farão parte do trabalho.

Após a seção introdutória, a segunda seção será destinada às políticas públicas, tratando-se especificamente da política pública consistente nos Juizados Especiais e nos Juizados Especiais Federais.

A terceira seção abordará o Movimento pelo Acesso à Justiça iniciado após a Segunda Guerra Mundial e os estudos realizados pelo Banco Mundial sobre o tema, sendo sistematizadas as recomendações para a reforma do Judiciário.

Na última parte serão analisados os resultados da pesquisa realizada pelo Conselho da Justiça Federal sobre o funcionamento dos Juizados Especiais Federais nos últimos dez anos à luz das recomendações do Banco Mundial.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À JUSTIÇA

A concepção do acesso à justiça, como tema de política pública, passa pela compreensão do novo papel desempenhado pelo Judiciário frente às transformações políticas, econômicas e sociais, experimentadas nas últimas décadas do século passado.

Se de um lado, tais transformações acarretaram o esgotamento do antigo modelo de Estado; de outro, evidenciaram a necessidade do fortalecimento do sistema judicial, considerando o surgimento de novos conflitos sociais e a afirmação do Judiciário como integrador da realidade social.

O presente capítulo tem por escopo demonstrar como as políticas públicas se prestaram à concretização dessa nova justiça, tratando-se de um processo muito mais abrangente e rico do que a mera produção legislativa. Concebidos como política pública de acesso à justiça neste trabalho, os Juizados Especiais constituem a melhor representação do perfil que os Judiciários passaram a projetar, privilegiando-se a simplicidade e a redução dos custos do processo.

A primeira parte é destinada à apresentação das políticas públicas, seu conceito, formulação e análise. Na sequência, será construído o conceito de política pública no campo jurídico, que resultou na elaboração das políticas públicas de acesso à justiça. Por fim, será feita uma retrospectiva sobre os Juizados Especiais, seus antecedentes históricos e a experiência brasileira, que culminou na criação dos Juizados Especiais de âmbito federal.

O termo políticas públicas de acesso à justiça poderia parecer incoerente, ou até mesmo contraditório, uma vez que expressaria, em tese, a violação do princípio da separação dos poderes constituídos com a suposta invasão do Executivo e do Legislativo ao campo reservado ao Judiciário.

Na clássica divisão dos poderes do Estado, ao Executivo são atribuídas, preponderantemente, as funções de governo e de administração geral, como a fixação das diretrizes políticas da administração e a disciplina das atividades administrativas; ao Legislativo, em regra, incumbe à elaboração das leis e as atividades de fiscalização; enquanto ao Judiciário cabe, principalmente, a proteção dos direitos e a solução dos conflitos levados ao seu conhecimento (BRANCO, 2010, p. 981; MENDES, 2010, p. 1037, 1065).

Essa divisão quanto às funções desempenhadas pelo Estado, contudo, não é estanque, verificando-se cada vez mais no âmbito das políticas públicas a atuação de um

poder em conjunto com o outro, em uma relação de complementaridade. Assim, quanto às políticas públicas de acesso à justiça, sua formulação pode ser compreendida como uma forma de ratificação conferida ao Judiciário pelos demais poderes, para solucionar conflitos em última instância. Por meio dessas políticas públicas se garantiria ao Judiciário uma estrutura adequada e os mecanismos necessários para o cumprimento de sua atividade.

Demais disso, além de objeto de política pública, o Judiciário também desempenharia um importante papel na implementação de outras políticas, que, ao serem contestadas judicialmente, encontrariam nos tribunais mais uma das etapas para sua legitimação.

Por isso, para um melhor entendimento do termo, faz-se necessário discorrer sobre o significado de política pública, sua tipologia e modelos de análise, para, finalmente, adentrar no campo do acesso à justiça.

2.1 CONCEITO, FORMULAÇÃO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O interesse pelo tema políticas públicas coincide com o reconhecimento de novos direitos econômicos e sociais pelo Estado, a maior participação do cidadão na tomada de decisões e, no caso das políticas públicas de acesso à justiça, com a ascensão do Judiciário como instrumento capaz de impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social.

Enquanto área de conhecimento, as políticas públicas surgiram na Europa como “[...] um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo –, produtor por excelência, de políticas públicas” (SOUZA, 2006, p. 22). Diferentemente, nos Estados Unidos, a área encontrava-se concentrada mais na análise do Estado e suas instituições do que na produção dos governos, por se entender que aquilo que o governo faz ou deixa de fazer poderia ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes.

O enfoque dado às políticas públicas no campo do Judiciário coincide com a concepção norte-americana, no qual a relação entre a sociedade e o papel das instituições é por elas determinada.

Sobre políticas públicas, o senso comum aponta estritamente para a ação de governo, a atividade cuja diretriz foi traçada pelo Executivo e concretizada por leis e normas

ditadas pelo Legislativo, no sentido de atender alguma demanda de interesse social, por exemplo, nas áreas da saúde, da educação e da segurança pública.

Embora não se vislumbre um papel evidente do Judiciário nesse processo, a própria construção do conceito de política pública remete a uma das funções desse poder do Estado, no que diz respeito à finalidade de evitar e solucionar pacificamente os conflitos.

Segundo Maria das Graças Rua (2009, p. 19), “[...] políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos”. Na perspectiva da ciência política, seu conceito derivaria da conjugação dos termos em inglês *politics* e *policy*. O primeiro traduziria o uso de mecanismos com a finalidade de influenciar o comportamento das pessoas, o “fazer política”, ou a solução dos conflitos relacionados às decisões públicas. O segundo refere-se às etapas de formulação, tomada de decisões e implementação da política pública por organizações públicas, com foco nos temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos, sendo muito mais complexa do que uma decisão política adotada isoladamente. Uma política pública seria formada por diversas decisões políticas estrategicamente traçadas para o atingimento de um objetivo.

Frey (2000, p. 216-217) esclarece, ainda, que sobre *policy analysis* a literatura diferencia três dimensões da política, sendo adotado o termo em inglês de *polity* para denominar as instituições políticas, *politics* para os processos políticos e *policy* para os conteúdos da política. Conquanto a diferenciação teórica, na realidade política essas dimensões se entrelaçariam e se influenciariam mutuamente.

A mais conhecida tipologia de políticas públicas foi desenvolvida por Theodor Lowi (1964; 1972 apud SOUZA, 2006, p. 28), segundo o qual “[...] cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e as disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas”, resultando em políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas e as políticas constitutivas.

As políticas distributivas são elaboradas com base na necessidade de determinado grupo ou região, são direcionadas à alocação de bens e serviços e, geralmente, não se preocupam com a existência de recursos, ou não, para essa finalidade, sendo exemplos, a construção de hospitais e escolas.

As políticas regulatórias cuidam do estabelecimento de regras ou normas para realização de determinado empreendimento ou acesso a um serviço público, por exemplo, o Código de Defesa do Consumidor.

Já as políticas redistributivas atingem um maior número de pessoas e, normalmente, implicam na perda de uns em benefício de outros, como a reforma agrária.

As políticas constitutivas ou constitucionais são aquelas que lidam com procedimentos

[...] que determinam as regras do jogo e, com isso, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as demais políticas. A política constitucional é estruturadora, diz respeito à própria esfera da política e às suas instituições, faz referência à criação e modelagem de novas instituições, à modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, à determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos (RUA, 2009, p. 78).

De acordo com essa tipologia, portanto, as políticas públicas de acesso à justiça poderiam ser consideradas políticas constitutivas.

Sob outro enfoque, diversos modelos para análise de políticas públicas podem ser encontrados na literatura. Denota-se, contudo, que os modelos conceituais traçados por Thomas R. Dye, por sua simplicidade e didatismo, tem servido de base para os estudos na área e, principalmente, para orientar os decisores no processo de análise, formulação e avaliação de políticas públicas.

O modelo é uma representação simplificada de algum aspecto do mundo real. Pode ser uma representação física real – um protótipo de avião, por exemplo, ou as maquetes de edifícios que os planejadores urbanos usam para mostrar como as coisas vão se parecer quando os projetos estiverem efetivamente construídos. Ou pode o modelo ser um diagrama – o mapa de uma estrada, por exemplo, ou o fluxograma que os cientistas políticos usam para mostrar como um projeto de lei se transforma em lei (DYE, 2009, p. 99).

Dye (2009, p. 100) alerta que embora os modelos por eles sistematizados não tenham sido desenvolvidos com a finalidade de estudar exclusivamente as políticas públicas, eles ofereceriam maneiras diferentes de pensar sobre política, inclusive quanto às suas causas e consequências, sendo eles, o modelo institucional, o modelo do processo, o modelo da teoria de grupo, o modelo da teoria de elite, o modelo racional, o modelo incremental, o modelo da teoria dos jogos, o modelo da opção pública e o modelo sistêmico.

Cumprido, assim, ainda que de maneira sucinta, traçar os modelos referenciais aplicados à análise das políticas públicas.

De acordo com o modelo institucional clássico, a atividade política estaria concentrada ao redor das instituições governamentais, as quais confeririam às políticas públicas os atributos da legitimidade, diante de seu conteúdo de obrigação legal; da

universalidade, por atingirem todas as pessoas da sociedade; e da coerção, uma vez que sua não observância poderia implicar na aplicação de sanções legais.

Carvalho e Vieira (2003) consideram que Philip Selznick teria sido o precursor da abordagem institucional, entendendo que esse modelo seria diverso daqueles de teor racionalista, uma vez que

[...] os fenômenos sociais, políticos, econômicos, culturais e outros, que compõem o ambiente institucional, moldam as preferências individuais e as categorias básicas de pensamento, como “o indivíduo”, a “ação social”, o “Estado” e a “cidadania”. As instituições são, por sua vez, produto da construção humana e o resultado de ações propostas por indivíduos instrumentalmente guiados pelas próprias forças institucionais por eles interpretadas, sugerindo, portanto, um processo estruturado e ao mesmo tempo estruturante, que não é necessariamente racional e objetivo, mas fruto de interpretações e subjetividades. Essas interpretações podem adquirir caráter racional no momento em que servem a um objetivo específico em um espaço social ou campo, ou seja, no momento em que adquirem “utilidade” e passam a ser amplamente compartilhadas (CARVALHO; VIEIRA, 2003, p. 13).

Apesar da lucidez desse modelo, Dye (2009, p. 102) menciona que para ser produtivo o mesmo deveria considerar os arranjos institucionais, bem como o impacto das forças econômicas ou sociais, e sua relação com o conteúdo da política pública. Caso contrário, uma mudança institucional nem sempre representaria uma mudança da política, como pretendido. Essa questão teria sido superada pelo neoinstitucionalismo, cujo modelo será delineado ao final da lista elaborada por Dye.

No modelo do processo, as atenções são voltadas para os padrões identificáveis no processo de formulação da política pública, e não para a sua substância. Esse modelo seria caracterizado pelo Ciclo da Política Pública (*Policy Cycle*), segundo o qual, as fases de identificação dos problemas, montagem da agenda para deliberação, formulação de propostas de políticas, legitimação, implementação e avaliação, é que seriam o objeto de análise. A fase da avaliação também coincidiria com o controle dos impactos da política (FREY, 2000, p. 226).

Embora bastante limitado, uma vez que nem sempre o processo, por si só, teria condições de explicar a adoção da política, o modelo é útil para delinear as etapas de sua elaboração. Do mesmo modo que o modelo anterior, a alteração do processo não implicaria, necessariamente, na mudança da política.

A teoria dos grupos, concebida inicialmente por Arthur Fisher Bentley, se baseia na máxima de que “a interação entre os grupos é o fato mais importante da política” (DYE, 2009, 106-107). De acordo com este modelo, os indivíduos só seriam importantes na política

se organizados em grupos, os quais formariam a ligação essencial entre indivíduo e governo. A política pública seria destinada a alcançar o equilíbrio entre os grupos, estabelecendo as regras do jogo. A ideia de arranjos institucionais estaria, de certa forma, inserida nesta teoria, que entendia a sociedade como um complexo de grupos dos quais fariam parte os indivíduos.

Nos termos do modelo da teoria de elite⁸, as políticas públicas refletiriam as preferências e valores da elite governante, considerando que o restante da população não se interessaria ou não teria conhecimento dessas políticas, representado por um movimento de cima para baixo. Embora a crítica de que a decisão ficaria reduzida a poucas pessoas, não se pode concluir que as políticas públicas adotadas seriam contra o interesse das massas, mas apenas que seu conteúdo fora determinado por uma minoria.

Segundo o modelo racional, a política pública deve buscar o máximo ganho social, ou seja, os ganhos devem superar os custos ou, pelo menos, evitar que os custos excedam os ganhos.

[...] uma política é racional quando a diferença entre os valores que ela produz e os valores que ela sacrifica é positiva e maior que o saldo de qualquer outra proposta. Não se deve encarar o racionalismo em termos estritamente monetários com o sacrifício de valores sociais básicos em troca de economia em dinheiro. O racionalismo envolve o cálculo de *todos* os valores sociais, políticos e econômicos sacrificados ou alcançados por uma política pública, não apenas aqueles que podem ser medidos em termos monetários (DYE, 2009, p. 112).

Esse modelo, entretanto, nem sempre representaria a dinâmica social, uma vez que as políticas públicas poderiam seguir diversos caminhos, a depender dos atores envolvidos e do contexto político, social e econômico, sem que houvesse um ganho ao final. Embora essa dificuldade, Hill salienta a sua importância, considerando que

A aceitação do modelo racional contribui para a vida confortável do pesquisador; permite-lhe engajar-se no debate direto com os formuladores de política, na base de que a informação fornecida pelos pesquisadores pode ser uma ajuda para melhor elaboração de políticas (HILL, 1993, p. 7).

O modelo incremental teria surgido como uma crítica ao racionalismo, tendo como expoente o cientista político Charles E. Lindblom. De acordo com esse autor, haveria diversos impedimentos para que o todo o caminho da política pública fosse percorrido novamente a cada legislatura. Assim, a política pública seria considerada “[...] como uma

⁸ O modelo da Teoria da Elite mencionada por Thomas R. Dye não faz referência direta às teorias das elites de Pareto e Mosca (Teoria da Elite Dominante) ou de C. Wright MILL (Teoria da Elite do Poder). O autor cria um conceito próprio, embora a influência dessas duas teorias esteja implícita no modelo.

continuação de atividades dos governos anteriores com apenas algumas modificações incrementais” (DYE, 2009, p. 115). Sua principal característica, portanto, seria o conservadorismo, consistindo sua atividade política no acréscimo, decréscimo ou modificação da política já em vigor. Os que são favoráveis a esse modelo, destacam as vantagens em relação aos custos, a economia de tempo, a existência de uma política já consolidada e a conveniência.

O modelo da teoria dos jogos é aplicado quando o resultado da escolha feita por um depende da escolha feita pelo outro. Trata-se de uma espécie de escolha racional, nas hipóteses em que existe mais de uma opção e mais de um jogador. Fiani alerta que essa teoria não poderia ser aplicada indistintamente como instrumento de análise do comportamento dos agentes em situações de interação estratégica, não se tratando de uma “receita pronta”, considerando que “muitos fatores podem interferir na realidade concreta em comparação com aquilo que é previsto pela teoria” (FIANI, 2006, p. 32).

Com base no modelo da opção pública ou escolha pública, todos os atores políticos agiriam no sentido de buscar o máximo de benefícios pessoais, tanto nas questões políticas como nas de mercado. A política pública seria fruto dos benefícios recíprocos alcançados com a decisão coletiva, sendo papel do governo atuar apenas aonde o mercado não chega, garantindo a oferta de serviços públicos e intervindo quando da ocorrência de externalidades. Esse modelo ajudaria a explicar a atuação dos grupos de interesse no setor público, que fazem concessões mútuas, mas que também se beneficiam reciprocamente. Para Ferreira (1997), a concepção do modelo teria por antecedente o interesse dos economistas pelas questões antes apropriadas pela Ciência Política.

No modelo sistêmico, a política pública é considerada como o produto de um sistema político influenciado pelo meio ambiente que o rodeia ou qualquer condição ou circunstância que o atinja. Essa teoria utiliza o termo *input* como correspondente às demandas e o apoio dos grupos de pressão que, depois de processados pelo sistema, resultariam em *outputs* que seriam as políticas públicas propriamente ditas.

Além dos aludidos modelos, deve ser acrescentado ao rol elaborado por Thomas R. Dye o neoinstitucionalismo.

Esse modelo teria raízes no institucionalismo, sendo também seus precedentes os modelos da escolha racional (modelo racional) e da escolha pública (modelo da opção pública), segundo os quais, as instituições são consideradas regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores.

A ideia fundamental dessa abordagem consistiria justamente na possibilidade de influenciar processos políticos e, conseqüentemente, os conteúdos da política por meio da “institucionalização” de padrões de ação e de processos de negociação no contexto das organizações e procedimentos (FREY, 2000, p. 240-241).

De acordo com os neoinstitucionalistas, a essência da política pública residiria nas discussões que precedem as decisões políticas, situação em que muitas vezes faz-se necessária a cooperação entre os governos e outras instituições e grupos sociais, no sentido de superar os conflitos e limites inicialmente impostos, daí emergindo o caráter multidisciplinar das políticas públicas em geral, que tem sido trabalhada pelos pesquisadores das mais diversas áreas (SOUZA, 2006, p. 25, 37-38).

Como tônica do presente estudo, Rocha salienta como a construção da política pública é encarada sob a perspectiva do neoinstitucionalismo, considerando que

[...] cada Estado tem sua capacidade dada por uma série de requisitos próprios. Esses requisitos são historicamente condicionados: os instrumentos de políticas estatais não são criações deliberadas de curto prazo, mas sim dependem da história de cada nação. O poder político dos grupos de interesse e das classes depende, em grande medida, das estruturas e capacidades do Estado. E só o exame de cada caso específico pode definir o grau de “insulamento” que cada Estado possui (ROCHA, 2005, p. 15).

Essa visão neoinstitucionalista se aproxima da Análise Econômica do Direito, cuja disciplina compreenderia “a aplicação das teorias e métodos empíricos da economia para as instituições centrais do sistema jurídico” (POSNER, 1975 apud SALAMA, 2008, p. 3), representadas pelas instituições e pelos arranjos dela decorrentes.

No debate sobre políticas públicas, portanto, além da análise do seu conteúdo (*policy analysis*), deve ser considerada a dimensão institucional (*polity*), bem como a dimensão processual (*politics*), complementada pelo neoinstitucionalismo (FREY, 2000, p. 242).

Assim, por comportar diversas definições e modelos, as características principais das políticas públicas podem ser resumidas como

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais também são importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.

- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006, p. 36-37).

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À JUSTIÇA E A FORMAÇÃO DE UM CONCEITO JURÍDICO

O direito de acesso à justiça é preceito consagrado no artigo 10 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, de que “toda pessoa tem direito, em plena igualdade, a uma audiência justa e pública por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir de seus direitos e deveres [...]”, orientação que prevalece em todos os países ocidentais.

De acordo com esse preceito, o acesso à justiça vinha sendo entendido, essencialmente, como a aplicação das regras processuais estabelecidas ao caso concreto. A nova atitude em relação à justiça, contudo, passou a corresponder à justiça social, na qual se deve buscar cada vez mais a adoção de “[...] procedimentos que sejam conducentes à proteção dos direitos das pessoas comuns. [...] caracterizado pelos baixos custos, informalidade e rapidez, por julgadores ativos e pela utilização de conhecimentos técnicos bem como jurídicos” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 34).

No Brasil, o acesso à justiça encontra-se elencado no rol dos denominados direitos fundamentais de caráter judicial e garantias constitucionais do processo, previsto no inciso XXXV do artigo 5^a da Constituição Federal que estabelece que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988). Embora ainda atrelado a uma visão formalista, a interpretação dada ao acesso à justiça admite a maior amplitude possível.

Sob esse aspecto, o acesso à justiça estaria inserido na unidade nuclear da dignidade da pessoa humana, que corresponderia ao mínimo existencial capaz de conferir uma existência digna aos indivíduos, juntamente com o direito à educação fundamental, saúde básica e assistência aos desamparados. De acordo com esse entendimento, o direito de acesso à justiça seria condição para defesa dos direitos fundamentais do cidadão (BARCELLOS, 2002, p. 293).

Do mesmo modo que o tema políticas públicas, o interesse pelo acesso à justiça foi motivado, em grande parte, pela expansão dos direitos sociais e pelo novo papel desempenhado pelo Judiciário na manutenção do sistema político democrático, por vezes de maior visibilidade do que a ação estatal nos campos do Executivo e do Legislativo.

O reconhecimento dos direitos sociais marca uma mudança na postura do Estado, que passa de *absenteísta* para um Estado prestacional. Se antes o foco se encontrava nos direitos individuais e de liberdade, nos quais se incluem os direitos humanos, denominados de primeira geração, os direitos sociais surgem com a função principal de assegurar que aqueles direitos sejam cumpridos.

Designados como direitos de segunda geração ou direitos meio, os direitos sociais, econômicos e culturais, visam garantir o pleno gozo dos direitos de primeira geração e os de terceira geração, estes últimos concebidos como extensão e ampliação dos direitos individuais, englobando o direito ao meio ambiente equilibrado, à biodiversidade e ao desenvolvimento (BUCCI, 2006, p. 3).

O reconhecimento da importância desse direito fundamental de acesso à justiça evidenciou a necessidade da implementação de políticas públicas na área.

A consciência sobre a indispensabilidade da atuação positiva do Estado para garantia de direitos passou a ser entendida a partir do momento em que as sociedades modernas deixaram para trás a visão individualista, típica do século XVIII e XIX, para reconhecer a existência de direitos coletivos e sociais básicos, como a saúde, a educação, a segurança, o trabalho e a justiça. Para Cappelletti e Garth (1988, p. 4), inclusive, a incapacidade das pessoas de utilizar a justiça e suas instituições corresponderia à “pobreza no sentido legal”.

O termo acesso à justiça admite diferentes interpretações, não se restringindo à mera possibilidade de acesso ao Judiciário. Termo consagrado, principalmente a partir da década de 1980, tem sido associado com frequência à otimização da prestação jurisdicional e, sobretudo, com a superação dos obstáculos existentes ao ajuizamento de ações e ao exercício de defesa em um processo judicial.

Esse período coincide com o declínio do Estado do Bem-Estar Social, no qual se verificou uma ampliação dos direitos sociais e uma insuficiência da atuação do Estado em atendê-los. Diante do entendimento dos governos de que a atenção para determinadas áreas, como os serviços públicos de saúde e de educação, poderia implicar em uma perda da competitividade frente aos demais países, ganharam destaque as discussões acerca da criação de um Estado Mínimo inspiradas pelo Consenso de Washington de 1989.

Quanto aos países periféricos, a questão se voltava para a própria existência, ou não, dos direitos sociais, considerando que naquela época os direitos individuais e de liberdade encontravam-se em jogo, passando os países por um momento de forte instabilidade institucional. Essa situação somente começaria a mudar no Brasil no fim da década de 1970.

Diante deste cenário, Bucci reforça a necessidade da construção de políticas públicas no campo jurídico, uma vez que “[...] o modelo teórico que se propõe para os direitos sociais é o mesmo que se aplica às formas de intervenção do Estado na Economia [...], não há um modelo jurídico de políticas sociais distinto do modelo de políticas públicas econômicas” (BUCCI, 2006, p. 5).

J. J. Gomes Canotilho destaca que, mesmo a partir de uma visão menos ampla, o acesso à justiça no seu viés acesso às vias judiciais (tutela jurisdicional) serviria como instrumento para garantia de outros direitos, razão pela qual o tema ainda ocuparia posição central no ordenamento, uma vez que

[...] (i) em primeiro lugar ela pressupõe um catálogo de direitos fundamentais, pois qualquer comunidade de direito é necessariamente uma comunidade de *direitos*; (ii) em segundo lugar, só uma proteção jurisdicional efectiva (sic) realiza a dimensão da *juridicidade do poder*, no seu sentido básico de proibição da autodefesa e de afirmação do monopólio estatal da coerção; (iii) em terceiro lugar, o recorte do *direito de acesso ao direito* e à *tutela jurisdicional* como direito autônomo e específico permite fazer funcionar uma tutela dos direitos a vários níveis (CANOTILHO, 2011, p. 7).

De qualquer modo, em ambos os casos, essa nova conformação exigia que os Judiciários se posicionassem, assumindo-se, assim, que a mediação dos Estados na garantia dos direitos era indispensável e que o acesso à justiça possuiria um espectro muito mais amplo do que o limitado campo do Direito.

Dada a relevância do tema e diante da emergência em resolver ou, pelo menos, minimizar o problema do acesso à justiça, como visto, o Estado foi compelido a encontrar soluções que se situam no campo das políticas públicas.

Conquanto admita a existência de políticas públicas no campo do Direito, Bucci (2006, p. 47) considera que não haveria um conceito jurídico próprio de políticas públicas, uma vez que as categorias que estruturariam esse conceito seriam ofertadas pela política ou pela Administração Pública, entendendo que as

Políticas Públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos

socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2002, p. 239 apud BUCCI, 2006, p. 38).

Segundo a autora, as políticas públicas podem ser expressas através das disposições constitucionais, das leis, das normas infralegais e, inclusive, dos contratos de concessão de serviços públicos. Por não possuir um padrão jurídico uniforme, haveria certa dificuldade em distinguir o que seria política e o que seria política pública. Salienta, entretanto, que seria característica destes instrumentos a disposição sobre os meios de realização dos objetivos fixados, as metas e os resultados, sob pena de não se enquadrarem como política pública (BUCCI, 2006, p. 11).

A concepção de políticas públicas de acesso à justiça coincidiu com o período em que o desenvolvimento sai do ambiente econômico e se alarga para incorporar uma dimensão social, inclusive na área judicial, mais próxima do ideário das liberdades humanas como base do desenvolvimento pregado por Amartya Sen (2012).

A administração da justiça nos países capitalistas avançados entra nos anos 80 com uma preocupação crescente no sentido de desenvolver alternativas ao tradicional sistema judicial de procedimentos oficiais e formais. Tal preocupação traduz-se em reformas e propostas de reforma que têm sido chamadas de justiça informal, justiça comunitária, de legalização, informalização, resolução de conflitos e processamento de disputas (SANTOS, 1980, p. 379, tradução nossa).⁹

No Brasil, com o fim do regime militar, emergiram as organizações civis e religiosas, os sindicatos e outras instituições, que se dedicavam à reivindicação da oferta e melhoria dos serviços públicos, bem como à garantia pelo Estado dos direitos humanos de natureza civil, política, econômica e social, ampliando o espectro de defesa para também assegurar os direitos dos grupos considerados minoritários.

O maior acesso das classes desfavorecidas à justiça, a racionalização e redução dos custos dos serviços Judiciários, a simplificação e modificação do processo jurídico nas áreas cível, penal e trabalhista, a representação jurídica de causas coletivas e, finalmente, a mudança na formação e no papel do Juiz e dos demais operadores jurídicos (advogados, promotores, procuradores e defensores) foram questões exaustivamente discutidas por especialistas e por diversos grupos da sociedade civil organizada (SILVA, 2002 apud MOTTA; RUEDIGER; RICCIO, 2006, p. 3)

⁹ “The administration of justice in the advanced capitalist countries enters the ‘80s with a growing concern for the development of alternatives to the traditional, official court system and formal judicial procedures. Such concern is being translated into reforms and reform proposals which have been variously called informal justice, community justice, de-legalization, informalization, conflict resolution, and dispute processing” (SANTOS, 1980, p. 379).

Eliane Botelho Junqueira (1996, p. 391) salienta que, diferentemente dos países centrais que, após a crise do Estado do Bem-Estar Social, discutiam o papel do Estado na mediação dos novos conflitos por já possuírem sistemas judiciários consolidados, toda a discussão sobre o acesso à justiça no Brasil estaria centrada em dois eixos: as pesquisas sobre o acesso coletivo à justiça surgido no início dos anos 1980 e as investigações sobre as formas estatais e não estatais de resolução de conflitos individuais que se seguiram.

José Murilo de Carvalho retrata bem a situação da justiça brasileira à época:

O Poder Judiciário, em tese o garantidor dos direitos civis, foi repetidamente humilhado. Ministros do Supremo Tribunal Federal foram aposentados e tiveram seus direitos políticos cassados. Outros não fizeram honra à instituição, colaborando com o arbítrio. O número de ministros foi aumentado para dar maioria aos partidários do governo. Além disso, a legislação de exceção, como o AI-5, suspendeu a revisão judicial dos atos do governo, impedindo os recursos aos tribunais.

Como consequência da abertura, esses direitos foram restituídos, mas continuaram beneficiando apenas parcela reduzida da população, os mais ricos e os mais educados. A maioria continuou fora do alcance da proteção da lei e dos tribunais. A forte urbanização favoreceu os direitos políticos, mas levou à formação de metrópoles com grande concentração de populações marginalizadas. Essas populações eram privadas de serviços urbanos e também de serviços de segurança e de justiça. Suas reivindicações, veiculadas pelas associações de moradores, tinham mais êxito quando se tratava de serviços urbanos do que de proteção de seus direitos civis (CARVALHO, 2002, p. 194).

O autor recorre à divisão clássica feita por Norberto Bobbio em direitos civis e políticos (de primeira geração) e econômicos, sociais e culturais (de segunda geração) para mencionar a situação pós-período militar, reconhecendo que no Brasil não seria possível distinguir fases bem definidas de direitos, a exemplo do que teria ocorrido nos países da Europa.

Carvalho salienta que com a abertura política e, sobretudo, com a Constituição Federal de 1988, novos direitos passaram a ser contemplados, destacando-se dentre os direitos civis, considerados retardatários no Brasil, a criação dos Juizados Especiais.

Cabe mencionar como relevante a criação dos Juizados Especiais de Pequenas Causas Cíveis e Criminais, em 1995. Esses juizados pretendem simplificar, agilizar e baratear a prestação de justiça em causas cíveis de pequena complexidade e em infrações penais menores.

Essas inovações legais e institucionais foram importantes, e algumas já dão resultado. Os juizados, por exemplo, têm tido algum efeito em tornar a justiça mais acessível (CARVALHO, 2002, p. 209-210).

Ainda, sistematizando os direitos considerados fundamentais, dentre os quais estaria contemplado o direito de acesso à justiça, cumpre distinguir os direitos de defesa e os de prestação.

Acerca dos direitos de defesa, Vieira de Andrade (1987, p. 192 apud BRANCO, 2010, p. 332) assinala que os mesmos serviriam à proteção do espaço de autodeterminação do indivíduo. Essa proteção impediria o avanço do Estado no âmbito das liberdades individuais – como no caso do exercício da liberdade de expressão e da liberdade de crença – e dos bens jurídicos – tais como, o direito à vida e o direito de privacidade –, impondo uma atitude estatal negativa.

Diferentemente do grupo anterior, os direitos de prestação pressupõem uma atividade positiva do Estado no sentido de assegurar o gozo dos direitos, inclusive de liberdade e de propriedade. No campo prestacional, esses direitos constituem-se como uma obrigação de dar ou de fazer, correspondendo ao dever do Estado a uma prestação material ou jurídica.

O direito à prestação material encontra-se concretizado nos direitos sociais, devendo o Estado agir com o objetivo de superar as desigualdades de fato e garantir a liberdade efetiva do indivíduo, por exemplo, assegurando-lhe o direito à educação e à saúde. A satisfação desses direitos, previstos na Constituição, dependeria da elaboração de normas pelos legisladores ou da adoção de políticas públicas que os contemplassem, sem o que serviriam apenas como parâmetro de controle de constitucionalidade e de interpretação das demais normas do ordenamento jurídico.

O direito à prestação jurídica consistiria no dever do Estado em produzir normas jurídicas e normas de organização e de procedimento, a fim de possibilitar o pleno exercício de direitos ainda não regulamentados. Sem a edição dessas normas, os direitos fundamentais não seriam concretizados.

O acesso à justiça é um direito que, por sua importância, encontra-se além da prestação jurídica do Estado, eis que

[...] envolve não só a exigência de edição de normas que dêem vida aos direitos fundamentais, como também a previsão de que elas sejam interpretadas de acordo com os direitos fundamentais que as justificam. Assim, o direito de acesso à justiça não dispensa legislação que fixe a estrutura dos órgãos prestadores desse serviço e estabeleça normas processuais que viabilizem o pedido de solução de conflitos pelo Estado (BRANCO, 2010, p. 335-336).

Esse dever positivo do Estado inclui a criação de políticas públicas que facilitem o acesso à justiça. Encontrando-se elencado no rol dos direitos fundamentais, na tentativa de ser alcançado, o direito de acesso à justiça tem sido objeto de políticas públicas, nos mais diversos níveis, inclusive processual, como é o caso da criação dos Juizados Especiais, com o objetivo de racionalizar e reduzir os custos dos serviços Judiciários.

E, no mesmo sentido, para fins de garantir a efetividade do direito constitucional de acesso à justiça foram criadas as Defensorias Públicas de âmbito federal e estadual, no intuito de assegurar a “[...] assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”, nos termos do inciso LXXIV do artigo 5º da Constituição Federal. A aludida previsão abrange não apenas a prestação de assistência jurídica pelo Estado, mas a possibilidade da isenção de custas do processo.

Verifica-se, assim, que a criação de políticas públicas na área envolve não apenas a inovação legislativa, mas também a adoção de medidas que visem implementar, acompanhar e avaliar tais políticas, o que demanda uma participação do Executivo e, obviamente, do Judiciário. Acerca da natureza da política pública, Maria das Graças Rua (2009, p. 19-20) reforça que “a dimensão ‘pública’ de uma política é dada não pelo tamanho do agregado social (grandes ou pequenos grupos) sobre o qual ela incide, mas pelo seu caráter jurídico imperativo”.

Sem perder de vista sua natureza pública, por se tratar de um processo complexo, a elaboração dessas políticas públicas, como mencionado anteriormente, deve considerar as influências internas e externas que as antecederam e suas consequências nos setores público e privado.

Quanto às políticas públicas de acesso à justiça, a influência das instituições é marcante na tomada de decisões, uma vez que sua implementação pode implicar na alteração do texto constitucional com base na nova realidade jurídica, demandando, a partir daí, intensa produção legislativa para adaptar-se ao novo modelo. De acordo com o fundamento da teoria neoinstitucionalista, “não só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições” (SOUZA, 2006, p. 39).

A atuação das instituições alinhada à orientação neoinstitucionalista, que segundo Frey comporiam as novas redes de governança, exigiria uma nova postura, não apenas dos governos, mas também dos pesquisadores de políticas públicas.

As novas redes de governança, nas quais as comunidades, as associações da sociedade e as empresas privadas desempenham papel cada vez mais decisivo, desafiam não apenas os governos e maneira de governar, mas exigem também uma reorientação do pesquisador de políticas públicas. Visto que o processo de governança é multifacetado, a ciência deve levar em conta o concurso destas várias facetas que, por sua vez, são resultado de uma interação cada vez mais dinâmica entre elementos institucionais, processuais e os conteúdos das políticas (FREY, 2000, p. 252).

Embora anteriores à Constituição Federal de 1988, quando o termo política pública ainda não havia alcançado a dimensão hoje reconhecida, principiaram como políticas públicas de acesso à justiça a Lei n. 7.244, de 7 de novembro de 1984, que criou o Juizado de Pequenas Causas; a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; e a Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplinou a ação civil pública, conferindo ao Ministério Público a proteção dos interesses difusos e coletivos (MOTTA; RUEDIGER; RICCIO, 2006, p. 5).

Com a promulgação do texto constitucional de 1988, além dos direitos individuais, civis e políticos, foram incorporados os direitos sociais e econômicos, ampliando o legislador constituinte o rol das políticas públicas de acesso à justiça por meio da assistência judiciária integral aos necessitados, a reestruturação da Defensoria Pública e do Ministério Público e a criação dos Juizados Especiais cíveis e criminais, de âmbito estadual e federal.

Com a promulgação da Constituição de 1988, representando a retomada do direito como instrumento de consolidação da cidadania, que, ao mesmo tempo, exclui o modelo das inclusões autoritárias e transfere para o povo as decisões políticas sobre os modos de constituição do seu próprio futuro, podemos identificar tanto o “movimento de retorno ao direito”, como a reanimação da arena republicana. Não é por outra razão que a luta pela redemocratização significou no Brasil a reconquista da capacidade da sociedade de ativamente refundar uma nova comunidade jurídico-política, eliminando seus velhos e malfadados prepostos e estabelecendo o fim de uma regência desempenhada por elites vanguardistas. A nossa Constituição, impregnada de princípios de moralidade política e vista como um plano de ação para a efetiva implantação dos valores democráticos que previu, não apenas lista de direitos, mas também define políticas públicas e mecanismos processuais capazes de garanti-los e realizá-los na experiência republicana (CITTADINO; COLODETTI, 2013, p. 8).

A judicialização da política e das relações sociais, que trouxe para o Judiciário a análise dessas questões em última instância, teria contribuído enormemente para que o acesso à justiça fosse alçado ao patamar de política pública, uma vez que com a expansão de direitos, sobretudo no campo econômico e do trabalho, novos institutos e novos atores surgiram para solucionar os conflitos da sociedade.

Embora os meios alternativos extrajudiciais de solução de conflitos, como, por exemplo, a nomeação de árbitros particulares¹⁰, também se encontrem no âmbito das políticas públicas de acesso à justiça, impõe-se admitir que cumprirá ao Judiciário dar a última palavra no que diz respeito ao reconhecimento de direitos, ficando a ele reservado exclusivamente o julgamento de determinadas matérias, como é caso das ações constitucionais.

“Embora a atenção dos modernos reformadores se concentre mais em alternativas ao sistema Judiciário regular [...], é importante lembrar que muitos conflitos básicos [...] necessariamente continuarão a ser submetidos aos tribunais regulares” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 28)

Nesse sentido, verifica-se que, se de um lado, as regras e procedimentos próprios do Judiciário influenciam, o que se pode denominar, processo extrajudicial de solução dos conflitos; por outro, os atributos como a informalidade, a simplicidade e a oralidade, passam também a orientar as políticas públicas dirigidas ao Judiciário.

A grande tarefa dos reformadores do acesso à justiça é, portanto, preservar os tribunais ao mesmo tempo em que aperfeiçoam uma área especial do sistema Judiciário que deverá alcançar esses indivíduos, atrair suas demandas e capacitá-los a desfrutar das vantagens que a legislação substantiva recente vem tentando conferir-lhes (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 34).

Se, é verdade que “[...] o mundo do direito e do Judiciário se transforma numa variável cada vez mais relevante na condução e definição das políticas públicas” (MOTTA; RUEDIGER; RICCIO, 2006, p. 11), constata-se que o Judiciário tornou-se ele próprio tema dessas políticas.

Dentre as políticas públicas de acesso à justiça, interessa ao presente trabalho os Juizados Especiais Federais.

2.3 JUIZADOS ESPECIAIS

A feição de política pública assumida pelos Juizados Especiais foi determinada pela necessidade de se ampliar o acesso ao Judiciário e de descongestionar os tribunais superiores do elevado número de processos, cuja causa teria sido atribuída às demandas sociais e políticas surgidas no início dos anos 1980.

¹⁰ Vide Lei n. 9.307/96 que dispõe sobre arbitragem.

A proposta era criar um sistema processual mais simples, para o julgamento de processos considerados de menor valor econômico e de menor complexidade; orientados pelos princípios da oralidade, informalidade, celeridade e economia processual; e sem as despesas inerentes ao processo comum, como o pagamento das custas judiciais e de honorários advocatícios.

Embora não se atribua a sua criação diretamente às discussões sobre o acesso à justiça que estavam ocorrendo nos países centrais e ao interesse do Banco Mundial pelos Judiciários nacionais (JUNQUEIRA, 1996, p. 391), o modelo de um processo diferenciado para as pequenas causas aparecia como uma das soluções para questão do acesso à justiça naqueles trabalhos, juntamente com os mecanismos alternativos de resolução dos conflitos.

No primeiro caso, o modelo proposto pelo Projeto Florença tinha por critério a criação de Juizados com base no valor da causa e na natureza da relação discutida como, por exemplo, as relações de consumo e o direito de locação (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 35).

O Banco Mundial desenhava um projeto mais parecido com os Juizados brasileiros e relatava as experiências bem sucedidas de outros países.

Os juizados de pequenas causas, com competência para julgar casos até determinados valores [...] [eram] uma opção de reduzir os acúmulos processuais nas Cortes Superiores e ampliar o acesso à justiça, podendo ajudar na diminuição da morosidade, especialmente em áreas urbanas onde os atrasos parecem ser mais graves. Em Trinidad e Tobago esses juizados julgam processos sobre matéria civil até determinado valor. No Uruguai, por exemplo, os juizados se utilizam de procedimentos simplificados, não é necessário a presença de advogados e as decisões não são recorríveis. A aceitação pública dessas Cortes tem sido extremamente favorável, conforme apurado em diversas pesquisas de opinião. Visando criar uma instância adequada de resolução de conflitos e permitir acesso as Cortes, onde as partes podem ser barradas devido à falta de recursos econômicos é importante considerar a implementação de um sistema onde os litigantes possam apelar sem advogados. Todavia, as partes não podem ser impedidas de se fazerem representar por um advogado. Os procedimentos devem ser orais, para que as partes possam facilmente explicar os motivos da disputa ao juiz. Esse tipo de sistema permite a resolução dos conflitos denominados “disputas de vizinhança” de forma eficiente e com menor dispêndio de gastos possível, deixando às Cortes Superiores matérias mais complexas. Os juizados de pequenas causas que processam somente um determinado tipo de demandas podem assegurar um importante acesso público (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 44-45).

2.3.1 Antecedentes históricos

Os Juizados Especiais, ou Juizados de Pequenas Causas como denominado inicialmente, teriam surgido na Inglaterra no século XI, havendo também notícia de um sistema similar na Áustria, em 1873. Nos Estados Unidos, o primeiro Juizado foi instalado no ano de 1912, sendo conhecido como a “Corte do Homem Pobre” (*Poor Man’s Court*). Em 1934, aparece em Nova Iorque já sob a denominação de Juizado de Pequenas Causas (*Small Claims Courts*) (FERNANDES FILHO, 1998 apud BRASIL/CJF, 2001, p. 19-20).

A criação dos Juizados de Pequenas Causas em 1934, nos Estados Unidos, teria sido motivada pela Grande Crise de 1929, considerando que a partir desse evento houve uma profunda alteração na estrutura sócio-econômica do país, o que levou milhares de americanos para a pobreza. A grande comoção causada pela crise teria dado ensejo ao surgimento de inúmeros conflitos envolvendo a população mais pobre, que não encontrava uma resposta rápida do Judiciário para resolver questões de pequeno valor econômico. Diante do risco de que esses conflitos passassem a ser resolvidos na esfera privada, “com as próprias mãos”, foram criados os Juizados de Pequenas Causas, consideradas Cortes populares, de baixo custo, nas quais se dispensava a presença do advogado e as demais formalidades do processo comum (CARNEIRO, 1985, p. 73).

Um sistema similar teria sido implantado na Alemanha em 1965, denominado *Stuttgarter Modell*, que foi convertida em lei em 1977. No ano seguinte, já havia mais de 100 Juizados em funcionamento no país que seguiam o mesmo modelo. Seus fundamentos encontravam-se na simplicidade, informalidade, oralidade, especialização, concentração e participação ativa do Juiz (COSTA, 1998, p. 16 apud BRASIL/CJF, 2001, p. 20).

Na década seguinte, a partir da pesquisa empírica realizada em alguns países sobre o acesso à justiça, Cappelletti e Garth (1988, p. 36-43) apontavam que um modelo semelhante já vinha sendo adotado na Suécia, Austrália, Canadá e na França. Também mencionavam a existência de tribunais populares na China, Cuba e alguns países da Europa Oriental.

Segundo os autores, naqueles países havia ainda, à época, grande resistência dos magistrados em abandonar o processo tradicional, mesmo em sede de tribunal especial, o que acabava por tornar o processo especial tão, ou mais, demorado e complexo que o outro. Além disso, os tribunais de pequenas causas serviam mais à cobrança de dívidas do que à reivindicação de direitos, não se prestando, a princípio, para finalidade para qual haviam sido criados (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 35).

2.3.2 A experiência brasileira

No ano de 1979, foi conduzido no Brasil o Programa Nacional de Desburocratização, instituído pelo Decreto n. 83.740, de 18 de julho de 1979, com a finalidade de dinamizar e simplificar o funcionamento da Administração Pública Federal. Além da reforma no setor administrativo, o referido programa também dispunha quanto à possibilidade de cooperação do Executivo com o Legislativo e o Judiciário.

Embora tenha se pautado em medidas administrativas sem um foco específico na questão da justiça, a partir desse programa procurava-se alternativas para otimizar a prestação jurisdicional, dentre as quais estava incluída a criação de um juizado de pequenas causas. Isso porque, dentre as deficiências então apontadas no setor Judiciário estavam a morosidade da justiça, o alto custo do processo e a formalidade excessiva dos procedimentos.

Com a consolidação do modelo especial nos Estados Unidos, em 1980 foi realizado um estudo no Juizado de Pequenas Causas de Nova Iorque por João Geraldo Piquet Carneiro, Secretário-Executivo do Ministério da Desburocratização, com vistas à possível adaptação do modelo norte-americano para o sistema processual brasileiro, constatando-se que

[...] o seu aproveitamento no Brasil se afigura menos difícil, por se tratar de experiência relativamente nova, desenvolvida a partir de condicionantes comuns, em grande parte, aos grandes centros urbanos, a saber: a elevada taxa de concentração populacional, a formação de bolsões de pobreza na área urbana, a intensificação de conflitos individuais e a falta de acesso de parcela ponderável da população ao sistema Judiciário em face do congestionamento da Justiça e do alto custo da prestação jurisdicional (CARNEIRO, 1985, p. 35).

Paralelamente às ações daquele Ministério, foram criados no Rio Grande do Sul, no ano de 1982, os Conselhos de Conciliação e de Arbitragem, por iniciativa particular da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul (AJURIS), que resolviam os conflitos no valor de até 40 ORTN's (correspondentes à época a aproximadamente 4,76 salários-mínimos), de forma extrajudicial. As sessões eram realizadas no próprio prédio do fórum, no horário noturno, com a participação de juízes e funcionários voluntários (CUNHA, 2001, p. 43).

Ocorre que antes mesmo da concretização desse instituto, algumas críticas colocavam a efetividade do novo modelo em dúvida. Uma das questões que causaram maior

celeuma tratava-se da dispensabilidade do advogado na representação da parte, que poderia comparecer pessoalmente em juízo para ajuizar uma ação ou defender-se em um processo.

Sobre a questão, a problemática consistia na possibilidade de haver um desequilíbrio entre as partes, considerando que uma delas poderia abrir mão de uma defesa técnica, até pela sua incapacidade financeira, enquanto a outra poderia fazer-se representar por um advogado, tornando o julgamento no todo injusto.

Além disso, por defender que o advogado desempenhava uma função indispensável para um Judiciário democrático, a Ordem dos Advogados do Brasil manifestava-se contrariamente à instituição dos Juizados, entendendo que

Os juízes não dão conta do serviço da Justiça, mormente nos grandes centros urbanos. Os Tribunais não conseguem julgar, a tempo e a hora, os recursos que em número assustador lhes são submetidos. O Judiciário está em crise. A justiça é lenta e cara. [...] O anteprojeto dos Juizados Especiais é sinal vivo da decadência do direito e da abolição da justiça [...]. Não se está resolvendo o problema das partes, ou de seu acesso ao Judiciário agora amplamente dificultado pela obrigação de comparecimento pessoal. O que se está procurando resolver é a carga de trabalho dos juízes e Tribunais delegando a terceiros, conciliadores, árbitros e serventuários, as funções e os misteres do juiz. Ao invés de um Judiciário para atender às partes, suprime-se a segurança da Justiça para desafogar o Judiciário. Justiça para os pobres e Justiça para os ricos. Para os grandes e os pequenos. Contraditório assegurado a uns e negado a outros. Se aprovado esse anteprojeto, o Poder Judiciário, já em concordata, confessa a sua falência. Em nome de uma aparente rapidez, suprime-se a segurança e institui-se o arbítrio e a injustiça (OAB/SP, 1982 apud VIANNA et al., 2014, p. 176-177).

Não obstante os percalços enfrentados, consideradas as experiências internacionais bem-sucedidas e o movimento que já vinha se desenvolvendo no sul do país, em 1982 foi iniciada a elaboração do anteprojeto de lei que instituiu os Juizados de Pequenas Causas no Brasil, que contou com a participação de diversos setores da sociedade e de juristas de renome.

A proposta inicial recebeu, ainda, sugestões dos setores sociais interessados e, sob a coordenação do secretário executivo do Programa Nacional de Desburocratização, uma comissão de notórios juristas – entre os quais se destacam Nilson Vital Naves, hoje ministro do STJ, Kazuo Watanabe e Cândido Dinamarco – procedeu à revisão do anteprojeto. Em 7/11/1984 foi publicada a Lei n. 7.244, dando vida ao Juizado Especial de Pequenas Causas, precursor dos que se chamam hoje Juizados Especiais Cíveis e Criminais (BRASIL/CJF, 2001, p. 22).

Com a implantação do sistema processual mais simplificado, objetivava-se proporcionar um acesso efetivo do cidadão à justiça, por se considerar que

O alto custo da demanda, a lentidão e a quase certeza da inviabilidade ou inutilidade do ingresso em juízo são fatores restritivos, cuja eliminação constitui a base fundamental da criação do novo procedimento judicial e do próprio órgão encarregado de sua aplicação, qual seja o Juizado Especial de Pequenas Causas (BELTRÃO, 1985, p. 209.)

Promulgada a Lei n. 7.244, em 7 de novembro de 1984, os Juizados Especiais de Pequenas Causas constituíam-se como órgãos da justiça ordinária que poderiam ser criados nos estados, no Distrito Federal e nos territórios, e utilizados por opção do autor do processo nas causas que não excedessem 20 salários-mínimos. Além do limite econômico, sua competência material estava restrita aos pedidos cujo objeto fosse a condenação em dinheiro, a entrega de coisa certa ou o cumprimento de obrigação de fazer derivada de relação de consumo e a desconstituição ou declaração de nulidade de contrato de coisas móveis ou semoventes. Somente as pessoas físicas poderiam figurar como autoras, podendo as pessoas jurídicas ocupar a posição exclusivamente na condição de réus (BRASIL, 1984).

Embora o modelo processual recém criado, com o advento da Constituição Federal de 1988, passou a haver previsão constitucional expressa quanto à criação de Juizados Especiais autônomos, com vistas a aperfeiçoar o então Juizado de Pequenas Causas.

O artigo 98 da Constituição Federal dispunha em seu texto original de 1988 quanto à criação dos Juizados Especiais, sendo que as alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais ns. 22/1999 e 45/2004 incluíram a previsão quanto à criação dos Juizados Especiais Federais (BRASIL, 1988).

Sobre as razões que levaram à elaboração da lei dos Juizados, consta expressamente em sua Exposição de Motivos que

[...] sendo não só conveniente como necessário que a lei introduza critérios que permitam conduzir a seleção dos casos de maneira racional e obedecendo a determinadas escolhas políticas. Por outro lado, o procedimento oral tem demonstrado todas as vantagens onde aplicado em sua verdadeira essência. A concentração, a imediação, a identidade física do Juiz conduzem à melhor apreciação das provas e à formação de um convencimento que realmente leve em conta todo o material probatório e argumentativo produzido pelas partes. A celeridade acompanha a oralidade, pela desburocratização e simplificação da Justiça. Ademais, um procedimento sumaríssimo, que não sacrifique as garantias processuais das partes e da jurisdição, é o que melhor se coaduna com causas de menor complexidade [...] (BRASIL, 1995a, p. 3).

Os Juizados Especiais Estaduais foram instituídos pela Lei n. 9099, de 26 de setembro de 1995, revogando expressamente a Lei n. 7.244/1984, para o julgamento das causas na esfera cível cujo valor não ultrapassasse 40 salários-mínimos e dos crimes cuja pena

máxima não fosse superior um ano¹¹, sendo orientada pelos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade.

Quanto ao valor atribuído à causa, havia ainda a possibilidade de renúncia do valor excedente ao limite legal para fins de fixação da competência no Juizado Especial para o julgamento da ação.

Diferentemente da legislação anterior, poderiam figurar como partes, na condição de autor ou réu, as pessoas físicas, as microempresas, as pessoas jurídicas qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e as sociedades de crédito ao microempreendedor.

Havia, ainda, previsão legal expressa quanto à atuação de juízes e conciliadores leigos, bem como a possibilidade da adoção da decisão que o Juiz reputasse mais justa e equânime, atendendo aos fins sociais da lei e às exigências do bem comum.

A presença do advogado somente era obrigatória nas causas acima de 20 salários-mínimos, podendo ser concedida a assistência judiciária prestada por órgão instituído junto ao Juizado Especial. Na hipótese em que era facultado à parte comparecer sem o representante judicial, o próprio magistrado poderia orientar autor e réu quanto à necessidade do patrocínio por advogado, considerando a complexidade da causa ou o desequilíbrio das partes.

As inovações trazidas pela Lei n. 9.099/95, que ainda hoje caracterizam o sistema especial dos Juizados de âmbito estadual, acompanhavam as tendências de reforma do Judiciário que se propagavam à época, as quais tinham as seguintes propostas

- (a) ênfase no resultado através de acordos mútuos em vez da estrita observação da norma;
- (b) preferência por uma decisão baseada na mediação e na conciliação;
- (c) competência das partes para cuidar da sua própria defesa em um cenário que não seja técnico e onde seja utilizada a linguagem comum;
- (d) a terceira pessoa não será um juiz, embora possua treinamento legal, sendo eleita ou não pela comunidade ou pelo grupo que será atendido;
- (e) a instituição não terá nenhuma ou [terá] pouca força coercitiva que pode ser mobilizada em seu próprio nome (SANTOS, 1980, p. 384, tradução nossa).¹²

¹¹ O critério de competência criminal passou para pena máxima de até dois anos, nos termos do artigo 62 da Lei n. 9.099/95.

¹² “These reforms, though diversified, tend, in general to focus on dispute processing and conflict resolution and to share the following characteristics: (a) emphasis on satisfying mutually agreed outcomes rather than on strict normative observation; (b) preference for a decision model based on mediation or conciliation rather than on adjudication; (c) competence of the parties to take care of their defence in the setting which is both de-professionalized and run in ordinary language; (d) the third party will be non-jurist though with some legal training, elected or not by the community or by the group to be served by the conflict resolution setting or institution; (e) the institution has none or very few coercive powers which it can mobilize in its own name” (SANTOS, 1980, p. 384).

A nova lei estabelecia o prazo de seis meses, a contar da sua vigência, para que os Juizados Especiais fossem criados e instalados nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios.

2.3.3 Juizados Especiais Federais

Quase seis anos após a criação dos Juizados de competência estadual, a Lei n. 10.259/2001 instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais da Justiça Federal, sendo nela expressa que a Lei n. 9099/1995 – lei dos Juizados Especiais Estaduais – seria aplicável naquilo que com ela não conflitasse.

As discussões que precederam a elaboração da norma foram iniciadas pelo Juiz Federal William Douglas Resinente dos Santos no ano de 1994 e deixavam claros os contornos dos Juizados Especiais como política de pública de acesso à justiça a partir da constatação que

[...] mais importante do que a edição da norma instituidora, qualquer que seja o veículo, é perquirir o real interesse do Executivo e do Legislativo na implantação efetiva desse instrumento. Sem que exista verba para o funcionamento a contento, os juizados serão apenas mais uma esperança vã. Enquanto não houver meios, as injustiças e ilegalidades praticadas pelo ente estatal continuarão intangíveis à pronta resposta pela via judicial (SANTOS, 1999, p. 1).

Havia a preocupação de que o projeto de um Juizado Especial Federal não fosse levado adiante, considerando que, no plano da Justiça Federal, os entes estatais é que figurariam como réus nos processos. As leis anteriores, Lei n. 7.244/1984 e Lei n. 9.099/1995, não permitiam que as pessoas jurídicas de Direito Público figurassem como parte do processo.

Os defensores da criação de um Juizado Federal argumentavam que o interesse público somente seria preservado se também houvesse a possibilidade de responsabilização dos entes públicos, em condições de igualdade com o particular, principalmente nas questões de menor expressão econômica e complexidade, de competência do Juizado.

A verdade é que a maior parte das prerrogativas concedidas às pessoas jurídicas de Direito Público, que visa a proteger o interesse da coletividade, teve resultado inverso, criando um muro de impunidade e irresponsabilidade que apenas ampara a ineficiência e a prática de ilicitudes em desfavor do cidadão. A desmedida proteção ao Estado se deforma, deixando de proteger o interesse público e vedando o direito constitucional de ação quando o Estado é a parte adversa. Não é razoável que o

Estado combata as lesões a direitos tidas como de pequena monta apenas quando praticadas por terceiros. Seria como o próprio Estado dizer que Justiça rápida é bom, mas para os outros.

Aliás, quando combate os vícios dentro de seu próprio organismo, ao contrário de se prejudicar, como [uma] visão míope poderia supor, o Estado se purifica e aperfeiçoa. O Estado se fortalece e se torna o exemplo de autoridade, inclusive moral, que a sociedade espera. O bom administrador será reconhecido, ao passo que o desidiioso verá a Justiça alcançar-lhe prontamente, fazendo com que este dê à lei e ao interesse coletivo a devida reverência.

Todos [nós] sabemos o quanto a União, estados, municípios, autarquias e empresas públicas violam a Constituição e a lei e permanecem “protegidos” pelas dificuldades de acesso à justiça. Isso tem de (sic) mudar. A responsabilização do ente estatal serve como fator de aperfeiçoamento da atividade administrativa. Por essas razões, é imprescindível criar os Juizados especiais na Justiça Federal e na Justiça Estadual, [e] admitir o ajuizamento de processos contra o estado, o município e seus entes (SANTOS, 1999, p. 2).

A partir dessa iniciativa, outros juízes federais também se manifestaram, apresentando, inclusive, uma proposta de redação da nova lei por meio da Associação dos Juízes Federais (Ajufe). Também fora constituída uma comissão para discutir o assunto no Superior Tribunal de Justiça (STJ), por se tratar do órgão competente para deliberar sobre a organização dos serviços judiciais no Brasil (BRASIL/CJF, 2001, p. 5-6).

A situação do Judiciário foi retratada à época pela então Desembargadora do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Fátima Nancy Andrichi, ao afirmar que

Induvidosamente, são duas as funções principais desempenhadas pelos Juizados Especiais Cíveis e Criminais. A primeira é relativa ao acesso ao Poder Judiciário que se faz comprometido. O quadro social existente antes da Lei n. 9.099/95 era de evidente falta de assistência jurídica, gerando a descrença na Justiça e conduzindo os cidadãos, diante da violação a um direito seu, a tomar uma das seguintes atitudes: 1) fazer justiça com as próprias mãos; 2) contratar alguém para fazê-la em seu nome; ou 3) conformar-se e não tomar, naquele momento, qualquer atitude, limitando-se a reter no coração a mágoa e a sensação de desamparo. [...] a segunda função a ser desempenhada por essa Lei é, conseqüentemente, a de reverter o descrédito na Justiça ocasionado pela reconhecida morosidade no andamento dos processos (ANDRIGHI, 1997, p. 1-2).

Durante os trabalhos, o Conselho da Justiça Federal realizou uma pesquisa de campo sobre o Juizado Especial Federal entre os juízes federais, na qual abordava a necessidade de sua criação para ampliação do acesso à justiça e os critérios que deveriam ser adotados para organização do sistema.

A pesquisa apurou que 87% dos magistrados eram favoráveis à criação dos Juizados Especiais Federais, sendo que, desse percentual, 67% apontavam que o novo sistema conferiria maior celeridade na prestação jurisdicional para as causas de menor complexidade (BRASIL/CJF, 2001, p. 40-41).

Os 12% dos magistrados que manifestaram sua contrariedade à instalação dos Juizados – o outro 1% dos magistrados afirmou ser favorável em parte – afirmaram que os advogados dos entes públicos não possuíam poderes para celebrar acordos, que não havia infraestrutura física adequada e nem recursos humanos disponíveis, bem como os prazos privilegiados da Fazenda Pública e os recursos existentes inviabilizariam a sua criação (BRASIL/CJF, 2001, p. 42).

De acordo com a pesquisa, 65% dos magistrados afirmaram que a competência dos Juizados deveria ser cível e penal; 33% consideraram ideal o limite de quarenta salários-mínimos para o valor da causa e 33% responderam que o limite da pena prevista para julgamento das ações penais deveria ser a mesma da Lei n. 9.099/95 (BRASIL/CJF, 2001, p. 65).

Todas essas discussões deram ensejo à promulgação da Emenda Constitucional n. 22, de 18 de março de 1999, que acrescentou ao artigo 98 da Constituição Federal um parágrafo que previa expressamente a criação dos Juizados Especiais Federais, e à elaboração do anteprojeto de lei.

O anteprojeto inicialmente esboçado pela Ajufe foi encaminhado para apreciação e reformulação pelo Conselho da Justiça Federal (CJF) e pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), resultando na proposta que foi enviada à Presidência da República, de onde seguiu para o Congresso Nacional (BRASIL/CJF, 2001, p. 6, 189-191).

A solução rápida dos processos e a tendência à simplificação dos procedimentos foi uma das preocupações esposadas na Exposição de Motivos da Lei n. 10.259/2001, por se entender que

[...] simplificar o exame dos processos de menor expressão econômica facilitando o acesso à Justiça e o ressarcimento das partes menos favorecidas nas disputas contra a União, autarquias, fundações e empresas públicas federais, pois a solução de tais litígios dar-se-á rapidamente, e sem a necessidade de precatórios para a quitação dos eventuais débitos e, no que concerne ao âmbito penal, destaca que serão julgadas as infrações de menor potencial ofensivo, ou seja, os crimes a que a lei comina pena máxima privativa de liberdade não superior a dois anos, ou pena de multa. 5. Como um dos pontos positivos de mencionada iniciativa convém destacar que ela poderá ter o condão de facilitar, sobremaneira, a tramitação das causas previdenciárias. (Fls. 02 da EM/MJ /2001). 6. Cabe colocar, com todo relevo, que a proposição desafogará a Justiça Federal de primeiro e segundo grau e propiciará o atendimento da enorme demanda reprimida dos cidadãos, que hoje não podem ter acesso à prestação jurisdicional por fatores de custos, ou a ela não recorrem pela reconhecida morosidade decorrente do elevado número de processos em tramitação [...] (BRASIL, 2001a, p. 1).

Com algumas pequenas alterações no texto do projeto original, a Lei n. 10.259 foi promulgada em 12 de julho de 2001, com competência para o julgamento das causas no valor de sessenta salários-mínimos, ajuizadas contra a União Federal, suas autarquias e empresa públicas federais, tais como, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o Banco Central (BC) e a Caixa Econômica Federal (CEF). Desse modo, as ações que envolviam o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), além das questões de natureza previdenciária, tributária e administrativa, passaram também a ser contempladas, sem previsão de prazo diferenciado para a prática de qualquer ato processual pelas pessoas jurídicas de Direito Público, inclusive para a interposição de recursos.

Dentre as suas peculiaridades, encontravam-se a tentativa de conciliação prévia, na presença de conciliador ou árbitro, e a possibilidade de celebrar acordo em qualquer fase do processo. Valorizando-se a prática de atos processuais mais simples e informais, abriu-se a possibilidade de atendimento em horário noturno. Quanto à comunicação das partes, essa deveria ocorrer, em regra, por meio de correspondência com aviso de recebimento. Não havia pagamento de custas judiciais iniciais e nem condenação em honorários advocatícios de sucumbência em primeira instância.

As partes possuiriam a faculdade de constituir, ou não, advogado para fazer sua representação em juízo, sendo obrigatório o seu comparecimento pessoal em todas as fases do processo. O advogado seria indispensável, contudo, para interposição de recurso, fase em que as partes também estariam sujeitas ao pagamento de custas e honorários de advogado. A sentença proferida deveria ser líquida, ou seja, com valor certo e determinado, a fim de possibilitar o seu cumprimento imediato.

Conquanto a criação dos Juizados Especiais no Brasil, como projeto de ampliação do acesso à justiça, tenha percorrido um caminho diferenciado do movimento internacional pelo acesso à justiça e de reforma do Judiciário do Banco Mundial, cumpre admitir que tais modelos perseguiram objetivos semelhantes, como a simplificação dos procedimentos, a celeridade e a economicidade do processo, e que em dado momento passaram a influenciar o sistema brasileiro, como expressão do fenômeno da globalização.

Assim como foram realizados os debates que antecederam a formulação da política pública, com a sua implementação, o Conselho da Justiça Federal (CJF) conduziu uma pesquisa de âmbito nacional no ano de 2012, traçando um diagnóstico após os dez anos de instalação dos Juizados Especiais Federais.

Considerando os resultados dessa pesquisa de âmbito nacional, que reuniu dados de natureza qualitativa e quantitativa, é que se tornou possível a análise dos Juizados Especiais Federais à luz das recomendações do Banco Mundial.

A partir da consagração desta nova política pública de acesso à justiça, a próxima seção cuidará das pesquisas realizadas por Cappelletti e Garth sobre o acesso à justiça e os relatórios do Banco Mundial sobre o sistema de justiça dos países da América Latina e do Caribe. Em ambos os modelos a criação de Juizados de Pequenas Causas aparece como uma das soluções para tentar resolver a crise do Judiciário.

3 PROJETO FLORENÇA E O BANCO MUNDIAL

Conquanto se admita a existência de modelos de justiça diferenciados, elaborados de acordo com a realidade de cada país e sua concepção do que signifique acesso à justiça, duas pesquisas de âmbito internacional revelaram sua importância para os sistemas Judiciários modernos.

Obra de referência na área, a pesquisa empírica realizada por Mauro Cappelletti e Bryant Garth constitui-se como um relatório geral sobre os problemas que as sociedades contemporâneas enfrentavam quanto ao acesso à justiça. Além de destacar a contribuição das outras Ciências Sociais para a discussão do tema, os autores salientavam a necessidade de reforma diante da perda da confiabilidade nas instituições jurídicas e o desejo de tornar efetivos os direitos do cidadão (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 3).

Embora sob um enfoque diferenciado, o Banco Mundial elaborou diversos estudos sobre os sistemas Judiciários dos países em desenvolvimento, por considerar o acesso à justiça o elemento central para reforma do Judiciário. De acordo com os relatórios produzidos a partir daqueles estudos, a pouca eficiência das instituições públicas na prestação de seus serviços também se estenderia ao Judiciário, o qual não atendia ao seu dever de solucionar os conflitos de forma transparente e igualitária em relação aos cidadãos, aos agentes econômicos e ao Estado (BANCO MUNDIAL, 1995, p. vii).

Em comum, as duas pesquisas traçavam um panorama geral sobre os sistemas de justiça dos países em desenvolvimento, destacando o aspecto multidisciplinar do tema, que não estaria mais restrito aos domínios do Direito, e propondo algumas orientações para a implementação de uma reforma.

Na presente seção, portanto, serão apresentados os dois modelos ideais de maior relevância sobre o acesso à justiça, com destaque para as recomendações do Banco Mundial para a reforma do Judiciário.

Acerca do Movimento pelo Acesso à Justiça, serão apresentados os principais pontos destacados pelo Projeto Florença, cujas conclusões inspiraram diversos estudos na área.

No contexto do Banco Mundial, serão delineados os seus contornos a partir do processo de globalização e do teor de suas recomendações.

3.1 PROJETO FLORENÇA (*FLORENCE PROJECT*)

Tratando-se de trabalho de cunho científico sobre o acesso à justiça, o Projeto Florença (*Florence Project*) foi baseado em pesquisas empíricas realizadas por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, cujo estudo resumido foi traduzido no Brasil por Ellen Gracie Northfleet e publicado sob o título “Acesso à Justiça” em 1988.

O estudo foi iniciado em 1973, sendo as pesquisas conduzidas em 23 países, quais sejam, Austrália, Áustria, Bulgária, Canadá, Chile, China, Colômbia, Inglaterra, França, Alemanha, Holanda, Hungria, Indonésia, Israel, Itália, Japão, México, Polônia, União Soviética, Espanha, Suécia, Estados Unidos e Uruguai, competindo a grandes juristas nacionais responder um questionário e elaborar um relatório, no qual deveriam ser apontadas as dificuldades e possíveis soluções para os seus sistemas Judiciários. Os resultados foram publicados em 1978, em 4 volumes (CAPPELLETTI; GARTH, 1978 apud NUNES; TEIXEIRA, 2013, p. 76).

Impulsionado pelo movimento internacional pelo Acesso à Justiça (*Access-to-justice movement*), o projeto foi financiado pela *Ford Foundation* em conjunto com o Conselho Nacional de Pesquisa da Itália, considerando o interesse daquela fundação na implantação de novos mecanismos de acesso ao Judiciário como garantia de efetividade dos direitos. Como visto, fruto das pesquisas realizadas em diversos países, inclusive da América Latina, como Chile, Colômbia, México e Uruguai, a ausência do Brasil teria sido justificada pela falta de pesquisadores interessados em participar do estudo (JUNQUEIRA, 1996, p. 389-390)¹³.

Já na introdução do trabalho, os autores observam que o projeto surgiu como uma crítica aos sistemas jurídicos modernos, destacando a importância da participação de profissionais de outras áreas na discussão do tema acesso à justiça, antes reservado ao Direito. Mencionam a existência de duas finalidades básicas do sistema jurídico: a possibilidade de acesso ao Judiciário e a produção de resultados individual e socialmente justos, esclarecendo que a pesquisa teria por escopo o primeiro aspecto (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.3).

Apesar do viés processualista adotado no projeto, a pesquisa empírica sociológica contribuiu para o conhecimento da realidade jurídica de diversos países, servindo também

¹³ A autora questiona se a não participação do Brasil teria decorrido realmente da falta de pesquisadores interessados ou diante do momento político vivido pelo Brasil na metade dos anos 1970 (JUNQUEIRA, 1996, p. 390).

como diagnóstico dos problemas enfrentados por aquelas sociedades no campo dos direitos sociais.

Sobre a evolução teórica do conceito de acesso à justiça, a obra destaca que nos estados liberais dos séculos XVIII e XIX prevalecia a filosofia individualista dos direitos, sendo o acesso considerado apenas no seu aspecto formal.

A teoria era a de que, embora o acesso à justiça pudesse ser um “direito natural”, os direitos naturais não precisavam de uma ação do Estado para a sua proteção. [...] sua preservação exigia apenas que o Estado não permitisse que eles fossem infringidos por outros. O Estado, portanto, permanecia passivo, com relação a problemas tais como a aptidão de uma pessoa para reconhecer seus direitos e defendê-los adequadamente na prática (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 4).

Somente a partir do reconhecimento da existência de direitos coletivos e sociais, de natureza substantiva, que deviam ser salvaguardados pelo Estado, é que o acesso à justiça passou a ser considerado como requisito fundamental para a garantia dos demais direitos.

Como barreiras existentes para o acesso à justiça são mencionadas as custas judiciais, o desequilíbrio dos atores e os problemas especiais dos interesses difusos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 6-11).

Em relação às custas judiciais, são citados pelos autores os altos custos necessários para o julgamento dos processos, uma vez que além das despesas envolvidas para o ajuizamento da ação, o indivíduo estaria sujeito a arcar com o pagamento das despesas da outra parte, inclusive de seu advogado, caso não saísse vencedor. Esses custos poderiam ser ainda mais elevados se consideradas as causas de valor pequeno, podendo inclusive superar um eventual ganho. Do mesmo modo, a morosidade do processo e sua longa duração implicariam em processos mais custosos, desestimulando a busca pela solução judicial.

Por desequilíbrio dos atores, denominado por Cappelletti e Garth (1988, p. 8) como “possibilidade das partes”, entendia-se que as partes do processo poderiam não se encontrar em condições igualitárias, podendo uma delas possuir situação de vantagem em relação à outra, geralmente um grupo organizado, como um ente público, em face de um indivíduo. O principal fator de desigualdade seria o econômico, que exerceria influência, em regra, na educação jurídica e no *status* social, garantindo a quem estivesse em melhores condições certa tranquilidade quanto ao tempo e ao resultado do processo.

Um terceiro obstáculo enfrentado seria a defesa dos interesses difusos quando a ação exigida fosse de um grupo. O problema ao acesso, neste caso, residiria na possibilidade da não concordância de todos os detentores do direito com a estratégia a ser adotada ou de

todo um universo de pessoas obterem um benefício a partir do processo intentado por poucos, os quais teriam suportado as despesas e demais encargos a ele inerentes.

Constata-se, assim, que a questão econômica teria sido marcante para a evolução do pensamento sobre o acesso à justiça, uma vez que seu maior desafio era conceder tratamento igualitário às partes manifestamente desiguais (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 25).

Como reação aos problemas identificados, Cappelletti e Garth (1988, p. 12) propuseram “soluções práticas”¹⁴ que seriam válidas para os sistemas judiciais dos países ocidentais – embora a pesquisa também tivesse sido realizada no Japão, China, Indonésia, Israel e na antiga União Soviética –, representadas por três grandes “ondas renovatórias”¹⁵ que, cronologicamente, tiveram início a partir de 1965.

Essas ondas renovatórias corresponderiam às tendências de reforma verificadas em três momentos históricos diferentes, embora as propostas, em verdade, fossem complementares. Os autores alertavam, além disso, que as “[...] reformas judiciais e processuais não são substitutos suficientes para as reformas políticas e sociais” dos países estudados (1988, p. 57).

A primeira onda renovatória seria a assistência judiciária; a segunda, a adequada representação jurídica dos interesses difusos, como a proteção do meio-ambiente e do consumidor; e a terceira, resumida, simplesmente, como o enfoque do acesso à justiça, que iria além do campo de alcance das duas anteriores.

A concessão de assistência judiciária aos necessitados consistiria na primeira etapa a ser superada para resolver o problema do acesso à justiça, encontrava-se representada pela figura do advogado remunerado pelo Estado, papel que modernamente passou a ser desempenhado, no Brasil, pelos defensores públicos.

A segunda onda foi marcada pela ampliação da proteção aos direitos difusos, assim definidos por pertencerem a um determinado grupo, ao público em geral ou ao segmento público, indo além dos interesses individuais ou de uma das partes apenas. A problemática decorria da inexistência de um processo que abrangesse as demandas dessa natureza, uma vez que o processo tradicional estava voltado para as discussões apenas no plano individual.

¹⁴ “Soluções práticas” foi a definição dada pelos autores como resposta aos problemas por eles identificados em sua pesquisa (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 12).

¹⁵ Denominação dada pelos autores (Idem).

Os autores mencionavam, à época, que havia uma tendência mundial ao reconhecimento do que se denominou “litígios de direito público” “[...] em virtude de sua vinculação com assuntos importantes de políticas públicas que envolve[riam] grandes grupos de pessoas” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 19). Na realidade, os direitos dessa dimensão estavam vinculados à falta de ação governamental em determinada área, como o direito do consumidor e do trabalho, sendo plenamente justificável que se criassem mecanismos próprios para reivindicá-los judicialmente diante da inação do Estado.

As reformas que deveriam ser adotadas, de acordo com a segunda onda renovatória proposta pelos autores, seriam no sentido de conferir legitimidade ativa para o ajuizamento de ações por esses grupos em nome de seus membros, sem necessidade da presença de todos os interessados; um papel ativo do Ministério Público na defesa desses direitos; e a possibilidade de extensão dos efeitos da sentença para todos os representados, ainda que os mesmos não tivessem conhecimento prévio do processo.

Como resultado das soluções apresentadas pelas duas anteriores, a terceira onda apresentava uma concepção mais ampla de acesso à justiça, estando voltada para as instituições e mecanismos, as pessoas e os procedimentos, a resolução dos conflitos judiciais e, até mesmo, a prevenção desses conflitos. Nesse último caso, por meio do juízo arbitral e da conciliação extrajudicial.

As mudanças por ela propostas passariam, principalmente, pela alteração das regras de procedimento, da estrutura e do funcionamento dos tribunais, da adaptação do processo à natureza do litígio, da consideração das condições pessoais das partes e da repercussão individual ou coletiva do julgamento. Seriam exemplos dessas mudanças, incorporadas como princípios no ordenamento jurídico dos países do ocidente, inclusive do Brasil, a oralidade, a livre apreciação da prova, a concentração dos atos do processo e a possibilidade de especificação de provas que serão realizadas pelo juízo, com a finalidade de “[...] tornar o processo civil simples, rápido, barato e acessível aos pobres” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 26-29).

Dentro dessa terceira onda, ainda, o movimento considerado mais importante seria a criação de tribunais especializados, com processos mais rápidos e menos dispendiosos, tornando a justiça mais acessível às pessoas comuns. Esses tribunais especializados englobariam os procedimentos especiais para pequenas causas; os tribunais de vizinhança, criados para solucionar problemas na comunidade; os tribunais especiais de consumidores e os mecanismos para o julgamento de causas relativas ao meio-ambiente; entre inquilinos e proprietários; de direito administrativo e individual do trabalho.

No campo da prestação dos serviços jurídicos, as mudanças passariam pela diminuição da participação do advogado ou a concessão de assistência judiciária de qualidade para ambas as partes. No primeiro caso, o próprio tribunal deveria oferecer o serviço de aconselhamento jurídico, que tornaria desnecessária a presença do advogado. Esse aconselhamento poderia ser prestado por profissionais qualificados, não necessariamente advogados.

3.1.1 Projeto Florença e o acesso à justiça no Brasil

Sendo inegável a importância do Projeto Florença na discussão sobre o acesso à justiça, convém observar que no Brasil, durante o período de realização das pesquisas, diferentemente do que ocorria nos países centrais, a preocupação ainda se encontrava na proteção de direitos básicos, aos quais boa parte da população não tinha acesso,

[...] tanto em função da tradição liberal-individualista do ordenamento jurídico brasileiro, como em razão da histórica marginalização sócio-econômica dos setores subalternizados e da exclusão político-jurídica provocada pelo regime pós-64 (JUNQUEIRA, 1996, p. 390).

A visão sobre o que seria acesso à justiça nos países periféricos era diferente daquela dos países centrais. Enquanto o processo de democratização já tivesse sido iniciado nos países centrais nos anos de 1960 e 1970, nos países periféricos, sobretudo no Brasil, a necessidade de ampliação do acesso à justiça somente passou a ser estudada no final da década de 1980 (SADEK, 2001, p. 94).

Enquanto nos países centrais, o acesso à justiça representava apenas mais uma etapa do desenvolvimento do Estado; no Brasil, assim como nos demais países periféricos, o acesso à justiça foi concebido como a concretização de um regime democrático. Isso porque,

Na passagem de regimes autoritários para regimes democráticos, as sociedades periféricas e semiperiféricas passaram pelo que designo de curto-circuito histórico, ou seja, pela consagração no mesmo ato constitucional de direitos que nos países centrais foram conquistados num longo processo histórico (daí falar-se de várias gerações de direitos) (SANTOS, 2011a, p. 26).

Consoante se verificou, no Brasil, a própria criação do Juizado de Pequenas Causas fazia parte de um programa maior de desburocratização promovida pelo Executivo –

considerando que as primeiras pesquisas foram encabeçadas pelo Ministério da Desburocratização –, do que especificamente de um projeto de ampliação do acesso à justiça.

O acesso à justiça era um tema secundário que se encontrava dentro das propostas do governo federal que visavam à racionalização das práticas e procedimentos, inclusive no Judiciário. Assumindo contornos diversos do movimento pelo acesso à justiça, os Juizados brasileiros baseavam-se apenas na simplificação do procedimento de acordo com o valor da causa, e não na especialidade por matéria como ocorria em outros países.

Em razão disso, tem-se que, naquele momento, o acesso à justiça assumia feições diferentes nos países em processo de democratização e aqueles de democracia já consolidada.

Na concepção convencional busca-se o acesso a algo que já existe e não muda em consequência do acesso. Ao contrário, [...] [nos países em que democracia ainda não se encontra consolidada], o acesso irá mudar a justiça a que se tem acesso. Há um sistema de transformação recíproca, jurídico-política [...] (SANTOS, 2011a, p. 39).

Não por acaso, os relatórios do Projeto Florença que foram publicados em 1978, somente foram traduzidos e publicados de forma resumida no Brasil em 1988, sendo inegável a sua influência nos estudos brasileiros sobre o acesso à justiça, mas somente a partir de então.

[...], o caso brasileiro não acompanha o processo analisado por Cappelletti e Garth a partir da metáfora das três “ondas” do “access-to-justice movement”. Ainda que durante os anos 80 o Brasil, tanto em termos de produção acadêmica como em termos das mudanças jurídicas, também participe da discussão sobre direitos coletivos e sobre a informalização das agências de resolução de conflitos, aqui estas discussões são provocadas não pela crise do Estado de bem-estar social, como acontecia então nos países centrais, mas sim pela exclusão da grande maioria da população de direitos básicos, entre os quais o direito à moradia e à saúde (JUNQUEIRA, 1996, p. 390).

Embora possuísse certa similaridade com o projeto de Cappelletti e Garth, como mencionado na parte sobre as políticas de acesso à justiça deste trabalho, no Brasil a discussão sobre o acesso à justiça estaria centrada em dois eixos: as pesquisas sobre o acesso coletivo à justiça, no início dos anos 1980, e as investigações sobre as formas estatais e não estatais de resolução de conflitos individuais que se seguiram.

Sobre o acesso coletivo à justiça, a discussão encontrava-se ainda no plano da análise dos “novos movimentos sociais e suas demandas por direitos coletivos e difusos, que ganha[ra]m impulso com as primeiras greves do final dos anos 70 e com o início da reorganização da sociedade civil que acompanha[va] o processo de abertura política”

(JUNQUEIRA, 1996, p. 391). No mesmo período, os países centrais já se preocupavam em adotar procedimentos mais simplificados e alternativos, como meio de assegurar esses novos direitos já conquistados.

Quanto à forma de resolução de conflitos individuais, somente em meados da década de 1980 é que a adoção de um processo mais simplificado, portanto mais rápido e de menor custo, passou a ser vista como indispensável para ampliação do acesso à justiça, constituindo o melhor exemplo das políticas que passaram a ser elaboradas nesse sentido: os Juizados de Pequenas Causas.

De qualquer maneira, uma análise dos Juizados brasileiros feitos a partir dessa pesquisa sobre o acesso à justiça, contudo, poderia concluir que

[...] se for para estabelecer alguma relação entre eles [Juizados] e as três ondas de acesso à Justiça descritas por Cappelletti e Garth (1988), faria um pouco mais de sentido dizer que a criação desses Juizados se deu a partir de uma sobreposição das três ondas do movimento internacional, com a adoção impensada de algumas medidas vindas simultaneamente das três ondas, mas sem a superação efetiva das barreiras apontadas pelos estudos brasileiros sobre o acesso à Justiça (COOK, 2009, p. 48).

Assim, por entender que os modelos universais não são concebidos necessariamente a partir das realidades históricas e sociais das nações que buscam absorvê-los, tem-se que o Movimento pelo Acesso à Justiça, juntamente com as recomendações do Banco Mundial no campo do Judiciário, constituiria um modelo ideal de justiça que serviria ao ordenamento jurídico brasileiro.

3.2 O BANCO MUNDIAL E A REFORMA DO JUDICIÁRIO

Na maior parte do século XX, o Judiciário não figurava como tema importante da agenda política dos países latino-americanos, não havendo uma ideia muito clara sobre o papel dos tribunais para além dos conflitos individuais, tratando-se o juiz de mero aplicador da letra fria da lei.

De acordo com Boaventura de Sousa Santos, na realidade, havia uma preocupação maior com o crescimento do Executivo e a consolidação de um modelo burocrático, no qual estavam abrangidos o Judiciário e o Legislativo. Isso porque, nos anos 1950 e 1960, “[...] a política de substituição de importações e o Estado desenvolvimentista não viam [...] [o

Judiciário] como parte das estratégias de superação do subdesenvolvimento” (2011a, p. 21). O Judiciário também não era visto como um mecanismo importante de promoção social nem mesmo pelos partidos de oposição.

Nas décadas seguintes, não obstante o movimento internacional sobre o acesso à justiça que se encontrava em curso, sobretudo nos países centrais, não havia interesse dos regimes autoritários em “[...] fortalecer a instituição judicial ao ponto de ela poder interferir com as suas práticas repressivas”. A mudança de perspectiva da justiça e do papel do Judiciário, no Brasil¹⁶ e em alguns países periféricos, somente se verificou a partir do final da década de 1980, por meio de um processo que coincidiu com o de abertura política, ocasião em que o Judiciário assumiu a posição de poder político, inclusive frente aos demais poderes, o que pode ser evidenciado em três áreas: “[...] no garantismo de direitos, no controle da legalidade e dos abusos do poder e na judicialização da política” (SANTOS, 2011a, p. 21-22).

Apesar da diversidade internacional neste domínio, é possível dizer, muito em geral, que o novo protagonismo dos tribunais está relacionado com o desmantelamento do Estado intervencionista, quer do Estado desenvolvimentista de muitos países da periferia e semiperiferia do sistema mundial, quer do Estado-providência (SANTOS, 2011a, p. 23).

Essa crise do modelo intervencionista de Estado teria dado espaço a um novo modelo de desenvolvimento, que para alguns corresponderia ao neoliberal (BREUS, 2007, p. 59). Esse novo Estado reconheceria a importância de um Judiciário forte, eis que sustentado

[...] nas regras de mercado e nos contratos privados e, para que estes sejam cumpridos e os negócios tenham estabilidade, é necessário um Judiciário eficaz, rápido e independente; [...] a precarização dos direitos econômicos e sociais [também] passa a ser um motivo de procura do Judiciário (SANTOS, 2011a, p. 24).

Sendo esse o caso do Estado brasileiro, que a partir da Constituição de 1988 teve acrescentados ao rol de direitos civis e políticos, os direitos econômicos, políticos e culturais, além daqueles considerados de terceira geração, como o direito ao meio-ambiente sustentável e o direito do consumidor. Até aquele momento, embora consagrados os novos direitos econômicos e sociais, não havia mecanismos que pudessem assegurá-los efetivamente, sem o que não passavam de meras “[...] declarações políticas, de conteúdo e função mistificadores” (SANTOS, 2010, p. 167).

¹⁶ Conquanto consagrada a classificação em países centrais e periféricos, comumente fazendo parte o Brasil desse último grupo, Boaventura de Sousa Santos se refere ao Brasil e a Portugal como países semiperiféricos (SANTOS, 2011a, p. 23).

O surgimento dessas novas demandas e a inércia do Estado em atendê-las reclamavam uma transformação do Judiciário, chamando-o a assumir o seu papel de garantidor dos direitos constitucionalmente previstos.

Diante do não atendimento imediato desses direitos, muitas pessoas passaram a enxergar o Judiciário como uma etapa necessária para sua concretização, como, por exemplo, para obter medicamentos ou a concessão de benefícios previdenciários. Demais disso, em razão do clamor social, verificou-se uma atuação cada vez maior do Judiciário no combate à corrupção em todos os níveis, inclusive dentro do próprio Judiciário e dos demais poderes constituídos.¹⁷ Nesses dois aspectos da discussão, portanto, é que se vislumbra a judicialização da política, situação em que os tribunais, no desempenho normal de suas funções, afetam de modo significativo as condições da ação política.

Passando o Judiciário a interferir nas condições de efetivação das políticas públicas e da política em si, restou evidenciada a sua relevância, no plano social, para o mercado e para o setor privado, seguindo a tendência do que se denominou “globalização hegemônica do direito e da justiça” (SANTOS, 2011a, p. 32).

De um modelo que garantia apenas os direitos individuais, tais como a propriedade, a liberdade e a segurança, a um modelo que buscava implementar os direitos sociais dos cidadãos, seguido por um retorno ao paradigma (neo)liberal, todas as transformações podem ser subsumidas às variantes da dicotomia público *versus* privado, que opõe também Estado e sociedade, *interesse público e interesse privado*, etc. (BREUS, 2007, p. 59).

Esse novo modelo de desenvolvimento¹⁸ parte do pressuposto que, além das questões sociais, o Judiciário deve garantir a certeza e a previsibilidade das relações jurídicas, dirimir e proteger os direitos de propriedade, exigir o cumprimento das obrigações contratuais, dentre outras demandas oriundas do setor privado, por desempenhar um papel fundamental para o desenvolvimento, sobretudo do ponto de vista internacional.

Sendo consenso que haveria a necessidade de reforma diante desse novo perfil do Judiciário, as agências internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e as grandes agências multilaterais, passaram a priorizar os programas de reforma judicial e de construção do Estado de Direito em muitos países considerados periféricos ou semiperiféricos, como é o caso Brasil.

¹⁷ Um dilema que o autor levanta acerca do papel desempenhado pelo Judiciário no combate à corrupção seria a de que, em princípio, “[...] os tribunais não foram feitos para julgar para cima, mas sim para julgar os de baixo” (SANTOS, 2011a, p. 28).

¹⁸ Denominado por Boaventura de Sousa Santos como “modelo de desenvolvimento neoliberal” (SANTOS, 2011a, p. 31).

O alcance e a intensidade da proposta de reforma judicial feita por essas agências, contudo, dependeriam do “[...] tipo de convergência institucional entre os protagonistas da agenda política local e as instituições e países hegemônicos globais” (SANTOS, 2011a, p. 31).

Logo, aquilo que foi proposto, ou que se recomendou, a título de reforma poderia assumir uma feição diferente em cada país, considerando a orientação local vigente e o estágio em que se encontrava o seu sistema de justiça.

3.2.1 O Banco Mundial e contexto da globalização

Antes de prosseguir, cumpre definir alguns termos que, embora já tenham sido empregados, servirão para uma melhor compreensão desta parte do trabalho. Para tanto, serão utilizadas as definições de ordem mundial, ordem internacional e instituição, ofertadas por Hedley Bull (1977, cap. 1 apud COX, 2000, p. 190-191).

Primeiramente, o autor diferencia ordem mundial de ordem internacional. Ordem mundial seria transitória, referindo-se à ordem prevalecente em toda a humanidade, “[...] sem prejudicar a maneira como a humanidade está institucionalizada.” Ordem internacional cuidaria da “[...] condição de institucionalização particular, historicamente limitada: a de um sistema de Estados nacionais” (HEDLEY BULL, 1977, cap. 1 apud COX, 2000, p. 190).

Em segundo lugar, para o estudo comparativo da ordem mundial e internacional, também se estabelece um conceito de instituição, que se revelaria por meio de “[...] formas amplamente aceitas e compreendidas de organizar esferas particulares de ação social”, como, por exemplo, a família, o casamento, o Estado, as Nações Unidas, o FMI, o Banco Mundial e as regras de direito internacional. Nesse caso, comumente, são intituladas como organizações, organismos, agências ou entidades. Podem ser entendidas também como “[...] os modos como as práticas sociais, desenvolvidas em reação a problemas particulares que confrontam uma sociedade, se transformam em rotinas compostas por conjuntos específicos de regras” (HEDLEY BULL, 1977, cap. 1 apud COX, 2000, p. 190-191).

Para Oran R. Young (2000, p. 219), ainda, as instituições são forças motoras “[...] no sentido de que é possível explicar ou prever uma boa parte da variação na conduta individual e coletiva em termos do funcionamento dos arranjos institucionais”. Esse

entendimento estaria de acordo com a teoria neoinstitucionalista e explicaria a influência das instituições em diversas áreas do Direito e da Economia.

Tais esclarecimentos são relevantes para introduzir a discussão sobre o papel do Banco Mundial nas transformações que alteraram profundamente a ordem mundial.

Após a Segunda Guerra Mundial, verificou-se um período de expansão da economia, impulsionada pelo avanço da industrialização e pelo esforço de recuperação dos países devastados pela guerra. Diferentemente do que havia ocorrido no período anterior ao seu início, diante da situação do pós-guerra, reconheceu-se a necessidade de intervenção na ordem econômica e social a fim de proporcionar condições que não poderiam ser suportadas apenas pelo mercado.

No intuito de superar o modelo liberal¹⁹ então vigente, os países passaram a se reunir em torno de organismos e agências internacionais criados com finalidades específicas, os quais formavam uma rede que conferiria tratamento coletivo a questões de interesse comum, por exemplo, sobre economia, comércio, trabalho, saúde, agricultura e alimentação.

Esses organismos e agências atuavam, portanto, nas mais diversas áreas,

[...] o FMI (Fundo Monetário Internacional) para a organização do sistema monetário internacional; o BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento) para financiar a reconstrução européia, mais conhecido como Banco Mundial e que, mais tarde, se voltou a atender os países atrasados; para a regulação do comércio mundial, foi criado o GATT (Acordo Geral de Comércio e Tarifas), embrião da futura Organização Mundial do Comércio – OMC; num plano mais geral, constituiu-se a ONU (Organização das Nações Unidas) que, ao lado de suas funções propriamente políticas, instalou vários órgãos de caráter econômico e social, como: UNESCO (Organização Educacional, Científica e Cultural), FAO (Organização para a Agricultura e Alimentação), OMS (Organização Mundial da Saúde), OIT (Organização Internacional do Trabalho) e a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) (SAES; SAES, 2013, p. 433).

Merle destaca que essas organizações eram necessárias para a boa convivência internacional, exercendo quatro tipos de funções: “a) oferecer aos Estados um marco preestabelecido e permanente para o diálogo; b) legitimar situações de fato; c) gerar informação, a qual serve de referência comum a todos os membros; d) atuar como redutor de tensão em escala internacional” (1991, p. 401-407 apud Rodrigues, 2006, p.196).

Com o imperativo de reconstruir os países arruinados pela Segunda Guerra Mundial, foi celebrado um acordo entre 44 países, que ficou conhecido como Bretton Woods, cidade onde fora realizada a Conferência Monetária e Financeira Internacional das Nações

¹⁹ Esse novo tipo de alinhamento entre os países e a participação dos organismos internacionais nas questões consideradas de interesse coletivo passariam a ser característicos do modelo denominado neoliberal.

Unidas e Associadas, em julho de 1944. Além da ajuda financeira concedida aos vencidos na guerra, o acordo tinha como finalidade equilibrar o sistema monetário internacional para restabelecer o comércio multilateral e suspender as restrições existentes ao livre-comércio (SAES; SAES, 2013, p. 456-457).

Nessa mesma reunião foi criado o Banco Mundial, à época ainda denominado Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), cujo objetivo inicial foi o de financiar a reconstrução dos países que participaram da Segunda Guerra, cuja ajuda financeira foi posteriormente estendida aos países subdesenvolvidos.

Esse período de grande expansão econômica, que foi incentivado pela concessão de financiamentos internacionais, perdurou até o início da década de 1970, quando foi deflagrada a crise do sistema monetário. A partir de 1973, a perda de espaço dos Estados Unidos em face do avanço das economias do Japão e da Alemanha evidenciava o enfraquecimento do modelo americano e indicava o surgimento de uma nova orientação na economia, demonstrando que os termos do acordo de 1944 já estavam ultrapassados.

Nos anos seguintes, entre 1980 e 1983, a economia mundial foi afetada por uma recessão global que atingiu com maior gravidade os países em desenvolvimento.

Essa situação constituiu um campo propício para a consolidação das ideias neoliberais, que pregavam a desregulamentação e a liberalização dos mercados, culminando na manutenção de um Estado mínimo. Naquela época, “[...] além dos governos e do poder militar, a política mundial estava permeada por atores transgovernamentais e transnacionais, pela interdependência econômica e pela busca de objetivos econômicos” (KEOHANE; NYE, 1977 apud CZEMPIEL, 2000, p. 342).²⁰

Essa mudança na política econômica seria explicada, principalmente, por três fatores

[...] o choque econômico profundo do princípio da recessão dos anos 1980; o fato de que esse choque sistêmico coincidiu com uma abertura histórica (a percepção do insucesso da política seguida no passado); e a ascensão de uma comunidade epistêmica, dentro do Estado, comprometida com as ideias neoclássicas e reforçada fortemente pelas ações das instituições internacionais (BIERSTEKER, 2000, p. 171).

²⁰ Grau (2008, p. 55) esclarece, entretanto, que globalização e neoliberalismo não seriam expressões sinônimas e nem estabeleceriam uma relação necessária. Para ele, enquanto o primeiro cuidaria de um processo histórico, o segundo seria uma ideologia. Assim, seria possível conceber uma sociedade socialista globalizada, considerando-se o socialismo uma ideologia hegemônica.

Somado a isso, havia o interesse interno dos Estados em se organizar regionalmente, estabelecendo áreas de livre comércio e de concessão de benefícios mútuos, com a finalidade de fortalecer-se perante a economia política mundial.

Conquanto não haja um consenso sobre a origem da globalização, se se trataria do resultado natural da evolução histórica ou um momento de ruptura com o sistema anterior, certo é que os anos 80 são considerados como marco desse novo posicionamento dos países no sentido de integrar as economias nacionais ao mercado mundial (VIEIRA, 2001, p. 96).

A concretização desse paradigma teria ocorrido com a eleição de Margaret Thatcher na Inglaterra e de Ronald Reagan nos Estados Unidos. Época em que se encontrava em processo de formação a Comunidade Européia e o Mercosul, que foram criados, inicialmente, como zonas de livre comércio entre os países integrantes.

Esse novo cenário exigia a formação de consensos entre os países quanto à economia de mercado, devendo nesse sentido operar as instituições políticas e jurídicas nacionais em prol de uma economia global, o que também se tornou viável com o desenvolvimento das novas tecnologias.

Nesse contexto de mudança e integração também estavam inseridos os países em desenvolvimento, considerando suas potencialidades como fornecedores e mercado consumidor. A nova ordem mundial passou a ser caracterizada, assim, pela tentativa de “[...] redução das despesas públicas, a privatização, a flexibilização das relações de trabalho, a disciplina fiscal para eliminação do déficit público, a reforma tributária e a abertura de mercado ao comércio exterior” (PIOVESAN, 2005, p. 62).

Rosenau (2000, p. 14) destaca que antes os Estados elaboravam constituições para regular internamente suas condutas e assinavam tratados que os orientavam internacionalmente, mas que diante dessa mudança mundial rápida e ampla, embora ainda exercessem sua soberania, alguns assuntos e parte de sua autoridade teriam sido transferidos para as coletividades subnacionais.

O conceito de soberania, entretanto, havia sido reformulado, passando a ser definido “[...] cada vez mais em termos da sua capacidade de trabalhar com as numerosas fontes rivais de poder e influência na política mundial, não contra elas” (CORNETT; CAPORASO, 2000, p. 314).

Essa mudança teria se dado no nível da governança²¹, cujo conceito seria mais abrangente que a de governo, uma vez que não se encontraria limitada à autoridade formal do Estado, consistindo na

[...] capacidade de fazer coisas sem a competência legal para ordenar que elas sejam feitas. Onde os governos [...] podem distribuir valores autoritariamente, a governança pode distribuí-los de modo não autoritário, mas igualmente efetivo. Os governos exercem domínio; a governança usa o poder. Deste ponto de vista, o sistema internacional é um sistema de governança (CZEMPIEL, 2000, p. 335).

Diante dessa nova conformação, foi realizada uma reunião nos Estados Unidos, em Washington, em novembro de 1989, com o tema *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, da qual participaram os membros do governo americano, do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, sendo esse último a principal fonte de financiamento para o desenvolvimento da América Latina, além de diversos economistas latino-americanos (BATISTA, 1994, p. 84).

Conhecida como Consenso de Washington – tendo em vista que havia um consenso quanto à necessidade de reforma política (*Policy Reform*) –, a reunião definiu os assuntos considerados relevantes para o desenvolvimento econômico dos países da América Latina, os quais, concluiu-se à época, teriam importantes implicações na promoção da democracia e dos direitos humanos, o combate às drogas, a proteção do meio ambiente e o controle da natalidade, que constituíam problemas em evidência naqueles países. Os tópicos em destaque foram: a superação do déficit fiscal através da disciplina fiscal; a redução dos gastos públicos através do estabelecimento de prioridades; a fixação das taxas de juros e das taxas de câmbio pelo mercado; a liberação das importações como política comercial; a liberação do investimento estrangeiro direto; a privatização; a desregulação do mercado e a proteção dos direitos de propriedade (WILLIAMSON, 2002).

Esses ditames passaram a orientar as ações do FMI e do Banco Mundial, sendo absorvidos pelos países como forma de se inserir ao novo contexto econômico mundial. O forte teor mercadológico de suas orientações, contudo, era apontado como uma das falhas do consenso, uma vez que outros temas deixaram de ser discutidos com maior ênfase na reunião.

Em face das duras críticas, o espectro da globalização econômica definido pelo Consenso de Washington foi lançado para outras áreas, consideradas de igual ou maior

²¹ O autor questiona, inclusive, se a partir das mudanças tendentes à globalização e a influência exercida pelas instituições internacionais não sealaria em “governo sem governança”, que se trata da discussão travada em sua obra “Governança, ordem e transformação na política mundial” (CZEMPIEL, 2000).

importância, baseado na relação entre o Estado e a sociedade. A preocupação com a questão social deu espaço à realização de novos estudos no campo da segurança pública, do meio ambiente e da justiça, por exemplo, os quais estavam abrangidos pelo contexto do mundo globalizado.

Some-se a isso o fato de que a promoção da democracia passou a ser encarada como fundamental para dar continuidade às mudanças na ordem mundial. Isso porque

Em primeiro lugar, as democracias tendem a favorecer o capitalismo liberal e, por isso, inclinam-se a apoiar o crescimento dos vínculos econômicos entre as nações. Em segundo lugar, estão predispostas a apoiar o livre fluxo de informação e o livre trânsito das pessoas através das fronteiras nacionais, o que não só facilita os laços econômicos internacionais como estimula as organizações transnacionais e provoca uma certa homogeneização dos valores e dos costumes. [...] Em terceiro lugar, tem havido alguns movimentos incipientes que favorecem a formação de regimes de direitos humanos baseados nos valores da democracia liberal, tendência que deve crescer gradualmente. Por fim, as democracias tendem a não recorrer à guerra entre si, o que é mais importante (ZACHER, 2000, p. 131-132).

A ideia de não territorialidade abriria também um

[...] campo mais lato para ação das organizações econômicas e sociais da sociedade civil, cujas atividades ultrapassam as fronteiras nacionais. [...] as mudanças que ocorrem nas funções dos Estados criam novas oportunidades para a auto-expressão de nacionalidades que não têm um Estado próprio, como movimentos visando à separação ou à autonomia. E as mesmas tendências encorajam os grupos étnicos e religiosos que ocupam o território de mais de um Estado a manifestar a sua identidade na política global. [...] Os movimentos sociais, como a defesa do meio ambiente, o feminismo e o pacifismo, transcendem as fronteiras territoriais; e a cooperação transnacional entre os povos indígenas aumenta a sua força dentro de cada Estado (COX, 2000, p. 198-199).

A globalização, além de revelar direitos, incentivou a participação de diversos grupos, gerando novas fontes de conflitos e de reconciliações. Nesse processo de homogeneização de valores e costumes, portanto, encontra-se também inserida a influência exercida sobre os sistemas jurídicos nacionais, que pode ser entendida como uma convergência normativa, fenômeno que não é novo, principalmente em se falando das antigas colônias, hoje Estados independentes.

Virtualmente, todas as normas hoje identificadas como ingredientes essenciais do direito internacional e da sociedade global têm suas raízes na jurisprudência dos estudiosos europeus do direito internacional e nas noções e padrões que definem o comportamento aceitável, estabelecidos pelos Estados mais poderosos da Europa Ocidental (NADELMANN, 1990, p. 484 apud ZACHER, 2000, p. 135).

Quanto ao papel do Estado como regulador social neste novo ambiente global, Arnaud (1999, p. 154-157) qualifica sua menor intervenção em *direito estatal substituído*, *direito estatal suprimido* e *direito estatal suplantado*. O primeiro faria referência à substituição do direito do Estado pela regulação coletiva oriunda dos blocos econômicos; o segundo cuidaria da supressão do direito por programas de ação visando à regulação social, não necessariamente instrumentalizados por uma norma legal; e o terceiro remete ao surgimento de ordenamentos paralelos que não se submetem à regulação estatal.

Essa realidade evidenciaria os novos contornos do conceito de soberania do Estado na questão da garantia dos direitos, considerando a coexistência de diversas ordens reconhecidas pela sociedade, interna e internacionalmente, legítimas ou não.

Sobre a opção em se inserir, ou não, nessa nova ordem, Rodrigues (2006, p. 210-211) salienta que as políticas internacionais serviriam à proteção dos países membros, balizando e conformando as suas políticas internas. Não obstante as alegações de que a ingerência das agências internacionais poderia representar uma ameaça à soberania, o autor observa que devem ser evitadas as posições preconceituosas e ser admitido que certas condicionalidades (ou recomendações) adotadas em nome da governança podem ser mais úteis ao povo de seu país do que aos governos.

A nova era globalizada anunciaria, assim, um período em que “[...] a eficiência econômica pode[ria] servir melhor aos objetivos sociais e fortalecer a identidade dos grupos sociais autodefinidos” (COX, 2000, p. 201).

3.2.2 O Banco Mundial e sua atividade paranormativa

Sendo anteriores à criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945²², o FMI e o Banco Mundial possuem objetivos conexos, ocupando-se o primeiro com temas monetários, enquanto o segundo com temas relativos ao desenvolvimento econômico (CANDEAS, 2003, p. 30).

[...] Constituído com fundos públicos, o Banco Mundial se caracterizava por ser uma instituição oficial supranacional, embora os Estados Unidos tivessem desde cedo

²² Quando da criação da ONU, 1945, 50 países constavam como signatários da Carta de São Francisco. Vinte e cinco anos depois, a ONU contava com 120 países, muitos dos quais antigas colônias (SAES; SAES, 2013, p. 480).

presença decisiva sem sua gestão. O FMI (Fundo Monetário Internacional), também concebido em Bretton Woods, era outro instrumento de financiamento, embora seus objetivos fossem mais delimitados: o de suprir recursos para auxiliar os países deficitários em suas transações internacionais. [...] este financiamento se destinava, em geral, a obras de infraestrutura ou a finalidades sociais (como alimentação, saúde, educação) (SAES; SAES, 2013, p. 477).

Sediado em Washington, capital dos Estados Unidos, o Banco Mundial, atualmente, constitui-se como uma organização especializada do sistema das Nações Unidas, sendo formado pelo BIRD²³ (Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento) e pela AID²⁴ (Associação Internacional de Desenvolvimento). O BIRD é responsável pela concessão de empréstimos e assistência para o desenvolvimento de países de rendas médias com bons antecedentes de crédito. Parte de seus fundos é oriunda da venda de títulos nos mercados internacionais de capital. Já a AID atua no combate à pobreza, concentrando sua ajuda nos países mais pobres. A maior parte de seus recursos financeiros é proveniente das contribuições dos países membros mais ricos (BANCO MUNDIAL, 2014a).

Compõem, ainda, o grupo Banco Mundial, a CFI²⁵ (Corporação Financeira Internacional), que realiza investimentos no setor privado, prestando assistência técnica e de assessoramento aos governos e empresas dos países em desenvolvimento; a AMGI²⁶ (Agência Multilateral de Garantia de Investimentos), que estimula investimentos estrangeiros nos países em desenvolvimento, prestando-lhes garantia contra prejuízos causados por riscos não comerciais e divulgando informações sobre oportunidades de investimento; e o CIADI²⁷ (Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimento), que constitui um centro de resolução de conflitos, mediante conciliação ou arbitragem, de disputas referentes a investimentos entre investidores estrangeiros e os seus países anfitriões (BANCO MUNDIAL, 2014a).

Nos dias de hoje, o Banco Mundial é composto por 188 países, os quais são representados, geralmente, pelo seu Ministro da Fazenda (ou Ministro das Finanças, a depender do país) ou pelo Ministro do Desenvolvimento, em um encontro realizado anualmente (BANCO MUNDIAL, 2014c).

Dentro do seu campo de atuação, as metas estabelecidas pelo Banco Mundial até o ano 2030 são: eliminar a pobreza extrema, diminuindo para menos de 3% o número de pessoas que sobrevivem com menos de 1,25 dólares americanos por dia; e promover a

²³ Originalmente, IBRD – The International Bank for Reconstruction and Development.

²⁴ Originalmente, IDA – The International Development Association.

²⁵ Originalmente, IFC – The International Finance Corporation.

²⁶ Originalmente, MIGA – The Multilateral Investment Guarantee Agency.

²⁷ Originalmente, ICSID – The International Centre for Settlement of Investment Disputes.

prosperidade compartilhada através do aumento da renda acima de 40% para todos os países. Para isso, o Banco Mundial representaria uma fonte financeira e de assistência técnica para os países em desenvolvimento, atuando como um parceiro na redução da pobreza e de apoio no desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2014e).

No intuito de atingir essas metas, o denominado Grupo de Práticas Globais do Banco Mundial²⁸ desenvolve estudos, incentivando a produção do conhecimento em 14 áreas e 5 subáreas temáticas, chamados tópicos, sendo desdobrados em: abastecimento de água; agricultura; água; alianças público-privadas; biodiversidade; florestas; governança; mudança climática; cobertura universal da saúde; comércio; crescimento; direito e justiça; desenvolvimento do setor privado; desenvolvimento social; desenvolvimento sustentável; desenvolvimento urbano; desenvolvimento conduzido pela comunidade; desigualdade e prosperidade compartilhada; dívida; deficiência; economia mundial; educação; educação e tecnologia; emprego na economia mundial; energia; energia hidrelétrica; financiamento climático; fragilidade, conflito e violência; gênero; gestão de recursos hídricos; gestão de riscos de desastres; HIV e aids; indústria extrativista; meio ambiente; medição da pobreza; migração e remessas; nutrição; pandemias; pensões; perturbações e vulnerabilidades; pobreza; políticas públicas baseadas em evidências; proteção social e trabalho; povos indígenas; redes de proteção social; irrigação e drenagem; saúde; saúde reprodutiva, materna e infantil; saneamento; setor financeiro; segurança alimentar; tecnologias da informação e da comunicação e transporte (BANCO MUNDIAL, 2014d).

Além desses temas – possuindo como objetivo, principalmente, a erradicação da pobreza e a promoção do desenvolvimento dos países pobres –, o Banco Mundial vem realizando debates acerca da necessidade de reforma do Estado desde a década de 1970, sobretudo do setor Judiciário, a fim de criar um ambiente propício para integração econômica dos países em favor da economia global (CANDEAS, 2004, p. 21).

Esse novo perfil do Banco Mundial, que defende que o fim da pobreza somente será alcançado através do incentivo e promoção do desenvolvimento econômico, estaria de acordo com as premissas da economia neoinstitucionalista da escola *Law and Economics*, segundo as quais, as instituições e o comportamento econômico das organizações burocráticas desempenhariam um importante papel no processo das relações de mercado e sociais.

Traçado o campo amplo de atuação do Banco Mundial, interessa destacar sua preocupação com os sistemas de justiça dos países, no sentido de que as instituições políticas

²⁸ Originalmente, The World Bank Group's Global Practises.

e jurídicas nacionais passem a operar a favor da economia global e de tudo mais que ela representa.

No desempenho de suas atividades, contudo, o Banco Mundial apenas atua no campo estratégico, indicando quais os caminhos poderão ser seguidos pelos Judiciários nacionais a fim de superar os problemas encontrados. Sua política institucional não estabelece regras impositivas ou sanções no caso de não observância, sendo sua atuação considerada paranormativa.

[...] o Banco Mundial tem como objetivo transformar alguns aspectos básicos da legislação nacional. Em outras palavras, não se trata de impor uma lei supranacional, de maneira mais ou menos semelhante, para todos os estados-membros. Na realidade, as ações do Banco são no sentido de ajustar [suas propostas] às instituições dos estados-nação, seguindo um modelo geral comum (BURGOS SILVA, 2009, p. 21, tradução nossa).²⁹

Rodrigues (2006, p. 197) menciona que as políticas das organizações intergovernamentais e os assuntos internos dos Estados, incluindo suas políticas públicas, podem se manifestar pela adesão progressiva de normas e políticas negociadas, respeitado o voluntarismo dos países, e pela aceitação das modalidades de ingerência em graus diversos, considerado os novos cenários e temas das relações internacionais. De acordo com o autor, a atuação do Banco Mundial se enquadraria no segundo caso.

Reconhece, contudo, uma mudança de direção com o passar do tempo, considerando que “o Banco Mundial, sob Robert Macnamara, passou a ser socialmente orientado, com prioridade para infra-estrutura social de educação e saúde. Mais recentemente se orientou no sentido da promoção do desenvolvimento sustentado” (CAMPOS, 1994, p. 2 apud RODRIGUES, 2006, p. 206).

Dessa leitura é possível constatar que, quanto ao campo do Judiciário, a “ingerência” mencionada pode ser traduzida como “influência” na adoção de políticas e procedimentos com a finalidade de que as operações do Banco Mundial no campo econômico, financeiro, social e ambiental, sejam asseguradas.

A atividade paranormativa seria própria das organizações internacionais, principalmente as instituições especializadas das Nações Unidas, sendo o caso do Banco Mundial que

²⁹ “[...] el Banco Mundial pretende transformar algunos aspectos básicos del derecho nacional. En otros términos, no se trata de la imposición de un derecho supraestatal dirigido de manera más o menos similar a todos los Estados miembros. En realidad, las acciones del Banco tienden a ajustar, siguiendo un modelo por lo general común, la institucionalidad de los Estados nación” (BURGOS SILVA, 2009, p. 21).

[...] produz pesquisas e publicações, promove conferências e financia projetos sobre o papel dos tribunais nacionais. Esse esforço reflete uma atividade paranormativa que visa a influenciar os Judiciários em seus valores e seus *modus operandi* com vistas a adaptá-los à economia globalizada. [Através da] [...] uniformização de referências, nomenclaturas, linhas diretoras, legislações-tipo e códigos diversos. Essa massa de normas, princípios e valores é colocada à disposição dos Estados a título indicativo, seja pela via de resoluções, seja simplesmente por publicações produzidas pelos secretariados dessas organizações (CANDEAS, 2004, p. 21-22).

A análise, portanto, não se encontra centrada no cumprimento, ou não, dos parâmetros da proposta de reforma do Judiciário feita pelo Banco Mundial, mas, considerando a inevitabilidade dessa inserção no processo de globalização hegemônica do direito e da justiça, na influência dessas recomendações no ordenamento jurídico pátrio.

Conquanto se possa arguir que a não observância de alguma recomendação poderia, eventualmente, implicar na aplicação de sanções econômicas, convém destacar que as ações de pesquisa realizadas pelo Banco Mundial são conduzidas a partir da aceitação do Estado interessado, inspirando a elaboração de políticas públicas que assumem caráter nacional.

Sobre os consensos formados acerca de assuntos de interesse global, Rosenau entende que

[...] temas recorrentes tendem a ser largamente compartilhados tanto pelos aliados como pelos adversários, formando assim um consenso intersubjetivo que uniformiza todos os atores, prendendo-os às mesmas premissas sobre a natureza dos entendimentos subjacentes para a conduta dos assuntos mundiais (ROSENAU, 2000, p. 28).

Esse acerto também pode ser explicado na dimensão da governança mundial, conceito também já trabalhado, que, com a finalidade de manter a ordem mundial, englobaria as “[...] atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências” (ROSENAU, 2000, p. 16).

Logo, ao procurar estabelecer um padrão para os Judiciários nacionais através de suas publicações, o Banco Mundial não atua de maneira direta, como ocorre com a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), cujas recomendações são incorporadas à legislação nacional, mas de forma indireta, possuindo suas orientações tendentes à reforma teor meramente indicativo (CANDEAS, 2004, p. 22).

3.2.3 Os documentos do Banco Mundial e a reforma do Judiciário

No final da década de 1980, o Banco Mundial estava preocupado com as reformas de primeira geração delineadas no Consenso de Washington, tais como, a abertura comercial e financeira, as privatizações e a desregulamentação. As reformas de segunda geração, dentre as quais se encontrava a reforma do Judiciário, a modernização do Legislativo, a reforma da função pública e a reestruturação dos ministérios sociais, tiveram início apenas na década seguinte (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 161).

No sentido das reformas de segunda geração, no âmbito de sua atividade paranormativa, o Banco Mundial passou a realizar estudos e pesquisas que deram ensejo às publicações sobre os sistemas de justiça dos países, os quais foram materializados através de Relatórios, Conferências e Documentos Técnicos, que possuíam a finalidade de “[...] fazer com que o consenso [...] [deixasse] de ser apenas internacional e [...] [fosse] internalizado pelos Judiciários nacionais” (CANDEAS, 2004, p. 22).

Os relatórios anuais sobre os mais diversos temas vêm sendo publicados desde 1978. Os primeiros relatórios que trataram do papel de Judiciário foram o de n. 19, de 1997, e o de n. 24, de 2002, intitulados, respectivamente, “O Estado num mundo em transformação: relatório sobre o desenvolvimento mundial, 1997” e “Instituições para o mercado³⁰”. Esses relatórios discutiam o novo papel do Estado diante dos arranjos que se formavam e como as instituições poderiam contribuir para promoção de mercados inclusivos e integrados, que melhorassem a renda da população e reduzisse a pobreza.

No relatório de 1997, o Banco Mundial revela um aparente paradoxo, considerando sua vocação neoliberal, ao admitir que

[...] o Estado é essencial para a implantação dos fundamentos institucionais apropriados dos mercados. E a credibilidade do governo – a previsibilidade de suas normas e políticas e a constância de sua aplicação – pode ser tão importante para atrair investimentos privados quanto o conteúdo dessas normas e políticas (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 4).

Neste documento, fica também evidente a importância do Judiciário para o desenvolvimento sustentável; a resolução dos conflitos entre empresas, cidadãos e governos e a manutenção de um ambiente institucional harmônico.

³⁰ Consoante referência, o título em espanhol *Instituciones para los mercados*.

Um Judiciário independente é vital para assegurar que as autoridades legislativas e executivas sejam plenamente responsáveis perante a lei, bem como para interpretar e aplicar os dispositivos da Constituição. A preparação das leis é a parte mais fácil; para que um país desfrute dos benefícios de um estado de direito merecedor de crédito, é preciso que as leis sejam aplicadas (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 8).

O relatório de 2002, “Instituições para o mercado”, procurava investigar de que maneira as instituições respaldavam o mercado, o que faria as instituições funcionar e o que fazer para que elas se desenvolvessem, sendo reservado um capítulo especial para o sistema judicial. Nesse capítulo, o Banco Mundial reiterava a importância do Judiciário no desenvolvimento das economias de mercado, destacando a necessidade de que se “[...] encontrem um equilíbrio entre a necessidade de proporcionar uma solução rápida e econômica – quer dizer, acessível – e a necessidade de que essa solução seja imparcial; esses são os elementos da eficiência judicial” (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 131, tradução nossa).³¹

Além desses elementos, que levariam a um conceito de eficiência judicial, são apontadas também a transparência, que possibilitaria o exercício de um controle das decisões judiciais, e a simplificação dos procedimentos legais, a fim de conferir eficiência e melhorar o acesso à justiça, mesmo em países com tradições diferentes no campo judicial.

Dando continuidade às suas pesquisas sobre o Judiciário, a atuação do Banco Mundial na América Latina e no Caribe tinha por escopo apontar as possíveis soluções para as deficiências encontradas nos sistemas Judiciários de seus países, dando origem a dois Documentos Técnicos de referência, o Documento Técnico n. 280, denominado “Reforma do Judiciário na América Latina e no Caribe”³², em 1995; e o Documento Técnico n. 319, intitulado “O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe – elementos para a reforma”, em 1996.

O primeiro foi resultado de uma conferência realizada em junho de 1994 sobre o tema “*Judicial Reform in Latin America and the Caribbean*”, em Washington, sendo reservada uma parte especial sobre as propostas de reforma nos países da América Latina e do Caribe, incluindo o Brasil. O artigo intitulado “*Judicial Reform in Brazil*”, parte integrante do relatório, foi escrito pelo Magistrado José Renato Nalini e relata a existência de uma crise que viria se desenvolvendo por décadas no Judiciário brasileiro, sendo apontado como principal entrave a resistência à modernização. De acordo com o seu texto, o Judiciário estaria preso às

³¹ “[...] encuentren un equilibrio entre la necesidad de proporcionar una solución rápida y económica – es decir, accesible – y la necesidad de que esa solución sea imparcial; éstos son los elementos de la eficiencia judicial” (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 131).

³² Consoante referência, o título em inglês *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean*.

velhas formas e aos procedimentos burocráticos, cujos problemas poderiam ser superados através de uma justiça mais rápida, simples, eficiente, barata e acessível fisicamente (NALINI, 1995, p. 172-175).

O segundo, Documento Técnico n. 319, consistiu em um estudo no qual se deu prosseguimento à discussão sobre os elementos necessários para se assegurar um Poder Judiciário justo e eficiente, por se entender que

[...] Um governo eficiente requer o devido funcionamento de suas instituições jurídicas e legais para atingir os objetivos interrelacionais de promover o desenvolvimento do setor privado, estimulando o aperfeiçoamento de todas as instituições societárias e aliviando as injustiças sociais. [...] Atualmente, o Judiciário é incapaz de assegurar a resolução dos conflitos de forma previsível e eficaz, garantindo assim os direitos individuais e de propriedade (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 10).

Nesses dois documentos, o Banco Mundial apresenta alguns dos pontos que considera importantes para o Judiciário, como a previsibilidade das decisões, a fim de eliminar os riscos aos investimentos; a independência do Judiciário, o qual deveria submeter-se somente ao direito, eliminando as influências políticas; a eficiência, consistente na capacidade do Estado dirimir os conflitos de forma rápida e justa; a transparência, que se refletiria no fornecimento de informações ao público, possibilitando o controle social; a credibilidade, que representaria a forma como o Judiciário é visto pelos cidadãos; o combate à corrupção; a adoção de meios alternativos de solução de conflitos; e o respeito à propriedade privada e aos contratos, que seriam os pilares de sustentação do mercado.

As propostas de reforma traziam a ideia da existência de uma crise do Judiciário que teria se instalado, sobretudo, nos países da América Latina. Essa crise passaria pela deficiência no cumprimento das funções instrumental, política e simbólica do Judiciário.

Por meio da função instrumental o Judiciário seria entendido como palco da resolução dos conflitos; na função política, atribui-se ao Judiciário a função de controle social, que atua no reconhecimento de direitos e obrigações e assegura a integração da sociedade; como função simbólica, o Judiciário desempenha o papel de mediador dos conflitos e de garantidor da equidade e da justiça na vida social (FARIA, 2005, p. 25).

Essa constatação revelaria que as reformas de nível macroeconômico de liberalização da economia, que caracterizaram as décadas de 1980 e 1990, não haviam surtido efeito, concluindo-se que a criação de um melhor ambiente para os investimentos passaria pela reforma das instituições públicas.

Neste ponto, a reforma do Judiciário era considerada determinante para o processo de desenvolvimento econômico, considerando a legitimidade conferida a essa instituição para o reconhecimento de direitos e o cumprimento de obrigações, na manutenção da ordem econômica e social. Além disso, o Judiciário, normalmente, não era vinculado à imagem já desgastada do Executivo e do Legislativo.

Como objetivo claro da proposta de reforma, portanto, o Banco Mundial apontava o desenvolvimento econômico e o fortalecimento da democracia nos países da América Latina, por meio do “aumento da eficiência e equidade em solver disputas, aprimorando o acesso a justiça que atualmente não tem promovido o desenvolvimento do setor privado” (BANCO MUNDIAL, 1996, p.10).

A promoção da equidade e da eficiência também é destacada como escopo da reforma, correspondendo à capacidade do Judiciário em “[...] solver os conflitos e organizar as relações sociais” (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 16).

Outra conferência do Banco Mundial sobre o Judiciário ocorreu no ano 2000, com o tema *Comprehensive Legal and Judicial development – Toward an agenda for a Just and equitable society in the 21st century*, gerando um documento que foi publicado em 2001 com o mesmo título. Naquela conferência procurava-se resposta para algumas perguntas, tais como, “Quais são os elementos para um sistema legal e judicial de sucesso?”; “Podem as leis e as instituições dar voz aos pobres?”; “Como a mídia auxilia o processo de reforma?”; “Como podem ser desenvolvidas estratégias efetivas para os programas de Direito e Justiça? Existem modelos para os programas de reforma legal?” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 12, tradução nossa)³³.

Todas essas questões emergiram a partir da discussão sobre o novo perfil do Estado e, principalmente, do Judiciário, que deixa de ser apenas o mediador dos conflitos sociais para desempenhar um papel mais ativo, sendo considerado determinante para o desenvolvimento econômico.

Sobre a questão do Direito e dos Judiciários nacionais, atualmente, fazendo uma busca no próprio site do Banco Mundial é possível encontrar 114 outros documentos sobre o

³³ “Hence, the conference was organized around ten different themes, posed in the form of questions: What are the elements of a successful legal and judicial system? How can governments be held accountable? How to give voice to the poor? What informal mechanisms exist for dispute resolution and contract enforcement? What conditions are necessary for the judiciary to curb corruption? How can the media support the reform process? What are the conditions for an independent, yet accountable judiciary? How can legal training improve participation in the reform process? How does global knowledge sharing foster civil society participation? What are effective reform strategies, and are the models for them?” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 12).

tema “Direito e Desenvolvimento: Reforma do Sistema Judicial”. Isso porque, consoante se verificou, os estudos específicos realizados sobre a necessidade de reforma dos Judiciários nacionais, que tiveram início na América Latina e no Caribe, foram estendidos para outros países como, por exemplo, Bósnia Herzegovina, Gana, Bangladesh e Coréia do Sul (BANCO MUNDIAL, 2014b).

Todos esses documentos retratam a visão do Banco Mundial sobre os sistemas de justiça dos países e quais as soluções apontadas para o seu aperfeiçoamento. Nesse sentido, o Banco Mundial também destaca a importância do papel Estado e a necessidade de seu fortalecimento para a implementação das propostas formuladas. Demais disso, a análise cronológica dos estudos produzidos permite concluir que, de fato, as preocupações do banco têm se aproximado cada vez mais da questão da oferta de justiça em prol do desenvolvimento do que, simplesmente, com o apelo mercadológico.

Tanto é assim, que baseado nos elementos de reforma recomendados pelo Banco Mundial para um Judiciário mais justo e eficiente, propõe-se neste trabalho fazer a análise dos resultados da pesquisa sobre os dez anos dos Juizados Especiais Federais, conduzida pelo Ipea e divulgada pelo Conselho da Justiça Federal³⁴.

3.2.4 As recomendações do Banco Mundial para o Judiciário

Como visto, o Banco Mundial exerce sua função paranormativa por meio de suas publicações, através das quais tem atuado como importante formulador de recomendações para os países analisados. Essa atividade é caracterizada pela formação de consensos, que é própria do processo de globalização, em que alguns assuntos passam a ser discutidos em um âmbito global com a participação de organizações e entidades internacionais.

Rodrigues (2006, p. 212-213) fala, inclusive, da existência de políticas públicas internacionais, que refletiriam as relações entre as políticas propostas pelos organismos internacionais e as políticas públicas nacionais resultantes desse diálogo. Aponta como aspectos a serem considerados na sua análise: o nível de cooperação, os graus de desenvolvimento dos países, a adesão aos temas globais e a influência dos governos nacionais e subnacionais na sua formulação e, ainda, a eventual imposição de políticas externas.

³⁴ O Banco Mundial também utiliza em seus documentos os termos “valores” ou “elementos” para se referir às recomendações.

Sobre o que seria desenvolvimento para o Banco Mundial, Rached (2010, p. 48-62) destaca que seu conceito estava atrelado, inicialmente, a critérios puramente econômicos, o qual teria sido ampliado para também abranger a transformação do padrão de vida da sociedade a partir da gestão de Robert S. McNamara, que perdurou de janeiro de 1968 a junho de 1981.

Nas décadas de 1980 e 1990, embora o crescimento econômico continuasse servindo de parâmetro para fins de desenvolvimento, elementos de cunho social foram incorporados à questão, permitindo a atuação do Banco Mundial em projetos em diversas áreas de interesse dos países periféricos, como o meio ambiente e o sistema de justiça.

Diante do agravamento da crise econômica dos países e do incentivo à participação do setor privado, a orientação que prevalecia era essencialmente neoliberal. Essa orientação, contudo, foi sendo minimizada em razão da constatação de que o crescimento econômico e a redução da pobreza somente poderiam ser alcançados por meio do funcionamento adequado das instituições. O desenvolvimento, portanto, seria resultado da conjugação entre crescimento econômico, melhorias no campo social e adequação das instituições.

Com a finalidade de atingir esses objetivos, as recomendações do Banco Mundial no campo da justiça foram elaboradas com o caráter de orientação. Isso porque, conquanto tenham sido traçadas recomendações gerais para os países da América Latina e do Caribe, como mencionado anteriormente, ao recepcioná-las, cada país imprimiu suas características próprias, considerando o estágio de seus sistemas de justiça.

Apesar destes serem elementos básicos, a particularidade de cada sistema judicial não permite uma completa especificidade nas recomendações propostas por este documento. Estas especificidades somente poderão surgir com um resultado de profunda análise e revisão do setor Judiciário de cada país. A sequência das reformas também requer uma análise específica da situação de cada país [...] (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 11).

Saliente-se que, diferentemente da estratégia adotada pelo Banco Mundial nas questões ambientais, na qual a participação da população e dos poderes locais na formulação e execução de projetos era viável, no nível de discussão sobre a reforma do Judiciário essa interação nem sempre se mostrava possível, considerando que a implementação das propostas

passava pelas esferas do Executivo e do Legislativo Federal, assumindo a feição de política pública de caráter nacional (RODRIGUES, 2006, p. 209)³⁵.

Embora as recomendações estejam presentes em todas as publicações do Banco Mundial sobre a reforma do Judiciário, elas foram reunidas de forma mais sistematizada no Documento Técnico 319, de autoria de Maria Dakolias, subtítulo como “Elementos para Reforma”.

Como mencionado, os Documentos Técnicos elaborados pelo Banco Mundial tem por finalidade divulgar com maior rapidez os resultados dos trabalhos do banco no desenvolvimento comunitário, relatando experiências e levantando questões importantes para a discussão do tema.

No caso do Documento Técnico n. 319 seu objetivo era

[...] definir alguns dos elementos que devem ser considerados durante um processo específico de análise do setor [Judiciário], bem como durante a elaboração de um programa de reforma do Judiciário. Não obstante a impossibilidade de se produzir uma lista exaustiva de medidas, este relatório discute os elementos necessários para assegurar um poder justo e eficiente. Esses elementos tomados como um todo foram desenvolvidos para aumentar a eficiência e eficácia do Judiciário – isto é, sua habilidade em solver conflitos de maneira previsível, justa e rápida (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 10).

Nesse tocante, a obra de Ana Paula Lucena Candeas tem sido referência quanto às recomendações do Banco Mundial, uma vez que a partir dos documentos produzidos pelo Banco, trabalhou a autora com oito recomendações, sendo elas, o acesso à justiça (acessibilidade), a credibilidade, a eficiência, a transparência, a independência, a previsibilidade e a proteção à propriedade privada e respeito aos contratos (CANDEAS, 2003, 2004).

Não obstante a importância da sistematização feita pela autora, a fim de respaldar como marco teórico os documentos produzidos pelo Banco Mundial a partir do resultado de suas pesquisas, optou-se por considerar as recomendações objetivamente definidas pelo Banco e que poderiam ser utilizadas na análise dos Juizados Especiais Federais, sendo elas, a eficiência, a independência, a credibilidade, a transparência, a previsibilidade e o acesso à justiça.

Sobre a construção de sua teoria, a autora esclarece que

³⁵ Vide artigos 22 e 24 da Constituição Federal sobre as matérias de competência privativa e concorrente da União para legislar.

Nos relatórios, alguns dos valores repertoriados encontram-se objetivamente definidos, como a independência judicial. Outros têm definição fluida, sendo possível depreender seu sentido a partir de extratos de documentos ou de uma ação específica prescrita pelo Banco para um Governo no contexto da reforma do Estado [...] (CANDEAS, 2003, nota 68, p. 58)

Demais disso, consoante referenciado anteriormente, o Banco Mundial reconhece a impossibilidade de se criar uma lista exaustiva de recomendações. E, como se verificará, muitos dos elementos recomendados pelo Banco se confundem ou se complementam em seus conceitos.

Apesar de não apresentar uma lista exaustiva de medidas, o documento discute os elementos necessários para garantir uma reforma, em direção a um poder eficiente e justo. Os elementos básicos da reforma do judiciário devem incluir medidas visando assegurar a independência do judiciário através de alterações no seu orçamento, nomeações de juízes, sistema disciplinar que aprimore a administração das cortes de justiça através do gerenciamento adequado de processos e reformas na administração das unidades judiciárias; adoção de reformas processuais; mecanismos alternativos de resolução de conflitos; ampliação do acesso da população à justiça; incorporação de questões de gênero no processo da reforma; redefinição e/ou expansão do ensino jurídico e programas de treinamento para estudantes, advogados e juízes (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 8).

Na realidade, a riqueza multidisciplinar dos documentos produzidos pelo Banco Mundial permite que eles assumam a feição que se pretenda, seja em um discurso a favor do mercado ou, verdadeiramente, com o objetivo de propor uma reforma do Judiciário em prol do desenvolvimento social e do combate à pobreza.

Passa-se, assim, à sistematização das recomendações expressas pelo Banco Mundial para um Judiciário justo e eficiente, quais sejam, a eficiência, a independência, a credibilidade, a transparência, a previsibilidade e o acesso à justiça.

O Documento Técnico n. 319 trata especificamente do acesso à justiça, considerando-o um dos maiores problemas para a reforma do Judiciário por corresponder ao acesso da população à justiça. A concepção de acesso à justiça dada pelo Banco é a mais ampla possível, abrangendo o

[...] tempo de julgamento, custos diretos e indiretos das partes com a litigância (despesas com requerimentos, custas processuais, cauções, honorários advocatícios, perdas salariais com o tempo despendido, etc.), acesso físico às Cortes e à capacidade dos potenciais usuários, de ter acesso à informação e à possibilidade de acompanhamento das fases processuais. Em outras palavras, os sistemas jurídicos podem apresentar barreiras psicológicas, informacionais e físicas aos indivíduos que necessitam desses serviços (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 38).

As dificuldades de acesso estariam além das barreiras econômicas, relatando o Banco a existência de barreiras físicas, psicológicas, informacionais e, inclusive, de questões de gênero. O horário de atendimento restrito, a falta de informação, a distância física, a dificuldade de atendimento das pessoas portadoras de necessidades especiais e a condição da mulher latino-americana seriam exemplos de barreiras para o acesso pleno.

O acesso à justiça depende do adequado funcionamento do sistema jurídico como um todo, mas alguns fatores específicos incluem os obstáculos psicológicos, acesso à informação e barreiras físicas, para que os indivíduos possam ter acesso aos serviços jurídicos, abrangendo, os gastos com as demandas e as instalações, bem como as diferenças de linguagem que podem ser encontradas entre populações indígenas, por exemplo. Os programas de assistência jurídica e defensorias públicas e formas alternativas de resolução de conflitos também podem auxiliar na promoção do acesso à justiça (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 13).

Por entender que o acesso à justiça não se resumiria apenas ao acesso ao Judiciário formal, o Banco Mundial menciona a possibilidade da adoção de Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos (MARC). De acordo com o Banco Mundial, “[...] um dos maiores benefícios da expansão dos MARC corresponderia à ampliação do acesso à justiça, para grande parcela da população” (1996, p. 39).

Os custos de litigância e a falta de assessoria jurídica estariam também entre os obstáculos para o acesso. Os gastos incidentais do processo representariam uma barreira não apenas para a população de baixa renda, uma vez que a morosidade do curso do processo também poderia inflacionar o valor das custas para todas as faixas de renda.

Diante do impacto representado pelos honorários e despesas com advogado no custo do processo, o Banco Mundial entende que o Estado deveria prover programas de assistência judiciária e de defensorias públicas destinadas, primeiramente, ao aconselhamento e, sendo o caso, a promover a defesa judicial do cidadão.

No contexto do acesso à justiça, destaca-se a criação dos Juizados de Pequenas Causas, com competência para o julgamento de causas até determinado valor, na tentativa de reduzir o número de processos nas instâncias superiores e ampliar o acesso à justiça. A criação desses juizados implicaria na implantação de um novo rito processual, mais simplificado e barato, para decidir as questões de menor complexidade e valor.

Quanto à Independência do Judiciário, sobressaem as características de julgamentos mais justos e equânimes, dando-se às normas legais a interpretação mais benéfica possível, sem considerar pressões políticas ou os apelos particulares de qualquer das partes.

A independência é considerada um dos elementos mais importantes para o Judiciário no combate à corrupção e à arbitrariedade.

Ao contrário do esposado pelo senso comum, a independência do Judiciário significa muito mais do que a independência do magistrado em relação à influência política. Esta independência apresenta um número de definições e dimensões, incluindo aspectos estruturais, organizacionais e administrativos do sistema, todos desenvolvendo um importante papel na garantia do instituto em análise. [...] Existem diversas formas diferentes de independência: independência substantiva que correspondem no modelo alemão e americano à independência funcional ou decisória, respectivamente (as decisões judiciais e o exercício das atribuições de magistrado não estão sujeitas a nenhuma outra autoridade senão a do direito), independência pessoal (garantias individuais da magistratura), independência coletiva (participação judicial na administração central das Cortes), e independência interna (independência em relação aos colegas e membros das cortes superiores) (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 20).

O Banco Mundial elenca quatro faces da independência, sendo elas, a independência funcional ou decisória, que implica no julgamento encontrar respaldo unicamente na lei; independência pessoal, que diz respeito às garantias do magistrado no exercício de suas funções e a nomeações isentas de qualquer influência política; a independência coletiva e a independência interna, que são desdobramentos das duas primeiras quanto à atuação do Juiz dentro de um tribunal superior.

A independência do Judiciário, como recomendação, também cuidaria da sua posição em relação aos demais poderes. Nessa condição, o Judiciário assumiria uma feição fiscalizatória, podendo contestar a legalidade dos atos praticados pelo Executivo e pelo Legislativo, impondo-lhes inclusive o cumprimento de suas decisões.

Com base na recomendação eficiência do Judiciário já seria possível abranger as demais recomendações, uma vez que, ao descrevê-la, o Banco Mundial se utiliza das características da acessibilidade, da previsibilidade e da independência do Judiciário. Além disso, outras características também se enquadrariam no conceito de eficiência, como a celeridade, a economia processual e a adequação do processo.

“Uma vez que se tenha estabelecido um tribunal, sua eficiência se define em função da rapidez, custo e igualdade que adotam as decisões judiciais, e do acesso que os cidadãos demandantes têm ao tribunal” (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 118, tradução nossa)³⁶.

³⁶ “Una vez que se há establecido un tribunal, su eficiencia se define en función de la rapidez, costo e equidad con que se adoptam las decisiones judiciales, y del acceso que los ciudadanos agraviados tienen al tribunal” (BANCO MUNDIAL, 2002, 118).

Conquanto o Banco Mundial admita na abertura do Relatório de 1997, numa visão de mercado, que “um Estado eficiente é vital para a provisão dos bens e serviços – bem como das normas e instituições – que permitem que os mercados floresçam e que as pessoas tenham uma vida mais saudável e feliz” (1997, p. 1), ao tratar da eficiência do Judiciário, o Banco Mundial remete à aplicação e interpretação da lei pelo Estado em consonância com o princípio da igualdade.

Neste contexto, um Judiciário ideal aplica e interpreta as leis de forma igualitária e eficiente o que significa que deve existir: a) previsibilidade nos resultados dos processos; b) acessibilidade as Cortes pela população em geral, independente de nível salarial; c) tempo razoável de julgamento; d) recursos processuais adequados (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 18).

Como referenciado anteriormente,

É necessário que os sistemas judiciais encontrem um equilíbrio entre a necessidade de proporcionar uma solução rápida e econômica – quer dizer, acessível – e a necessidade de que esta solução seja imparcial; estes são os elementos da eficiência judicial (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 131, tradução nossa).³⁷

Assim, no campo da eficiência encontra-se o tratamento igualitário das partes, cujo princípio exigiria uma nova postura do magistrado que deveria intervir quando diante de partes em flagrante desequilíbrio, seja técnico ou econômico.

Um dos exemplos, neste ponto, seria a possibilidade de relativização da revelia ou uma análise mais detalhada do processo pelo julgador, antes de declarar os fatos como verdadeiros diante da inércia da outra parte (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 39).

Outro exemplo seria o estímulo à conciliação, na presença ou não do Juiz, na medida em que evitaria o prosseguimento de ações e a prática de atos processuais desnecessários. Para ser bem sucedida, contudo, as partes deveriam estar bem informadas sobre as condições e consequências da conciliação para poder decidir livremente, sem que houvesse qualquer pressão por parte do mediador.

Outra faceta da eficiência, essa atrelada à independência, se revelaria pela possibilidade do Judiciário decidir sobre a legalidade dos atos dos demais poderes.

INDEPENDÊNCIA E EFICIÊNCIA DO JUDICIÁRIO. [...] De toda imensa série de mecanismos formais e informais que as sociedades conceberam para

³⁷ “Es necesario que los sistemas judiciales encuentren un equilibrio entre la necesidad de proporcionar una solución rápida y económica – es decir, accesible – y la necesidad de que esa solución sea imparcial; éstos son los elementos de la eficiencia judicial” (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 131).

esse fim, nenhum é mais importante do que o Judiciário formal. Somente esse poder tem acesso à autoridade coercitiva do Estado para impor a execução de seus ditames. E somente ele está investido de autoridade formal para decidir sobre a legalidade dos atos dos poderes Legislativo e executivo. Essa relação especial com o restante do Estado coloca o Judiciário em posição privilegiada para apoiar o desenvolvimento sustentável, ao chamar os outros dois ramos do governo à responsabilidade por suas decisões e ao sustentar a credibilidade do ambiente empresarial e político geral (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 105).

As recomendações da credibilidade, da transparência e da previsibilidade, atuariam em uma relação de complementaridade. A credibilidade consistiria no grau de confiabilidade do cidadão em relação Judiciário, no prestígio que ele gozaria perante a sociedade; a transparência, na existência de um canal público de publicidade como forma de controle dos atos do Judiciário; e a previsibilidade, na coerência do teor das decisões judiciais.

De acordo com o Banco Mundial, se observadas, as recomendações aqui elencadas seriam capazes de manter a estabilidade do sistema judicial, caso contrário, poderiam ser apontadas, inclusive, como motivo da crise do Judiciário.

O Poder Judiciário, em várias partes da América Latina e Caribe, tem experimentado em demasia longos processos judiciais, excessivo acúmulo de processos, acesso limitado à população, falta de transparência e previsibilidade de decisões e frágil confiabilidade pública no sistema (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 7)

Assim, feita a construção do referencial teórico, passa-se à análise dos Juizados Especiais Federais de acordo com as aludidas recomendações, as quais serão melhor trabalhadas na seção seguinte.

4 DEZ ANOS DE JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS E AS RECOMENDAÇÕES DO BANCO MUNDIAL PARA O JUDICIÁRIO

4.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A proposta de um estudo no campo das políticas públicas enseja a realização de um trabalho de nível interdisciplinar, considerando que a sua análise não se encontra adstrita apenas à implementação da ação de governo no âmbito da Administração Pública, mas também aos motivos e às consequências da sua elaboração.

Como visto, o processo de elaboração da política pública pode decorrer de uma demanda social ou da adequação das instituições a um novo modelo econômico-social, como se vislumbra na atuação do Banco Mundial em face dos Judiciários nacionais. A partir da formulação da proposta até a sua concretização, diversas discussões são realizadas em torno do tema, com a participação de variados atores, das esferas pública e privada. Depois de implementadas, sua continuidade ou modificação dependerão de uma avaliação permanente sobre a sua execução e desenvolvimento.

Considerando que a maior parte dos instrumentos analítico-conceituais foi elaborada pelas democracias consolidadas do ocidente – sendo a elas, portanto, também voltadas –, a análise das políticas públicas dos países em desenvolvimento deverá ser adaptada de acordo com as suas peculiaridades socioeconômicas e políticas.

Dessa forma, diferentemente dos estudos tradicionais que se baseiam apenas em dados quantitativos, a investigação sobre a criação e o curso de certos programas políticos desses países deverá ser lastreada na vida interna dos processos políticos administrativos, nos quais se destacam os arranjos institucionais, as atitudes e os objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas (FREY, 2000, p. 215-216, 219-220).

Partindo-se desse pressuposto, foi construído o presente estudo.

Concebidos os Juizados Especiais Federais como política pública de acesso à Justiça, traçados os seus antecedentes históricos e apresentados os principais modelos de justiça, o objetivo desta última seção consiste em analisar os resultados da pesquisa sobre os dez anos de seu funcionamento sob a ótica das recomendações do Banco Mundial.

Essa análise tem por finalidade verificar como as recomendações foram recepcionadas pelo ordenamento brasileiro no nível dos Juizados Especiais que são considerados, por si só, um instrumento para o acesso à justiça.

Tratou-se, portanto, de uma pesquisa de base teórica e exploratória, na qual se procurou ampliar o conhecimento sobre as recomendações do Banco Mundial para o Judiciário e a sua aplicabilidade no sistema dos Juizados Especiais Federais brasileiros.

Os métodos de pesquisa consistiram na pesquisa bibliográfica e documental, nesse último caso, nos dados da pesquisa de âmbito nacional realizada pelo Conselho da Justiça Federal (CJF), em parceria com o Instituto de Política Econômica Aplicada (Ipea), sobre o funcionamento dos Juizados Federais, além de outros constantes da base de dados do Conselho da Justiça Federal e do Conselho Nacional de Justiça.

A avaliação dos dados quantitativos foi feita por meio da abordagem qualitativa, que se mostrou adequada para “[...] definir categorias que possam sintetizar/agrupar conceitos e variáveis que ajudem a compreensão do fenômeno sob investigação. Estes dados classificados - categorizados - são utilizados para formar construtos mais abrangentes e ideias mais amplas” (MARTINS; THEÓPHILO, 2009, p. 140).

Essa escolha também se justifica, na medida em que

Os dados qualitativos consistem em descrições detalhadas de situações com o objetivo de compreender os indivíduos em seus próprios termos. Estes dados não são padronizáveis como os dados quantitativos, obrigando o pesquisador a ter flexibilidade e criatividade no momento de coletá-los e analisá-los. Não existindo regras precisas e passos a serem seguidos, o bom resultado da pesquisa depende da sensibilidade, intuição e experiência do pesquisador (GOLDENBERG, 2004, p. 53).

Dessa forma, a categorização e a análise serão realizadas nesta seção por se admitir que “[...] contrariamente ao que ocorre na condução de uma pesquisa quantitativa, onde são distintos os momentos de coleta e análise, na construção de uma pesquisa qualitativa, coleta e análise ocorrem simultaneamente” (MARTINS; THEÓPHILO, 2009, p. 140).

Cumprido, contudo, antes de adentrar nos dados referentes à pesquisa realizada em 2012, quando dos dez anos dos Juizados Federais, mencionar o estudo que fora conduzido no ano de 2004 com a finalidade de traçar um diagnóstico preliminar da estrutura e do funcionamento após um ano da instalação dos primeiros Juizados.

4.2 DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DA ESTRUTURA E DO FUNCIONAMENTO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

Dentro da concepção dos Juizados Especiais Federais como política pública de acesso à justiça, assim como os Juizados Especiais de âmbito estadual, houve a preocupação de acompanhar e avaliar o seu desenvolvimento por parte do Conselho da Justiça Federal.

A Lei n. 10.259/2001 estabeleceu o prazo de seis meses, a contar da sua publicação, para que os Juizados fossem instalados nas capitais dos estados e no Distrito Federal, o que veio a ocorrer a partir do mês de janeiro de 2002, sendo que, ao final do primeiro ano, os Juizados já se encontravam em funcionamento em 81 cidades brasileiras (BRASIL/CJF, 2012, p. 42).

A própria lei previa que os Juizados Federais poderiam ser autônomos ou adjuntos. No primeiro caso, funcionando com estrutura e organização próprias e, no segundo, desempenhando suas atividades juntamente com outra vara da Justiça Federal de rito comum ordinário, compartilhando, inclusive, a mesma estrutura física e equipe de recursos humanos. A criação de um Juizado autônomo ou adjunto seria determinada pelo volume de demandas supostamente dirigidas para aquela localidade.

Completado um ano da instalação dos Juizados Federais, foram realizadas algumas ações no sentido de se traçar um diagnóstico do seu primeiro ano de funcionamento, a fim de se verificar os eventuais problemas e propor as soluções para o novo modelo.

Assim, em dezembro de 2002, foi realizado o encontro “Juizados Especiais Federais: avaliação e propostas de melhoria” e, no ano seguinte, no mês de março, o seminário “Juizados Especiais Federais: Processo Eletrônico e Juízo Itinerante” (BRASIL/CJF, 2004, p. 11).

No ano de 2004, ainda, o Conselho da Justiça Federal (CJF) conduziu uma pesquisa qualitativa sobre os Juizados Especiais Federais, cujos resultados foram divulgados através da publicação “Diagnóstico da Estrutura e Funcionamento dos Juizados Especiais Federais”.

Diferentemente dos motivos que teriam levado à criação dos Juizados de Pequenas Causas no ano de 1984, que se encontrava dentre as medidas propostas pelo Ministério da Desburocratização, os Juizados Especiais previstos na Constituição Federal de 1988 tinham o objetivo claro de ampliar o acesso à justiça, para fins de distribuição da justiça

social e pacificação dos conflitos. No âmbito da Justiça Federal, esse modelo somente passou a constar expressamente do texto constitucional após a emenda n. 22, de 18 de março de 1999.

À época da sua criação, os Juizados Especiais Federais apareciam como uma das soluções para a democratização do acesso à justiça, juntamente com a instituição das ações coletivas, as defensorias públicas, as ouvidorias públicas e os Juizados Estaduais, todos resultantes do processo político e social brasileiro das décadas de 1970 e 1980.

Em 2002, um ano após o advento da lei, havia 242 Juizados Especiais Federais instalados, sendo ajuizados apenas naquele ano quase 350.000 processos. Essa quantidade impressiona ainda mais se se considerar que, no início, os Juizados possuíam competência restrita quanto à matéria, julgando apenas as causas cujo objeto fosse decorrente de benefícios previdenciários e assistenciais (BRASIL/CJF, 2014).

Essa constatação reforça a importância dos Juizados Especiais Federais para a resolução das questões de natureza previdenciária, ponto esse que já havia sido indicado na própria exposição de motivos da lei (BRASIL, 2001a).

A pesquisa de 2004 abrangeu o Distrito Federal mais onze capitais dos estados, espalhadas pelas cinco regiões da Justiça Federal³⁸: Brasília-DF, Belo Horizonte-MG, Manaus-AM, Salvador-BA e São Luís-MA (1ª Região); Rio de Janeiro-RJ (2ª Região); São Paulo-SP (3ª Região); Curitiba-PR e Porto Alegre-RS (4ª Região); e Fortaleza -CE, João Pessoa-PB e Recife-PE (5ª região) (BRASIL/CJF, 2004, p. 18).

A visita realizada nessas cidades tinha por objetivo a condução de entrevistas com os Juízes titulares dos Juizados, a verificação de suas instalações físicas, do mobiliário existente e dos equipamentos; a apuração do número de servidores; a observação do funcionamento e de como o trabalho era desenvolvido. A análise dos dados foi feita considerando, dentre outras coisas, a acumulação de atribuições dos Juizados com as varas ordinárias; o eventual sentimento de discriminação dos Juízes que atuavam nos Juizados em

³⁸ A atual organização da Justiça Federal foi determinada pela Lei n. 7.727, de 9 de janeiro de 1989, consoante disposição do artigo 27, §6º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e regulamentada pela Resolução n. 1, de 06 de outubro de 1988, do extinto Tribunal Federal de Recursos, por meio da qual foram criados os cinco Tribunais Regionais Federais, cuja denominação “região” não corresponde à região geográfica. Compõem as regiões da Justiça Federal: 1ª Região: com sede na Capital Federal e jurisdição no Distrito Federal e nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins; 2ª Região: com sede na cidade do Rio de Janeiro e jurisdição no território dos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo; 3ª Região: com sede na cidade de São Paulo e jurisdição nos estados de São Paulo e do Mato Grosso do Sul; 4ª Região: com sede na cidade de Porto Alegre e jurisdição no território dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná; 5ª Região: com sede na cidade de Recife e jurisdição no território dos estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe. De acordo com essa organização, cada estado federativo é denominado Seção Judiciária, sendo sua capital a sede da seção. As cidades do interior, onde se encontram instaladas as varas federais, são designadas Subseções Judiciárias, cuja jurisdição (âmbito de sua competência jurisdicional) pode se estender a outras cidades próximas que não sejam sede de vara federal.

relação àqueles que atuavam na justiça comum; a efetividade e a padronização dos procedimentos adotados nos Juizados; a divulgação para sociedade da nova modalidade de justiça e o acesso facilitado ao cidadão; a facilidade de localização; o espaço físico; o horário de funcionamento; o quadro de pessoal; a capacitação e o aperfeiçoamento dos servidores; a presença da Defensoria Pública, OAB e demais entes nas dependências dos Juizados; a redução à termo do pedido formulado pessoalmente pelo cidadão; a realização, ou não, de perícias técnicas; a existência de Juizados itinerantes e a realização de mutirões; a impugnação ao valor da causa; as causas das micro e pequenas empresas; a assistência judiciária gratuita e a existência de um sistema de acompanhamento do processo (BRASIL/CJF, 2004).

Ao final da pesquisa, até pelo curto lapso temporal transcorrido entre a instalação física e a realização do estudo, constatou-se que a maior parte dos Juizados funcionava na mesma estrutura de outras varas já existentes, valendo-se da cessão de servidores, equipamentos e materiais, o que justificaria os diversos problemas encontrados. Por outro lado, revelou-se que a criatividade e a boa vontade dos servidores, “[...] os quais não encara[va]m o trabalho no JEF como um mero cumprimento de obrigações, mas como uma responsabilidade social”, teriam sido decisivas para tentar atender a grande demanda de processos ajuizados quando de sua inauguração (BRASIL/CJF, 2004, p. 3). Mesmo diante das dificuldades apontadas pela pesquisa, concluiu-se que os Juizados Especiais Federais representavam um ganho para população nos quesitos rapidez e simplificação dos processos.

Dez anos após a primeira pesquisa, um novo estudo foi feito, cujos dados subsidiaram a realização deste trabalho.

4.3 ACESSO À JUSTIÇA FEDERAL: DEZ ANOS DE JUIZADOS ESPECIAIS

Ultrapassados dez anos da instalação dos Juizados Especiais Federais, foi feito um novo diagnóstico de seu funcionamento através de uma pesquisa conduzida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em cooperação técnica com o Centro de Estudos Judiciários (CEJ) do Conselho da Justiça Federal (CJF).

A pesquisa foi realizada no ano de 2012, sob o título “Acesso à Justiça Federal: dez anos dos Juizados Especiais”, e teve por objetivo traçar um novo diagnóstico sobre alguns

aspectos do funcionamento dos Juizados, especialmente aqueles que incidiriam sobre a promoção do acesso à justiça.

Os resultados foram apresentados no “Seminário sobre os dez anos dos Juizados Especiais Federais”, realizado no dia 13 de setembro de 2012, e disponibilizados através de um informativo especial do Conselho da Justiça Federal sobre os Juizados Especiais Federais.

Uma das questões que mais interessava à pesquisa, de acordo com o Ministro João Otávio de Noronha, Corregedor-Geral da Justiça Federal e Diretor do Centro de Estudos Judiciários (CEJ), seria verificar se, de fato, a Justiça Federal estaria oferecendo a prestação jurisdicional que a população necessitava e se teria ampliado o acesso das classes menos favorecidas ao Judiciário, uma vez que a proposta seria a de ampliar o acesso à justiça de forma efetiva (BRASIL/CJF, 2012b).

A pesquisa procurou também desvendar o novo papel assumido pelo Judiciário, que passou a se manifestar sobre questões que normalmente incumbiriam ao Executivo e do Legislativo.

No que se refere especificamente aos órgãos do Executivo, de fato é generalizada entre os servidores [do Judiciário] a percepção de que realizam tarefa que é função desses órgãos [do Executivo], e não da justiça, com destaque para o INSS: “Somos um balcão de atendimento do INSS”. Assim, esses funcionários crêem que o aprimoramento da gestão naquele órgão evitaria que muitos casos chegassem ao Juizado. Além disso, avaliam que, de certa forma, há uma acomodação dos servidores da autarquia [INSS], evidenciada pela naturalidade com que encaminham os usuários ao Juizado, transferindo ao Judiciário a resolução de problemas que poderiam ser solucionados na esfera administrativa (BRASIL/CJF, 2012a, p. 94-95).

Além disso, buscou-se apurar a percepção dos atores que atuavam nos Juizados Federais sobre a sua criação e a implementação de seus procedimentos, o que se deu por meio de entrevistas realizadas com os juízes e com os usuários dos Juizados.

A pesquisa foi avaliada quantitativamente na sua maior parte, sendo utilizada a abordagem qualitativa nos estudos sobre os Juizados Especiais Federais de competência exclusivamente criminal, considerando o número ínfimo de processos dessa natureza em comparação com a área cível.

Quando da realização da pesquisa, verificou-se a existência de um total de 834 Varas Federais, sendo que desse número 486 eram Varas do Juizado, entre adjuntos e autônomos, ou seja, representavam 58,27% da estrutura da Justiça Federal. Para fins da pesquisa, foram visitadas 298 varas do Juizado e analisados 970.176 processos findos (BRASIL/CJF, 2012a, p. 26, 42-43).

Sobre o perfil dos usuários, constatou-se que 52,3% seriam do sexo feminino e 47,5% do sexo masculino, a média de idade seria de 52 anos, sendo que 52% das pessoas residiriam em município diverso daquele onde instalado o Juizado e que a maior parte dos atendidos seria de baixa renda e baixa escolaridade, pouco informados sobre seus direitos e sobre o procedimento judicial (BRASIL/CJF, 2012a, p. 96).

Embora seja bastante discreta a diferença entre o número de homens e mulheres que procuraram os Juizados, esses dados evidenciam que um número maior de mulheres ainda precisariam recorrer ao Judiciário para reivindicar os seus direitos, remetendo à questão de gênero invocada pelo Banco Mundial quanto ao acesso à justiça.

Mesmo não havendo dados específicos na pesquisa, é possível fazer uma ligação entre esse quantitativo e o grande número de processos que veiculam pedidos judiciais de concessão de benefício aos trabalhadores rurais. Isso porque, mesmo no desempenho de atividades rurais equivalentes aos dos homens da família, como os pais ou o marido, o costume era de que as mulheres fossem qualificadas como “doméstica” ou “do lar”, cuja informação era repassada aos documentos e demais registros pessoais. Essa dificuldade em comprovar a atividade rural por meio de documentos teria ocasionado a negativa do INSS na concessão de benefícios, obrigando as mulheres a buscar o Judiciário.

Na questão etária, a média de idade elevada poderia ser explicada em razão da maior parte dos processos tratarem de matéria previdenciária, consistindo em pedidos de aposentadoria e de concessão de benefícios por incapacidade, estes últimos agravados pelos problemas de saúde decorrentes da idade ou do longo tempo de atividade laborativa.

A vocação dos Juizados para o atendimento das questões de natureza previdenciária foi também confirmada através da pesquisa, apurando-se que em 73,1% dos processos o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figurava no pólo passivo e que em 70,6% a discussão envolvia matéria previdenciária (BRASIL/CJF, 2012a, p. 108).

A preocupação com os benefícios previdenciários já constava da exposição de motivos da lei, sendo justificado o maior número de processos dessa natureza uma vez que os Juizados eram, normalmente, inaugurados com competência exclusiva para o julgamento de pedidos relativos à Previdência Social para somente depois ter ampliado o seu rol de matérias.

De outro lado, esses números também evidenciarão uma suposta deficiência na prestação de serviços públicos do campo da Seguridade Social, cujos resultados de seus atos eram questionados judicialmente.

A pesquisa constatou, além disso, que o valor atribuído a causa seria, em média, de 25 salários-mínimos, sendo bastante inferior ao limite previsto na lei, que seria de 60

salários-mínimos. Verificou-se, contudo, que a definição dos valores nem sempre correspondia ao montante pleiteado em juízo, sendo determinado de forma aleatória pelo usuário (BRASIL/CJF, 2012a, p. 110).

O que se pode depreender a partir dessa informação é que, de fato, questões de diminuto valor teriam afogado o Judiciário por muitos anos antes da criação dos Juizados. Além disso, diante da constatação de que o valor pleiteado nem sempre corresponderia à realidade, verifica-se que o baixo conhecimento técnico dos advogados e usuários quanto à expressão econômica de seu alegado direito impediria a plena satisfação dos direitos em jogo e imporia uma morosidade indesejada ao processo, considerando a necessidade de esclarecimentos sobre o valor da causa e a realização de cálculos no curso do processo.

A partir desse panorama geral, os demais dados e informações da pesquisa foram enquadrados dentro das categorias: acesso à justiça (acessibilidade), independência do Judiciário, eficiência, credibilidade, transparência e previsibilidade, cujo parâmetro seguiu as recomendações do Banco Mundial.

4.3.1 As recomendações do Banco Mundial e os Juizados Especiais Federais

No final da década de 1980, o Banco Mundial intensificou o desenvolvimento de projetos na América Latina com vistas a traçar as diretrizes para uma reforma dos Judiciários nacionais sob a forma de recomendações.

No Documento Técnico n. 280, publicado em 1995, o Banco Mundial apresenta alguns dos entraves encontrados para o aperfeiçoamento dos Judiciários latino-americanos, que teriam remanescido mesmo após algumas tentativas de reforma, dentre eles, a morosidade, a dificuldade no acesso à justiça, a falta de transparência, a ineficácia da administração e a estrutura burocrática ultrapassada.

[...] depois de vários falsos inícios de reforma, o sistema de justiça encontra-se mais uma vez no centro da controvérsia. Os usuários afirmam que o sistema seria muito lento, excessivamente fechado, complicado, inacessível, e caro. [...] a remoção dessas deficiências poderá requerer a adoção de várias iniciativas como: adotar uma abordagem empresarial na administração do tribunal; melhorar a gestão de recursos e controle financeiro; simplificar ou flexibilizar o processo judicial, para que ele reflita as características regionais, considerando sua dimensão e heterogeneidade; expandir os Juizados de Pequenas Causas e outros mecanismos informais para aumentar o acesso à justiça; e investir na formação e em programas de educação

para melhorar a qualidade de juízes e funcionários (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 6, tradução nossa)³⁹.

No ano seguinte, em 1996, o Banco Mundial, por meio do Documento Técnico n. 319, formulou sua proposta efetiva de reforma, apontando os elementos que entendia necessários para a sua implementação e quais seriam os seus objetivos: fortalecer e reforçar a democracia e promover o desenvolvimento econômico.

O interesse revelado pelo Banco Mundial encontra-se alinhado com a escola da Análise Econômica do Direito (*Law and Economics*), segundo a qual, a manutenção de um mercado seguro e eficaz poderia ser atribuída ao Direito e ao Judiciário.

Devido ao atual estado de crise do Judiciário na América Latina, os objetivos e benefícios da reforma podem ser amplamente agrupados em duas estruturas globais: fortalecer e reforçar a democracia e promover o desenvolvimento econômico. A reforma do Judiciário é necessária para o funcionamento democrático da sociedade, sendo parte de um processo de redefinição do estado em suas relações com a sociedade. Ademais, o desenvolvimento econômico não pode seguir em frente sem uma efetiva definição, interpretação e garantia dos direitos de propriedade. Mais especificamente, a reforma do Judiciário tem como alvo o aumento da eficiência e equidade na resolução de conflitos, ampliando o acesso a justiça e promovendo o desenvolvimento do setor privado (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 18-19).

Esses elementos ou recomendações foram delineados ao final da seção anterior, sendo aqui retomados a fim de que se verifique a feição por eles assumida nos Juizados Especiais Federais, considerando sua natureza paranormativa (BURGOS SILVA, 2009, p. 21). Essa construção será realizada juntamente com a análise dos dados da pesquisa sobre os Juizados Especiais Federais, reiterando que tais recomendações não constituem uma lista exaustiva e que as definições de uma e outra recomendação, por vezes, se confundem.

4.3.1.1 Acesso à justiça (acessibilidade)

Para o Banco Mundial (1996, p. 86), o acesso à justiça dependeria, sobretudo, do adequado funcionamento do sistema judiciário, o que poderia ser avaliado por meio do tempo

³⁹ “[...] after several false starts at reform, the judicial system is once again at the center of controversy. Users perceive the system as too slow, excessively secretive, complicated, inaccessible, and expensive. [...] removing these deficiencies would require several initiatives: adopting a businesslike approach in judicial administration, resource management, and financial control; simplifying or introducing flexibility into the judicial process to reflect regional characteristics such as size and heterogeneity; expanding small claim courts and other informal mechanisms to increase access to justice; and improving training and educational program to enhance the quality of judges and staff” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 6).

de julgamento, dos custos diretos e indiretos das partes, do acesso físico às cortes, da capacidade dos potenciais usuários de ter acesso à informação e da possibilidade de acompanhamento das fases processuais. Para isso, também contribuiriam como auxiliares da Justiça, os mecanismos alternativos de resolução de conflitos e a Defensoria Pública.

A importância dessa recomendação foi destacada por Cappelletti e Garth, para quem o acesso à justiça poderia “[...] ser encarado como requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos” (1988, p. 5).

Os Juizados Especiais foram criados no intuito de atender a todas essas questões, principalmente, ao estabelecer como princípios norteadores a celeridade, a economicidade, a oralidade e a informalidade.

De acordo com a pesquisadora Luseni Aquino, os Juizados Especiais Federais teriam superado as barreiras existentes para o acesso à justiça das pessoas mais pobres, mas haveria a necessidade de verificar se os seus objetivos estavam sendo cumpridos.

[...] o fato de serem gratuitos e dispensarem a necessidade de advogado para ajuizar uma ação, fez com que os juizados removessem dois ‘importantes obstáculos ao acesso à justiça dos setores sociais de baixa renda’. Resta pensar em que medida os compromissos que deram origem ao projeto dos JEFs estão sendo cumpridos. (BRASIL/CJF, 2012b)

Nesta parte do trabalho, o acesso à justiça será analisado com base na acessibilidade física, no horário de atendimento e na participação do usuário, sendo os outros aspectos, que também compõem a acessibilidade, tratados sob o viés da eficiência.

Em primeiro lugar, importante destacar que o número de novos processos distribuídos a cada ano nos Juizados Especiais Federais em comparação com as varas comuns demonstra que a adesão ao modelo teria superado a procura pelo processo tradicional, consoante Tabela 1.

Tabela 1 - Número de processos distribuídos nos Juizados Especiais Federais e nas Varas Federais no período de 2002 a 2013

(continua)

Ano	JEF	VARA
2002	348.809	538.104
2003	916.442	352.878

Tabela 1 - Número de processos distribuídos nos Juizados Especiais Federais e nas Varas Federais no período de 2002 a 2013

(continuação)

Ano	JEF	VARA
2004	1.533.647	410.855
2005	1.503.429	409.274
2006	1.166.005	390.214
2007	1.302.255	453.711
2008	1.219.526	484.902
2009	1.215.092	458.739
2010	1.212.595	442.136
2011	1.182.501	524.222
2012	1.151.111	506.762
2013	1.372.168	500.895

Fonte: BRASIL/CJF, 2014.

Deve ser considerado, contudo, que o número expressivo de novos processos no Juizado pode ser explicado pelo critério objetivo do valor da causa, que atrairia a sua competência para o julgamento de questões de menor valor. Como sabido, as causas previdenciárias e as oriundas de contratos da Caixa Econômica Federal, por vezes, são originárias de questões de grande repercussão e abrangência, mas de expressão econômica que não supera o limite de 60 salários-mínimos dos Juizados Federais.

Em relação ao número de processos em tramitação (que ainda se encontram pendentes de julgamento), verifica-se também um grande volume acumulados nos Juizados. Conforme a Tabela 2, nos anos de 2004 a 2007, a quantidade de processos em andamento nos Juizados era quase duas vezes maior que a da vara comum, situação essa que hoje se encontra praticamente equilibrada.

Tabela 2 - Número de processos em tramitação nos Juizados Especiais Federais e nas Varas Federais no período de 2002 a 2013

Ano	JEF	VARA
2002	281.779	913.876
2003	916.278	861.868
2004	2.007.618	946.304
2005	2.504.041	974.896
2006	2.109.830	930.288
2007	1.814.386	944.826
2008	1.673.148	1.013.016
2009	1.599.116	1.001.343
2010	1.577.838	1.064.779
2011	1.482.472	1.119.632
2012	1.336.269	1.099.047
2013	1.323.269	1.091.008

Fonte: BRASIL/CJF, 2014.

Quanto ao número de Varas dos Juizados e Varas Federais, constata-se que existem mais Varas Federais do que varas de Juizados e que há mais Juizados adjuntos do que autônomos, ou seja, que fazem parte da estrutura das varas federais comuns, conforme se observa das Tabelas 3 e 4.

Considerando o volume de novos processos e o número dos processos em andamento dos Juizados e das Varas Federais, denota-se que mesmo possuindo uma estrutura física menor, os Juizados conseguiram manter em tramitação quase a mesma quantidade de processos que a Vara Federal. Essa relação, além do viés do acesso à justiça, merece destaque do ponto de vista da eficiência do processo especial, considerando a celeridade no julgamento dos processos que também se reflete na economia dos custos judiciais.

Assim, não obstante as dificuldades enfrentadas pela falta de uma estrutura física e de recursos humanos próprios, verifica-se que a organização em Juizados autônomos e adjuntos não teria sido um obstáculo na prestação dos serviços judiciários.

Tabela 3 - Número de Varas Federais instaladas até dezembro de 2013

Vara Comum sem JEF Adjunto	388
Vara Comum com JEF Adjunto	349
Vara Comum (total)	737

Fonte: BRASIL/CJF, 2014.

Tabela 4 - Número de Juizados Especiais Federais, autônomos e adjuntos, até dezembro de 2013⁴⁰

JEF Autônomo	198
JEF Adjunto	349
JEF (total)	547

Fonte: BRASIL/CJF, 2014.

Conquanto o grande volume de trabalho dos Juizados, a pesquisa sobre os dez anos constatou que as varas criadas nos anos de 2002 a 2012 destinavam-se à ampliação do atendimento em lugares que já contavam com o Juizado, adjunto ou autônomo, e teriam por finalidade redistribuir os processos existentes.

Isso indicaria que, na realidade, o cenário da acessibilidade não teria sido alterado, uma vez que “[...] muitas regiões do país permanece[ra]m sem acesso próximo a juizados especiais federais, devendo as populações residentes nessas áreas percorrer longos trajetos até chegar à sede do juizado, ou recorrer à Justiça Estadual” (BRASIL/CEJ, 2012, p. 44).

Quanto à localização, constatou-se que a maioria dos prédios encontrava-se na região central das cidades e que o acesso era facilitado pela proximidade a pontos de ônibus (91,5%) ou ponto de táxi/mototáxi (68%), além da existência de estacionamento gratuito em 49,5% dos casos e de estacionamento pago em 34% (BRASIL/CEJ, 2012, p. 60-61).

Em relação à estrutura física disponível, verificou-se que 65% dos prédios não haviam sido construídos para a instalação dos Juizados, os quais compartilhavam o mesmo

⁴⁰ Na 1ª Região existem, além dos computados acima, três JEFs autônomos como serviço destacado (Uberaba e Uberlândia), que funcionam com juízes e servidores cedidos das varas locais para executar serviços relativos aos Juizados. Na 3ª Região, além dos computados, há na Seção Judiciária do Estado de São Paulo, três juizados básicos instalados em São Carlos, Franca e Lins, cuja modalidade comporta o juiz federal e o juiz federal substituto designados para atuação temporária. Na 4ª Região, além das varas computadas, existem também os JEFs avançados, que são extensões de varas de JEFs, no total de sete, sendo um em Rio Grande (RS), um em Santiago (RS), um em Florianópolis (SC), um em Curitiba (PR), dois em Londrina (PR) e um em Pitanga (PR). Ainda na 4ª Região, além dos computados, há um JEF itinerante em Rio Grande (RS) (BRASIL/CJF, 2014).

espaço com outras varas da Justiça Federal. A pesquisa de 2012 apurou que muitos Juizados, que possuíam sede própria, tiveram que passar por uma adaptação ainda maior, pois

[...] há[viam] varas funcionando em prédios construídos para abrigar hospitais, fábricas, galerias de lojas e até mesmo centro cultural e um verdureão, além de varas que estão instaladas em apartamentos residenciais. [...] pode-se constatar que várias das adaptações não foram suficientes ou simplesmente desconsideraram aspectos básicos da rotina desses ambientes jurisdicionais. Assim, se por algum motivo optou-se por instalar juizados em imóveis originalmente destinados a servir como apartamentos residenciais, por exemplo, verificou-se que as inúmeras divisórias dos cômodos não foram removidas, dificultando a organização do espaço e a circulação, prejudicada ainda pelas dimensões estreitas dos corredores (BRASIL/CEJ, 2012, P. 53).

Do mesmo modo, os projetos arquitetônicos elaborados especialmente para os Juizados nem sempre atendiam suas reais necessidades, tratando-se de “[...] prédios muitas vezes luxuosos e espaçosos, mas, que, por excesso de opulência, não corresponde[ria]m ao que os Juizados e o seu público precisa[va]m” (BRASIL/CEJ, 2012, p. 54).

Acerca da acessibilidade para as pessoas portadoras de necessidades especiais, à época da pesquisa, 27,5% dos Juizados ainda não contavam com vagas de estacionamento exclusivas, 54% não possuíam barreiras de circulação, em 30% dos prédios não existiria banheiro adaptado, em 38% dos casos não havia elevador/plataforma elevatória, 26% não possuíam rampas de acesso e em 93,5% não se constatou a existência de sinalização para deficientes visuais (BRASIL/CEJ, 2012, p. 64).

Diferentemente das varas comuns da Justiça, observou-se que nos Juizados o atendimento seria realizado em período integral, sem interrupção para o horário de almoço. Essa interrupção teria sido verificada em apenas 3% dos Juizados visitados, geralmente nas regiões norte e nordeste do país, onde o atendimento era iniciado às 7 horas da manhã (BRASIL/CEJ, 2012, p. 62).

A acessibilidade física, principalmente para as pessoas portadoras de deficiência, também consistiria em um dos enfoques do Banco Mundial quanto ao acesso à justiça. Outra preocupação seria o horário de atendimento, que deveria ser proporcionado para o maior número de pessoas possível, e as barreiras intelectuais e culturais, que impediam os analfabetos e indígenas, por exemplo, de exercerem o seu direito.

Finalmente as pessoas não devem enfrentar barreiras físicas de acesso às Cortes, incluindo o acesso geográfico e físico. As Cortes devem ter estruturas para pessoas com deficiência física, e permanecer aberta ao público durante um período razoável. Ademais, deve ser assegurado tradutores às pessoas que não falam a língua oficial do país, podendo corresponder a uma importante questão em países com uma grande

população indígena. A população indígena pode se sentir intimidada não somente pela falta de familiaridade com o sistema jurídico governamental, mas também com a barreira da linguagem, criando assim impedimentos adicionais em relação à capacidade do magistrado de obter nas informações necessárias à prolação de uma sentença justa. No Equador, por exemplo, não é assegurado à população indígena acesso a tradutores. Deve ser assegurado as pessoas que não sabem ler e escrever, assistência adequada quando da utilização dos serviços judiciais, e os servidores devem ser treinados e instruídos para ajudar as pessoas em preparar e preencher a documentação oficial necessária (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 45).

De acordo com a pesquisa, embora o Juizado tivesse inovado quanto à possibilidade da realização de juizados itinerantes, com o objetivo de levar o atendimento até os locais de difícil acesso, somente 3,5% adotariam essa prática, sendo apontados como principais óbices: a falta de recursos financeiros ou humanos, a ausência de uma política institucional, a falta de estrutura física, a falta de autonomia decisória da vara, a baixa adesão da população e a baixa adesão dos órgãos da administração pública (BRASIL/CEJ, 2012, p. 47).

No campo procedimental, outra novidade consistiu na possibilidade do usuário poder ajuizar ações pessoalmente, sem a necessidade da contratação de advogado, instituto conhecido como *jus postulandi*.

Nesse caso, o usuário poderia comparecer diretamente na sede do Juizado, onde seria atendido por um servidor público ou estagiário do curso de Direito, que transcreveria o seu pedido judicial por meio do que se denominou atermação⁴¹. A partir desse atendimento, o usuário sairia com o número do processo e, em algumas situações, com informação sobre a data da audiência de conciliação. A atermação não constituiria, regra geral, um serviço de orientação jurídica, mas apenas de registro do pedido formulado pelo usuário.

Cappelletti e Garth (1988, p. 36), já à época de sua pesquisa, mencionavam que um dos principais obstáculos à acessibilidade seria o alto custo do processo, sobretudo os gastos com honorários de advogados. E que, por isso, dentro do sistema especial das pequenas causas, a representação através de advogado deveria ser proibida ou desestimulada para ambas as partes ou, como opção, haveria a possibilidade de escolher um defensor público.

Embora a possibilidade de comparecer em juízo sem um representante judicial, algumas restrições foram impostas ao exercício desse direito. Consoante previsto na lei, a participação do advogado seria indispensável na fase recursal, assim como também deveriam ser recolhidas as custas do processo caso houvesse interesse em recorrer. Essa limitação, de

⁴¹ “Atermação é o jargão empregado no meio judicial para se referir ao ato praticado na própria vara da justiça, por servidor ou outro responsável, de reduzir a termo o pedido da parte autora de uma ação em que não há representante legal constituído. O documento resultante desse atendimento ao cidadão substitui a petição inicial e também é genericamente chamado de atermação” (BRASIL/CJF, 2012, p. 50).

acordo com a pesquisa de 2012, teria sido entendida pelos usuários como uma “falsa propaganda”, uma vez que a necessidade de um advogado em grau de recurso acabaria por determinar, de qualquer forma, a contratação de um advogado desde o início do processo (BRASIL/CJF, 2012, p. 101).

Conforme apurado pela pesquisa, em apenas 12% dos processos não haveria a representação por advogado, sendo que nesse percentual estariam incluídos os processos nos quais o Juiz havia recomendado a contratação de profissional habilitado, considerando a falta de capacidade técnica do usuário em atuar sozinho (BRASIL/CJF, 2012, p. 117).

Essa baixa demanda seria ocasionada pela falta de informação do jurisdicionado, considerando que “[...] muitas pessoas desconhecem esse sistema de dispensabilidade do advogado, além disso, não podemos desconsiderar que para a grande maioria da população o Judiciário é um enigma” (BRASIL/CJF, 2012b).

Outra questão seria a falta de padronização entre os Juizados no atendimento ao público e na transcrição do pedido formulado oralmente, o que demandaria, muitas vezes, um esforço maior do julgador na apreciação dos pedidos, considerando que muitos deles não possuiriam fundamento jurídico.

O autor na ação do juizado, se não estiver representado por advogado, pode apresentar o seu pedido oralmente. Neste caso, o juizado deve estar preparado para reduzir esse pedido “a termo”, ou seja, redigir a petição inicial desse autor. Não obstante, 27% dos juizados adjuntos, segundo revelou a pesquisa, não possuem espaço para a realização desse atendimento. O teor dessas petições, segundo os pesquisadores, também pode variar muito conforme a pessoa que os elabore. Outro questionamento levantado [...] foi a fronteira entre a mera “redução do pedido a termo” e a prestação de assistência judiciária (BRASIL/CJF, 2012b).

Outro problema enfrentado pelo Juiz estaria na audiência realizada sem a presença do advogado, situação que poderia, em alguns casos, ser prejudicial ao usuário, pois evidenciaria sua menor capacidade técnica frente aos procuradores judiciais das pessoas jurídicas réis, como os Procuradores do Instituto Nacional do Seguro Social e os advogados da Caixa Econômica Federal.

Outras dificuldades encontradas para promoção da atermação consistiriam na falta de recursos humanos e na possibilidade de vulneração à imparcialidade, considerando que, muitas vezes, o servidor público que registrou o pedido seria responsável por analisar o processo em outra fase. Além disso, os usuários teriam dificuldade em compreender que a realização da atermação não lhe garantiria um julgamento favorável.

Quanto à estrutura existente para o atendimento do usuário que não possui advogado, em 26,1% dos Juizados não existiria lugar para redução do pedido judicial a termo e em 34,8% dos casos o local existente não seria destinado exclusivamente à atermação (BRASIL/CJF, 2012, p. 55).

Por imaginar que apenas as questões de menor complexidade seriam afetas ao Juizado, provavelmente por relacioná-las ao valor reduzido da causa, o Banco Mundial defende a existência de um sistema judicial simplificado, no qual a participação do advogado também seria faculdade da parte.

Visando criar uma instância adequada de resolução de conflitos e permitir acesso as Cortes, onde as partes podem ser barradas devido à falta de recursos econômicos, é importante considerar a implementação de um sistema onde os litigantes possam apelar sem advogados. Todavia, as partes não devem ser impedidas de se fazerem representar por um advogado. Os procedimentos devem ser orais, para que as partes possam facilmente explicar os motivos da disputa ao juiz (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 44).

De qualquer forma, mesmo diante das dificuldades em consolidar a atermação, na própria pesquisa de 2012 reconheceu-se que

“[...] impedir a atermação nos juizados especiais federais seria negar à parte autora o exercício do *jus postulandi* e, para muitos, é negar o próprio compromisso social que fundou os juizados especiais. [...] [Por isso,] o perfil ideal do servidor para atender no setor seria descrito como ‘humanista’, ‘sensível’, ‘vocacionado’ e ‘caritativo’ (BRASIL/CJF, 2012, p. 123).

Assim, a pesquisa apurou que em 86,4% dos processos haveria a presença do advogado desde o seu início, sendo que deste total a Defensoria Pública da União representaria apenas 0,97% das causas. Deve-se considerar, ainda, que 84% dos Juizados não contam com os serviços de assistência judiciária gratuita em suas dependências, a qual seria prestada pelos núcleos de práticas jurídicas das instituições de ensino superior das localidades (BRASIL/CJF, 2012, p. 101).

As vantagens e desvantagens da contratação de advogado particular foram apontadas pelos usuários na pesquisa.

Aspectos positivos: (1) são de livre escolha pelo cidadão, que pode utilizar os critérios que preferir para contratá-los; (2) prestam orientação personalizada ao cidadão e estão habilitados para lidar com o processo e as demandas do juizado especial federal; (3) acompanham a tramitação do processo, dispensando a parte de buscar informações nos juizados; (4) fazem a intermediação entre o cidadão e o universo jurídico-burocrático, cujos atos e terminologias são desconhecidos do senso comum.

Aspectos negativos: (1) em muitos locais, são recorrentes os problemas na relação com os clientes e o juizado (captação de forma inapropriada, apropriação indevida de valores, negligência no acompanhamento processual, má instrução do processo, atuação temerária, entre outros); (2) não celebram contratos escritos e, na maioria das vezes, não observam o limite de 30% na cobrança de honorários; (3) não oferecem assistência devida a seu cliente, deixando-o indefeso na interação com os demais atores, por exemplo, nas audiências em que são propostos acordos para extinção dos processos; (4) não há controle da OAB sobre a qualidade dos serviços prestados pelos advogados (BRASIL/CJF, 2012, p. 102-103).

Como visto, as Defensorias Públicas da União estariam presentes em menos de 1% dos processos, uma vez que sua atuação nos Juizados estaria concentrada nos processos criminais em primeira instância e nos recursos cíveis e criminais em segunda instância, apenas para aqueles que não possuiriam condição financeira (BRASIL/CJF, 2012, p. 105).

Dentro desse sistema, haveria, ainda, a possibilidade da nomeação de advogado a partir de requerimento da parte e de determinação judicial, cujos profissionais constariam de um cadastro para prestação de serviço gratuito. A atuação desse tipo de advogado, contudo, seria ínfima.

Embora o Banco Mundial afirme que as Defensorias Públicas e os conselhos de advogados poderiam atuar como auxiliares da Justiça, no mesmo documento admite que existiriam limitações orçamentárias para atuação dos primeiros e, por vezes, falta de capacitação específica dos advogados particulares (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 48).

Quanto ao acesso à justiça como recomendação, portanto, constatou-se a existência de alguns problemas na questão do acesso físico, principalmente para as pessoas portadoras de deficiência. Como visto, em muitos casos os Juizados não possuíam estrutura própria ou encontravam-se instalados em locais inadequados.

Além disso, verificou-se certa resistência da população em aderir aos novos direitos inerentes aos Juizados, como a possibilidade do ajuizamento de processo sem advogado.

4.3.1.2 Independência do Judiciário

Assim como o acesso à justiça (acessibilidade), a independência do Judiciário pode ser entendida de forma mais ampla, não apenas no tocante à sua autonomia quanto aos demais poderes e a possibilidade, inclusive, de julgá-los por seus atos e omissões. Essa

liberdade seria do Judiciário, mas também dos juízes em formar livremente o seu convencimento sobre a causa e decidir sem qualquer influência externa, seja pessoal ou política.

De acordo com o Banco Mundial, a independência do Judiciário seria a garantia de que os direitos humanos estariam sendo respeitados, por assegurar a cada pessoa um julgamento por um tribunal imparcial e independente.

Existem, por exemplo, princípios básicos de independência do judiciário definidos pelas Nações Unidas, bem como pelo Código de Padrões Mínimos de Independência do Judiciário da Associação Internacional de Advogados. Esses princípios foram desenvolvidos para assegurar os princípios internacionais sobre direitos humanos, não podendo ser ignorados durante os processos de reforma. Quando não existe "audiência pública e justa por um tribunal imparcial e independente" ocorre a violação desses princípios de direitos humanos. Os elementos da reforma do Judiciário, como anteriormente esposados, buscam diretamente atender a esses princípios (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 60-61).

Nesse tocante, sobre a organização dos Juizados e sua autonomia administrativa, cabe mencionar o papel desempenhado pela Coordenação dos Juizados Especiais Federais (COJEF) estabelecida em cada região da Justiça Federal, cujas atribuições seriam coordenar a administração dos Juizados e das Turmas Recursais (órgão de 2ª instância dos Juizados); fazer cumprir o regulamento dos Juizados; padronizar seus procedimentos; traçar metas e o planejamento estratégico; organizar o banco de dados de jurisprudência da região respectiva; e promover e coordenar estudos e encontros.

Sua principal função, contudo, seria manter a essência dos Juizados, a fim de “[...] evitar a ordinarização, [ou seja,] é manter essa jurisdição especial, como ela tem que ser: abreviada, informal. Ainda assim, suas determinações são apenas no nível de ‘recomendação’, a fim de respeitar a autonomia dos juízes responsáveis pelas varas” (BRASIL/CJF, 2012, p. 72-74).

No caso dos Juizados, a independência do Judiciário também estaria representada pela organização processual e jurisdicional adotada por cada vara com a finalidade de otimizar o trabalho, cabendo aos juízes, além das funções jurisdicionais, também o exercício das atividades de gestão administrativa.

Quanto aos níveis de organização encontrados nos Juizados, a pesquisa de 2012 apontou a existência de três níveis

- Organização administrativa: diz respeito à gestão dos recursos humanos e materiais. Apresenta interferência direta dos tribunais regionais, que estipulam diferentes diretrizes. Notou-se que a COJEF participa ativamente desse nível de gestão, embora sua atuação seja mais incisiva em algumas regiões do que em outras. A esse aspecto da organização pode-se atribuir a estrutura básica comum identificável nos juizados de uma mesma região da Justiça Federal, ainda que situados em contextos socioculturais diferentes.
- Organização processual: refere-se à forma como o processamento dos atos é organizada. Varia de acordo com o modelo de gestão adotado na vara, sendo peculiar a cada juizado. O responsável por esse nível de gestão pode ser o juiz, o diretor de secretaria e/ou o supervisor do juizado (figura comum nos juizados adjuntos). Esses atores podem atuar isoladamente ou em conjunto, sendo difícil muitas vezes identificar o protagonista desse nível de gestão.
- Organização jurisdicional: concerne aos aspectos do exercício da jurisdição e à aplicação do entendimento jurídico na apreciação dos casos. É definida exclusivamente pelo magistrado em exercício, seja titular ou substituto, com autonomia e sem interferências externas. Percebeu-se que, em casos de divergência de interpretação entre ambos os juizes, é comum a vara se organizar para aplicar os dois tipos de entendimento, conforme o juiz que aprecia o processo em questão (BRASIL/CJF, 2012, p. 154).

Destaque-se que quanto às principais vantagens de atuação nos Juizados, 51,9% dos magistrados afirmaram que a efetividade da decisão estaria em primeiro lugar, enquanto a simplicidade, oralidade e informalidade do rito processual, estariam em segundo, o que equivaleria a 45,7%. A pesquisa apontou, ainda, que os juizes com idade superior a 55 anos de idade indicaram também como vantagem a proximidade das partes, enquanto os mais jovens mencionaram a celeridade processual. A principal desvantagem, para os dois grupos, seria a insuficiência de recursos humanos e financeiros (BRASIL, 2012, p. 81-82).

A pesquisa revelou, portanto, outra vertente da independência do Judiciário, no que diz respeito à organização administrativa que, nesse nível, tornaria cada Juizado único. O que significaria, nas palavras dos juizes, que “[...] juizado é gestão” (BRASIL, 2012, p. 84).

Como recomendação, os contornos da independência não puderam ser devidamente apurados no âmbito da pesquisa, uma vez que cada Juizado seria responsável pela sua organização administrativa, processual e jurisdicional, o que conferiria uma rotina de trabalho diferente para cada instalação.

4.3.1.3 Eficiência

A eficiência proposta pelo Banco Mundial não encontra consonância com a eficiência administrativa prevista no artigo 37 da Constituição Federal, introduzida pela Emenda Constitucional n. 19/1998.⁴²

De acordo com o Banco, a eficiência do Judiciário estaria associada à sua habilidade de solucionar os conflitos de uma maneira previsível, justa e rápida. Para ele,

Um governo eficiente requer o devido funcionamento de suas instituições jurídicas e legais para atingir os objetivos inter-relacionais de promover o desenvolvimento do setor privado, estimulando o aperfeiçoamento de todas as instituições societárias e aliviando as injustiças sociais (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 10).

Ao contrário de uma eficiência voltada para os meios, a eficiência recomendada pelo Banco Mundial estaria de acordo com a perspectiva da Análise Econômica do Direito de Richard Posner, segundo o qual, as decisões judiciais e o Judiciário deveriam se orientar pela maximização da riqueza, que seria a soma de todas as coisas, materiais e imateriais, ou seja, possuindo um viés teleológico. Isso porque, não “[...] seria plausível supor que as pessoas sejam racionais apenas nos mercados, e irracionais agindo fora deles” (SALAMA, 2012, p. 5).

Sobre a aplicação da Teoria da Eficiência Econômica do Direito, o Professor Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy exemplifica algumas situações em que os conceitos da Economia poderiam ser utilizados nas reflexões jurídicas, tais como, os custos de oportunidade, as externalidades negativas e os custos de transação.

Exemplificando, ao se quantificar uma indenização pela perda de uma criança, não se deve computar o quanto ela ganha ou ganharia de salários, pois era economicamente inativa e os ganhos futuros são imprevisíveis. Pode-se, no entanto, quantificar os valores que os pais teriam investido no menor. Busca-se critério de eficiência no julgamento, que os juízes deveriam perseguir. [...]

O Direito poderia compor modelo de regulamentação com o objetivo de corrigir as externalidades negativas. Essa percepção pode ser visível, por exemplo, em direito ambiental, que pode se orientar no sentido de propiciar a internalização das externalidades negativas, o que ambientalistas poderiam chamar como o princípio do poluidor pagador.

Além disso, se os custos de transação fossem baixos, a intervenção do direito na vida negocial não teria grandes consequências na alocação de recursos. Negócios privados atingiriam excelentes resultados, não obstante as intervenções judiciais. Exemplifico. A previsão contratual de intervenção do judiciário, para resolver controvérsias de um negócio, promove (se implementada) um tortuoso caminho, marcado pelos elevados custos com advogados, taxas judiciais, perícias, além, obviamente, da natural ansiedade que as demandas causam. Embora chamado para corrigir uma externalidade negocial, o direito não as internalizaria, prorrogando retórica de indecisão, acrescentando custos e mitigando ganhos. Esse conceito pode também ser evidenciado em temas de infortúnica e de direito obrigacional.

⁴² “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]” (BRASIL, 1988).

Ao invés de perguntarmos que causou determinado prejuízo devemos questionar como o modelo jurídico poderia minimizar os custos com o acidente. O Direito deve ser eficiente, e poderia se medir essa eficiência imaginária pela maximização da riqueza. Não é essa, no entanto, a fórmula que triunfa no discurso e na prática judicial brasileira. E isso, efetivamente, explica muita coisa (GODOY, 2014, p. 2-3).

A análise econômica do Direito, contudo, como admitiu Richard Posner, após a revisão de sua teoria nos anos 1990, não se limitaria apenas à discussão da eficiência, ou seja, sobre os ideais de justiça e a redução do desperdício, devendo ser considerada juntamente com outros valores ou recomendações, como proposto neste trabalho.

A missão do juiz pragmático é a de decidir de maneira razoável. Isso quer dizer que o juiz deve sopesar as prováveis consequências das diversas interpretações que o texto permite, mas a elas não deve se fiar cegamente. O juiz deve igualmente defender os valores democráticos, a Constituição, a linguagem jurídica como um meio de comunicação efetiva e a separação dos poderes. A eficiência é então uma consideração; uma, dentre diversas outras (SALAMA, 2012, p. 25).

No artigo *Creating a Legal Framework for Economic Development*, publicado no *The World Bank Research Observer*, de 1998, esse novo posicionamento de Posner fica claro, diante da percepção do autor de que certas teorias que seriam válidas para os países ricos não se aplicariam aos países pobres e que o conceito de eficiência, por ele então concebido, somente se aplicaria isoladamente, em princípio, àqueles (POSNER, 1998, p. 9). De qualquer forma, dentro do arcabouço das recomendações do Banco Mundial, a eficiência proposta se aproxima do conceito por ele firmado e recomendado aos países da América Latina e do Caribe.

Nesses termos, o Banco Mundial entenderia que governos eficientes e, portanto, Judiciários mais eficientes, dependeriam da aproximação do Estado e da sociedade e da abertura à participação popular, o que resultaria na credibilidade dessas instituições.

Os governos são mais eficientes quando escutam as empresas e os cidadãos e trabalham em parceria com eles na decisão e implementação das políticas. [...] Acumulam-se as indicações de que os programas governamentais funcionam melhor quando buscam a participação dos usuários e quando aproveitam a reserva comunitária de capital social, em vez de trabalhar contra ela (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 11).

Segundo o Banco Mundial, para eficiência do Judiciário também contribuiria um Estado eficiente, conceito que seria diverso de um Estado capaz.

Um Estado mais capaz pode ser mais eficiente, mas eficiência e capacidade não são sinônimos. O termo *capacidade*, conforme aplicado aos Estados, é a capacidade de

promover de maneira mais eficiente ações coletivas, em áreas tais como lei e ordem, saúde pública e infra-estrutura básica; *eficiência* é o resultado que se obtém ao utilizar essa capacidade para atender à demanda daqueles bens por parte da sociedade. Um Estado pode ser capaz, mas não muito eficiente, se a sua capacidade não for utilizada no interesse da sociedade (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 3).

Um Judiciário eficiente, portanto, não seria apenas aquele que julga com rapidez, mas que também considera outros fatores, como os custos, a estrutura disponível, a equidade e o acesso.

Tratando da eficiência sob esse aspecto, cumpre apresentar, em números, a produtividade dos Juizados Especiais Federais em comparação com as varas comuns da Justiça Federal, consoante Tabela 5.

Operando os Juizados com menor número de varas autônomas e com uma estrutura ainda deficiente, como visto nas tabelas anteriores, mesmo se considerada a menor complexidade dos processos, constata-se que o julgamento das varas comuns corresponde, praticamente, à metade do número de julgamentos do Juizado.

Tabela 5 - Número de processos julgados nos Juizados Especiais Federais e nas Varas Federais no período de 2002 a 2013

Ano	JEF	VARA
2002	116.368	381.423
2003	514.760	305.122
2004	1.153.274	332.084
2005	1.412.682	419.751
2006	1.265.669	463.310
2007	1.268.485	474.886
2008	1.156.577	521.506
2009	1.226.032	524.795
2010	1.271.190	526.587
2011	1.322.559	623.937
2012	1.276.500	631.067
2013	1.384.878	611.191

Fonte: BRASIL/CJF, 2014.

Na vertente da eficiência, do ponto de vista do Banco Mundial também estaria o tempo de duração dos processos. A pesquisa apurou que o tempo médio entre o ajuizamento e o julgamento da causa de forma definitiva seria de 1 ano, 8 meses e 15 dias, ou 624 dias, podendo esse prazo variar a depender das características do Juizado, do perfil do Juiz e do tipo de processo (BRASIL/CJF, 2012, p. 111).

[...] a partir da petição inicial, se passam em média 126 dias até que seja realizada a primeira audiência e, depois disso, cerca de 66 dias para a primeira sentença. O trânsito em julgado sai no prazo de 300 dias, em média, e a baixa do processo, em 139 dias. Esse tempo aumenta em aproximadamente 60% mais quando há recurso. (BRASIL/CJF, 2012b)

Na época da realização da pesquisa, verificou-se que havia 7.230 pessoas trabalhando nos Juizados, entre servidores públicos concursados, servidores requisitados de outros órgãos, terceirizados, conciliadores, peritos e estagiários. Quanto à distribuição dos processos, a proporção seria de 759 processos para cada uma dessas pessoas que trabalhavam em Juizados adjuntos e 359 no caso dos Juizados autônomos (BRASIL/CJF, 2012, p. 85).

Sobre as necessidades dos servidores dos Juizados, constatou-se que os problemas seriam a falta de refeitórios, de área de convivência e de descanso e de banheiros específicos. Além disso, os sistemas informatizados nem sempre funcionariam de forma adequada, o que implicaria na paralisação das atividades por algumas horas todos os dias (BRASIL/CJF, 2012, p. 57-58).

Quanto ao compartilhamento de informações com outros órgãos, verificou-se que 92% dos Juizados visitados possuiriam acesso a algum banco de dados, como o do Instituto Nacional do Seguro Social (94%), do Banco Central do Brasil (58,7%), da Receita Federal (56,5%), do Departamento Estadual de Trânsito (35,3%) e da Caixa Econômica Federal (32,6%), o que contribuiria para melhoria de seu desempenho quanto à celeridade no processamento dos feitos. Destaque-se que o Instituto Nacional do Seguro Social figuraria como réu em 73,1% dos casos, seguido pela Caixa Econômica Federal em 15,2% (BRASIL/CJF, 2012, p. 67). Essa possibilidade de consulta também atenderia ao princípio da informalidade e da economia processual, considerando que, sem o acesso ao banco de dados dessas instituições, a documentação correspondente deveria ser trazida aos autos do processo pelas partes, o que implicaria em um maior dispêndio de tempo e dinheiro.

Diante da falta de uma estrutura adequada ou exclusiva para os Juizados, o compartilhamento das instalações físicas com outro órgão da Justiça Federal ocorreria em

70% dos casos; em 14,5% com outros órgãos públicos (Defensoria Pública da União, MPF, OAB, etc.) e em 0,5% com centros integrados de cidadania (BRASIL/CJF, 2012, p. 66).

Quanto à informatização e à virtualização dos processos, em 76,5% dos Juizados o processamento das novas ações seria totalmente virtual, em 19,8% os processos seriam físicos e em 6,9% digitalizados. Conquanto essa inovação, a pesquisa apontou que não houve uma diminuição significativa do tempo de duração do processo, considerando que muitas fases processuais não dispensariam uma análise mais particularizada, como a prolação de decisões e sentenças (BRASIL/CJF, 2012, p. 163-164).

Saliente-se que a virtualização de processos possibilitou o fenômeno do ajuizamento de ações em massa, considerando que as petições iniciais passaram a ser protocoladas sem a necessidade do comparecimento pessoal. Assim, considerada a facilidade no ajuizamento das ações e a ausência de custas iniciais, um grande número de processos, com fundamentos jurídicos e pedidos idênticos, estariam abarrotando, ainda mais, os Juizados Especiais Federais.

Quanto à possibilidade da prática da conciliação no âmbito dos Juizados, a pesquisa verificou que o percentual de sentenças homologatórias de acordo seria de apenas 14,9% e que o valor dos acordos homologados corresponderia, em média, a 76,3% do valor pleiteado inicialmente (BRASIL/CJF, 2012, p. 135 e 144).

A pesquisa relata que a dificuldade na celebração de acordos decorreria das políticas de conciliação adotadas pela Caixa Econômica Federal e pelo Instituto Nacional do Seguro Social, uma vez que “[...] este último, de acordo com o estudo, não estimula acordos. [Sendo que] ‘Os procuradores do INSS só oferecem acordo quando percebem que vão perder a causa’” (BRASIL/CJF, 2012b)

Do mesmo modo, a postura adotada pelo usuário da justiça foi considerada como um dos fatores que impediria a celebração de acordos nos Juizados, eis que, na maior parte das vezes, o usuário preferiria aguardar o pronunciamento do Juiz em vez de aceitar a proposta do ente público. Sendo que, em muitos casos, o resultado obtido através de sentença de mérito seria o mesmo que se alcançaria com a celebração de acordo. Na primeira situação, contudo, o trâmite processual ocorreria de forma mais lenta, considerando-se as fases processuais obrigatórias, sem mencionar o dispêndio de trabalho e de recursos financeiros para se prosseguir com o processo até o final.

Quanto ao resultado do processo, diferentemente do senso comum de que os Juizados sempre privilegiariam o cidadão em detrimento do ente público, verificou-se que o percentual de sentenças de procedência e de improcedência não possuiria uma diferença

muito significativa, sendo, respectivamente, de 46,4% e 36,3%. Outros 17,4% corresponderiam, por exemplo, aos casos de extinção pelo óbito do autor no curso do processo, pelo não comparecimento em audiência, pela desistência do autor. Segundo o estudo, essa prevalência das decisões de procedência e improcedência, nas quais houve apreciação do mérito, representaria um resultado positivo em termos de efetividade e demonstraria que o princípio da informalidade teria sido assimilado (BRASIL/CJF, 2012, p. 147-148).

O pequeno percentual de sentenças revistas pela Turma Recursal e o aumento do tempo na tramitação do processo seriam fatores que não estimulariam a interposição de recursos, considerando que em apenas 24,9% dos casos esse direito teria sido exercitado. Nas instâncias superiores esse número seria ainda menor, verificando-se que apenas 1% dos processos teria seguido para a Turma Regional de Uniformização e 2% para a Turma Nacional de Uniformização (BRASIL/CJF, 2012, p. 152).⁴³

Ainda quanto à questão da eficiência, a necessidade da realização de mutirões da Justiça seria encarada como uma evidência da existência de problemas na tramitação dos processos, os quais não teriam sido julgados em tempo hábil. No caso, constatou-se que 78% dos Juizados pesquisados não realizavam mutirões periodicamente, o que indicaria que eventuais problemas de organização processual não estariam afetando o curso dos processos (BRASIL/CJF, 2012, p. 159).

Quanto à eficiência recomendada pelo Banco Mundial, portanto, verificou-se que essa visão de utilidade do processo nem sempre era perseguida pelo usuário, considerando o pequeno número de conciliações realizadas, por preferir o usuário aguardar o pronunciamento judicial sobre o assunto, o que nem sempre representava uma vantagem.

4.3.1.4 Credibilidade

O Banco Mundial destaca a importância de um Judiciário confiável, que goze de credibilidade junto aos seus usuários e aos seus próprios membros. A confiabilidade e a

⁴³ Além de constituir-se como procedimento especial na primeira instância, também em sede recursal foi criado um sistema próprio dos Juizados formado pelas Turmas Recursais, possuindo cada estado uma ou mais turmas recursais para o julgamento do recurso previsto na Lei n. 10.259/2001. Havendo divergência entre turmas da mesma região, a decisão caberá à Turma Regional de Uniformização presente na sede de cada Tribunal Regional; sendo que na hipótese de divergência entre turmas recursais de diferentes regiões, caberá à Turma Nacional de Uniformização, sediada em Brasília, manifestar-se.

credibilidade do Judiciário estariam ligadas à ideia de proximidade, confiança, acessibilidade e, também, eficiência. Essa aproximação consistiria na informação e na participação do usuário nas questões da Justiça, em todos os níveis, desempenhando a educação e os meios de comunicação um importante papel.

Ademais, o ensino do Direito também deve ser assegurado ao público, no sentido de assegurar informação jurídica adequada e familiarização com o próprio sistema jurídico. Frequentemente, a falta de informação sobre o funcionamento do sistema é a intimidação inicial de acesso à justiça. Ademais, o ensino público aumenta a confiabilidade e credibilidade no Judiciário. Alguns países implementaram programas de rádio e TV, tendo como ponto focal o acesso, a determinados grupos sociais, a importantes informações sobre seus direitos. No Equador, por exemplo, um programa denominado "malandro de rua", informa os empregados domésticos sobre seus direitos, bem como as obrigações de seus empregadores. Os programas podem ser eficientes ferramentas para informar o público e devem ser expandidos para abranger outras áreas do direito. Estudos demonstram que uma vez informados de seus direitos e dos serviços jurídicos disponíveis, a população tende a apresentar mais motivação na busca de auxílio para enfrentar as injustiças a que são submetidas. Outrossim, a população deve ser informada da importância da reforma do Judiciário visando obter o suporte e o consenso necessário a essas iniciativas. Dessa forma, entenderão como as reformas são benéficas aos indivíduos e a sociedade como um todo. [...] Nos países onde foi [sic] estimulado [sic] as discussões públicas sobre o Judiciário observou-se o estabelecimento de interesse por parte de grupos sociais e institutos de pesquisa sobre as reformas. Esses grupos contribuem de forma inestimável às iniciativas de reforma através da realização de seminários, pesquisas de opinião pública e esclarecendo a população sobre o tema (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 52).

Cumprir mencionar neste ponto, que embora não tenha sido contemplada na pesquisa dos dez anos dos Juizados, o viés dessa recomendação estaria presente na iniciativa adotada no primeiro ano de seu funcionamento pelas cinco regiões da Justiça Federal, que envolveu uma ampla divulgação na televisão, no rádio e nos jornais, sobre a instalação dos Juizados e sua competência. Em algumas localidades também foram confeccionados folders e cartazes para divulgação, que foram distribuídos nas universidades, nos órgãos públicos e associações de classe, sendo realizadas, ainda, palestras para a comunidade (BRASIL/CJF, 2004, p. 30-31).

Além da divulgação, a aproximação com o usuário também estaria relacionada à criação de canais de escuta e participação.

Quando lhes faltam os mecanismos de escuta, os governos não são sensíveis aos interesses da população, especialmente das minorias e dos pobres, que geralmente lutam para se fazer ouvir nos corredores do poder. E nem mesmo o governo mais bem-intencionado conseguirá satisfazer eficientemente as necessidades coletivas se não souber quais são essas necessidades (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 11).

A credibilidade abarcaria, além disso, o combate à corrupção dentro do próprio Judiciário, que não se curvaria aos interesses políticos e nem aplicaria as regras arbitrariamente. Essa faceta da recomendação também seria característica da independência do Judiciário.

Quanto à pesquisa de 2012, como mencionando anteriormente, os usuários dos Juizados seriam na sua maioria mulheres, com idade média de 52 anos, de baixa renda e escolaridade, não possuindo as informações necessárias sobre os seus direitos ou o funcionamento do procedimento judicial.

Sobre a sua percepção dos Juizados e da sua posição no processo, esse perfil, provavelmente, acarretou uma visão de si próprio não como um sujeito de direito, mas de uma pessoa dependente da ajuda da Justiça, principalmente diante do “[...] discurso ‘humanitário’, de ‘missão social’ de muitos agentes do Judiciário e de outros órgãos da União, que efetivamente dizem a eles, no momento em que um acordo é concluído ou uma sentença é prolatada, que vão lhes ‘dar o benefício’ pleiteado” (BRASIL/CJF, 2012, p. 99).

A diversidade dos usuários foi assim retratada

Se é possível traçar, em linhas gerais, um perfil comum dos usuários dos juizados especiais federais, também é preciso reconhecer a diversidade de suas experiências de vida (e, conseqüentemente, das demandas que apresentam à Justiça), decorrentes especialmente dos diferentes contextos culturais e regionais dos quais são oriundos: áreas urbanas ou rurais; regiões de forte dinamismo socioeconômico ou regiões deprimidas; grandes centros ou regiões de fronteiras; comunidade ribeirinhas, indígenas ou quilombolas. Deve ser ressaltado ainda que, mesmo vindo de meios semelhantes, como o rural, há uma importante variação de suas condições, conforme as diferentes áreas geográficas. Essa diversidade dos usuários impacta diretamente no funcionamento dos juizados nas diversas seções e subseções da Justiça Federal, mas tende a ser relegada a segundo plano nas discussões sobre a padronização dos procedimentos pelas coordenações dos tribunais (BRASIL/CJF, 2012, p. 98).

De qualquer forma, mesmo com essa visão assistencialista, a avaliação dos Juizados foi bastante positiva, pois os usuários

[...] reconhecem que, pela primeira vez, têm a oportunidade de apresentar suas demandas ao Judiciário e de ter acesso pleno à justiça. Os juizados representam para essas pessoas uma Justiça mais próxima, menos elitista e mais apropriada a suas necessidades. [...] ‘Aqui resolve’, aqui nos ‘escutam’ são frases comuns proferidas pelos usuários, quando se referem aos juizados (BRASIL/CJF, 2012, p. 99).

Note-se que essa percepção não decorre necessariamente do resultado positivo do processo. Apontou-se que em 73% das demandas judiciais o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figurava como réu, sendo que apenas 46% desses processos resultam favoráveis

ao usuário. Essa evidência indicaria que, na realidade, a facilidade de acesso também implicaria no aumento do número de usuários atraídos pela possibilidade de obter um pronunciamento judicial sobre o seu suposto direito, independentemente da viabilidade de seu pedido, ou não.

O estudo também revelou que algumas pessoas atendidas estranharam a postura mais descontraída do Juiz. A própria dinâmica do Juizado, com a adoção da informalidade e da tentativa de conciliação prévia evidenciaria a existência de casos em que o usuário não consegue identificar quem seria o Juiz ou o advogado do Instituto Nacional do Seguro Social.

[...] Nas varas visitadas, não foi incomum o usuário não conseguir identificar o juiz, confundindo-o com o procurador do INSS, possivelmente pelo fato de tomar contato inicialmente com este, nas audiências de conciliação, nas quais aqueles profissionais costumam ser protagonistas e adotam postura inquisitiva, talvez mais próxima da noção de autoridade legítima para aquele contexto interativo (BRASIL/CJF, 2012, p. 142).

Logo, no que diz respeito à credibilidade, a avaliação foi positiva, tanto do ponto de vista dos usuários, como dos servidores e magistrados.

4.3.1.5 Transparência e Previsibilidade

A transparência das informações e a previsibilidade das decisões seriam apontadas pelo Banco Mundial como fatores que também gerariam a confiabilidade do usuário.

A definição de transparência estaria relacionada com a necessidade de fiscalização do desempenho judicial e da atuação dos juízes, podendo ser comparada à necessidade de prestação de contas ou *accountability*.

O que queremos dizer com *accountability* seria a necessidade de um funcionário ou organização explicar e justificar suas ações para outro órgão ou entidade, de acordo com critérios específicos, os quais, normalmente, tem o poder de tomar medidas corretivas quando os critérios não sejam cumpridos. O principal ponto da *accountability* é assegurar que as instituições primárias e o governo possam realizar suas funções adequadamente, de acordo com as normas legais aplicáveis e outros (GALLIGAN, 2001, p. 31, tradução nossa)⁴⁴.

⁴⁴ “What we mean by accountability is that one official or organization is required to explain and justify its actions to another body or authority, according to specified criteria, where the body or authority, to which account is given, normally has power to take remedial action when the criteria are not met. The main point of accountability is to ensure that the primary institutions and government perform their functions properly according to legal and other relevant standards” (GALLIGAN, 2001, p. 31).

Além dessa prestação de contas às entidades públicas, a transparência também implicaria na divulgação de informações para os usuários ou potenciais usuários, os quais exerceriam o controle social dos atos do Judiciário.

[...] um fator que é frequentemente esquecido é a transparência. Para um mercado funcionar (no caso o mercado são os serviços judiciais), devem ser disponibilizados suficientes informações aos potenciais usuários dos serviços. A independência do Judiciário requer um sistema de nomeação transparente e baseado no merecimento, sendo que atualmente apresentam-se diferentes sistemas de nomeação [de juízes] (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 22).

Esse controle não se restringiria aos atos judiciais, devendo ser observado, inclusive, no tocante à nomeação dos juízes e a sua avaliação.

Um elemento final deve ser incorporado em qualquer processo de nomeação e avaliação que o país pretenda implementar: a transparência. Atualmente, a população latino americana vê a nomeação como um processo secreto sem qualquer participação ou conhecimento da sociedade. De alguma forma, a população deve participar do processo de nomeação e avaliação. Os mecanismos que assegurem a transparência e a efetiva participação geram confiança pública no processo de nomeação, qualidade da magistratura, que por sua vez se reflete no Judiciário (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 25).

Assim como a falta de transparência, a ausência de previsibilidade na formulação das normas seria um dos motivos de instabilidade dos governos, considerando que as mudanças políticas poderiam trazer surpresas nem sempre desejáveis.

[...] a maior fonte de danos infligidos pelo Estado é a incerteza. Se um Estado muda frequentemente as regras ou não esclarece as regras pelas quais ele próprio deve se guiar, as empresas e os indivíduos não podem ter certeza hoje do que amanhã será lucrativo ou não lucrativo, lícito ou ilícito. Neste caso, adotarão estratégias caras para se proteger contra um futuro incerto – ingressando, por exemplo, na economia informal ou enviando capital ao exterior –, e tudo isso prejudica o desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 33).

As incertezas também poderiam ser decorrentes da forma como as leis são aplicadas, o que nem sempre importaria no cometimento de uma arbitrariedade, mas no julgamento de acordo com a convicção íntima do Juiz.

A previsibilidade, conquanto elencada como recomendação do Banco Mundial, estaria no plano ideal do judiciário, considerando que, ao prevalecer essa recomendação, a própria independência do Judiciário poderia restar vulnerada. Além disso, outros princípios constitucionais consagrados, como o do Juiz natural, poderiam estar em risco.

Na realidade, a previsibilidade das decisões judiciais estaria mais de acordo com o sistema do *Common Law*, que asseguraria a aplicação dos precedentes judiciais, sem modificações, às questões análogas.

Não obstante isso, podem ser citadas como precedentes judiciais institucionalizados, as súmulas da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU) e os enunciados do Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais (FONAJEF), que, sem efeito vinculante, podem orientar o julgamento nos processos dos Juizados.

Embora a pesquisa de 2012 não traga informações precisas sobre a previsibilidade e a transparência no campo dos Juizados, importa salientar o papel desempenhado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ)⁴⁵ e pelo Conselho da Justiça Federal (CJF)⁴⁶ quanto à divulgação dos dados orçamentários e processuais do Judiciário por meio de sistema eletrônico.

A análise mais acurada das recomendações do Banco Mundial a partir dos Juizados Especiais Federais permitiu verificar que o conteúdo dessas recomendações não se encontraria afastado da realidade brasileira. Embora a crítica corrente de que esse organismo internacional visaria por meio de sua proposta de reforma do Judiciário buscar mais o interesse de mercado do que a promoção da justiça, não se pode negar que essa influência teria sido positiva para os Juizados no tocante à própria oferta da justiça.

Os resultados da pesquisa confirmam, contudo, que a trajetória brasileira no campo da justiça, decorrente dos processos históricos e institucionais que caracterizariam os países da América Latina, ensejou uma assimilação dos conceitos e das recomendações de forma diferenciada em relação aos países que já se encontravam em um estágio mais avançado no campo do Judiciário.

Consoante foi possível constatar, a adesão ao novo modelo não implicou na iniciativa de se buscar pessoalmente o Judiciário ou de se visualizar na conciliação a solução mais rápida e mais vantajosa para o processo. Na realidade, a confiança creditada às instituições públicas como instância exclusiva de resolução de conflitos ainda constituiria um obstáculo para o aperfeiçoamento do acesso à justiça em toda a sua amplitude. Por outro lado, corrobora a perspectiva do Banco Mundial sobre o papel primordial das instituições em qualquer processo de mudança que se pretenda propor, inclusive no Judiciário.

⁴⁵ Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/>>.

⁴⁶ Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/>>.

5 CONCLUSÃO

A elaboração de um trabalho científico na área das Ciências Sociais não é tarefa fácil. Formular um problema nesse campo de conhecimento com a isenção necessária e suficiente para validar uma hipótese exige o esforço de tornar exatos conceitos que admitem significados diferentes a depender do sujeito, do tempo, do contexto e dos valores. Não por acaso, os estudos realizados na área demandam uma abordagem interdisciplinar dada à complexidade do fenômeno social, que constitui o seu objeto de estudo.

O primeiro desafio mostrou-se logo no capítulo introdutório, ao se desenhar a relação entre Direito, Sociologia e Economia, como disciplinas complementares. De acordo com a concepção do trabalho, as três disciplinas atuariam de forma coordenada, atribuindo-se ao Direito o domínio das normas, à Sociologia a investigação de como as normas se desenvolveriam na sociedade e à Economia o estudo do ambiente criado a partir da dinâmica das normas e do comportamento humano na satisfação de suas necessidades.

Entender como a lógica de mercado poderia ser aplicada às relações jurídicas constituiu uma etapa necessária para compreender como um organismo internacional, voltado para a concessão de ajuda financeira aos países, poderia se interessar pelas questões de Justiça e como essa ligação poderia ser feita. Nesse ponto, contribuíram os estudos sobre a Análise Econômica do Direito, a partir dos quais foi possível utilizar a lente da Economia – dentre outras possíveis – para realização deste trabalho.

Na sequência, delineou-se o objeto da pesquisa – que seria analisado mais à frente a partir da lente econômica –, apresentando-se o conceito de política pública, como se dava sua formulação e os modelos que poderiam ser empregados no seu estudo. A partir desse contexto, foi desenvolvida a concepção dos Juizados Especiais como política pública de acesso à justiça, e não meramente fruto da produção legislativa brasileira.

A caracterização dos Juizados como política pública de acesso à justiça foi revelada pelos antecedentes à elaboração da norma, principalmente as iniciativas verificadas no sul do país, no final dos anos 1970, com a finalidade de implantar um modelo de processo informal, menos custoso e, também, mais célere, baseado na experiência internacional, sobretudo, dos Estados Unidos.

Até a concretização do novo sistema, verificou-se a realização de diversos debates e estudos que visavam adaptar os Juizados de Pequenas Causas americanos para a realidade brasileira, enfrentando-se, ainda, a resistência de alguns grupos que eram desfavoráveis à

existência de um processo judicial menos rigoroso, portanto mais simplificado e informal, no qual o advogado poderia ser dispensado.

Embora os Juizados de Pequenas Causas tenham sido criados em 1984, somente com o advento da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, da Lei n. 9.099/95, os Juizados Especiais passaram a integrar o sistema processual brasileiro, cujo rito seria orientado pelos princípios da oralidade, da informalidade, da celeridade e da economia processual. Os Juizados Especiais, então instituídos, destinavam-se ao julgamento dos crimes de menor potencial ofensivo e das ações cíveis de menor complexidade e valor, não contemplando, entretanto, a possibilidade de acionar as pessoas jurídicas de Direito Público.

A necessidade da criação de um sistema semelhante na Justiça Federal passou então a ser discutida entre os próprios juízes federais, que entendiam que o modelo já existente no âmbito estadual deveria ser replicado na esfera federal. Essa discussão foi levada até o Conselho da Justiça Federal (CJF) que realizou uma pesquisa entre os próprios membros da magistratura para saber qual a opinião deles sobre a criação dos Juizados Especiais Federais.

Assim, apenas no ano de 2001 foi promulgada a Lei n. 10.259, que instituiu os Juizados Especiais Federais, com competência criminal e cível, nesse último caso, para o julgamento das ações de menor complexidade e valor contra a União, suas autarquias e empresas públicas.

Os novos Juizados Especiais Federais começaram a ser instalados no ano de 2002, sendo realizado um primeiro estudo, após um ano, a fim de verificar suas condições de estrutura e de funcionamento. Devido ao pouco tempo de existência, diversos problemas foram encontrados nos Juizados, sendo destacado, contudo, o empenho dos juízes e servidores em consolidar o novo sistema.

Dez anos mais tarde, no ano de 2012, uma nova pesquisa foi feita com o intuito de traçar um diagnóstico sobre o acesso à justiça. Diferentemente do estudo anterior, essa pesquisa foi conduzida pelo Instituto de Pesquisa Econômica (Ipea), o que, na percepção deste trabalho, constituiria um indício da inclinação do próprio Conselho da Justiça Federal (CJF) pelo diálogo entre o Direito e a Economia.

Essa pesquisa reuniu diversas informações sobre os Juizados, as quais foram analisadas sob o enfoque do acesso à justiça, por se entender que o usuário desempenharia o papel central nesse sistema. As conclusões dessa pesquisa, de um modo geral, foram no sentido de que a avaliação do usuário seria positiva, uma vez que, para ele, os Juizados representariam uma justiça diferente, mais próxima e menos elitizada. Saliente-se, contudo,

que a comparação, muitas vezes, era feita com o atendimento na agência do Instituto Nacional do Seguro Social, sem um parâmetro específico com outro órgão do Judiciário.

De qualquer forma, a pesquisa foi capaz de produzir um banco de dados sobre diversos aspectos dos Juizados Especiais Federais, que não estariam abrangidos na base de dados do Conselho da Justiça Federal (CJF) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A partir desses dados foi construída a proposta do presente trabalho.

Com foco no acesso à justiça e baseado em uma pesquisa empírica, o movimento pelo acesso à justiça foi impulsionado pelo Projeto Florença (*Florence Project*), de Cappelletti e Garth. Tratando-se de um projeto financiado pela Fundação Ford, o que denotaria que a pesquisa sobre o tema não interessava apenas aos entes públicos, seus resultados influenciaram o sistema de justiça de muitos países.

Esse projeto tinha por objetivo fazer uma análise crítica sobre os Judiciários modernos dentro da perspectiva do acesso à justiça. A pesquisa foi conduzida na década de 1970 em diversos países, inclusive da América do Sul, sem, contudo, a participação do Brasil.

Dessa forma, conquanto esse projeto seja sempre lembrado como referência nos estudos sobre o acesso à justiça, deve-se observar que o Brasil não constituiu seu objeto de estudo, como aconteceu com o Chile, a Colômbia e o Uruguai. Além disso, durante aquele período, o Brasil passava por um momento de intensa crise política-institucional que começou a ser superada apenas a partir da década de 1980, encontrando-se o estado brasileiro em uma fase diferente dos demais países no campo dos direitos e, portanto, da justiça.

A relevância dos resultados daquela pesquisa, contudo, são inquestionáveis, principalmente, quanto ao conhecimento sobre a realidade de outros países e suas experiências quanto ao acesso à justiça. A própria existência de um sistema processual mais simplificado e a possibilidade do ajuizamento de ações sem advogado são citadas naquele trabalho.

Por outro lado, para a abordagem do Banco Mundial, fez-se necessário retornar até os primórdios de sua criação, passando-se pelo contexto histórico mundial após a Segunda Guerra Mundial e a evolução de seu perfil até os dias de hoje.

Conquanto tenha sido criado com o objetivo de conceder auxílio financeiro aos países devastados pela guerra, tão logo superada a fase mais crítica e diante de uma crise econômica iminente em meados da década de 1970, o Banco Mundial voltou sua atenção para os países em desenvolvimento, mas com outro viés.

Isso porque, ao se deparar com essa nova realidade, o Banco Mundial verificou que algumas questões precisavam antes ser resolvidas para que uma economia de mercado

pudesse ser efetivamente implantada, dentre elas, a pobreza, a falta de acesso à educação e de acesso à justiça naqueles países. Assim, diversos estudos foram realizados com o intuito de diagnosticar os problemas e propor as medidas de combate a esses entraves, cujas iniciativas foram apoiadas pelos países através da indicação de pesquisadores e instituições de pesquisa que colaboraram com os seus relatórios.

No final da década de 1990, o Banco Mundial intensificou a sua campanha pela reforma dos Judiciários nacionais, merecendo os países da América Latina e do Caribe um estudo específico no qual eram assinalados os elementos necessários para o aperfeiçoamento dos sistemas de justiça. Esses elementos foram concebidos na forma de recomendações, uma vez que o Banco Mundial não possuiria autoridade para impor tais mudanças aos países, atuando no âmbito de sua atividade paranormativa.

Acerca das recomendações, o Banco Mundial deixava claro que não se tratava de um rol exaustivo e que muito de seus conteúdos poderiam variar a depender dos contornos dados pelo próprio país ao recepcioná-las.

Embora o lastro do Banco Mundial nas aludidas recomendações, verificou-se que, na realidade, o organismo internacional havia apenas tratado de reunir algumas das diretrizes que deveriam orientar o Judiciário dos países, muitas delas inclusive já incorporadas, e que apenas teria imprimido um traço dos valores de mercado destinados aos sistemas judiciais. Nesse ponto, vale destacar, como citado no trabalho, que, de fato, não seria plausível supor que as pessoas adotassem um comportamento diverso da racionalidade de mercado quando estivessem perante o Judiciário. As recomendações seriam, portanto, o acesso à justiça, a independência do Judiciário, a eficiência, a credibilidade, a transparência e a previsibilidade.

Delineado o objeto e elaborado os parâmetros da pesquisa, foi possível analisar os Juizados Especiais Federais com base nas recomendações do Banco Mundial.

Em relação à acessibilidade (acesso à justiça), constatou-se a existência de alguns problemas na questão do acesso físico, principalmente para as pessoas portadoras de deficiência. Em relação à possibilidade do ajuizamento de processo sem advogado, verificou-se uma baixa adesão dos usuários, que prefeririam contratar advogado particular. Ainda, poucos Juizados contariam com o atendimento pela Defensoria Pública.

Quanto à independência do Judiciário, foi apurado que cada Juizado seria responsável pela sua organização administrativa, processual e jurisdicional, o que conferiria uma rotina de trabalho diferente para cada instalação.

A eficiência trabalhada pelo Banco Mundial seria baseada na Teoria da Eficiência Econômica da Análise Econômica do Direito, segundo a qual, em síntese, o processo deveria

ser mais simples e representar uma vantagem maior para o usuário do que se o conflito fosse resolvido na esfera privada. Nesse tocante, verificou-se que poucas conciliações eram realizadas, preferindo o usuário aguardar o pronunciamento judicial sobre o assunto, o que nem sempre representava uma vantagem, considerando o tempo e, por vezes, uma condenação em valor igual ou inferior aos termos da proposta de acordo. Por outro lado, os Juizados não exigiriam o pagamento de custas do processo em primeira instância, o que somente seria necessário na fase recursal.

No que diz respeito à credibilidade, a avaliação foi positiva, tanto do ponto de vista dos usuários, como dos servidores e magistrados. Acerca da transparência, foi mencionada a existência de canais de divulgação das informações processuais e orçamentárias dos Juizados. Sobre a previsibilidade das decisões, entendeu-se que, ao se admitir essa recomendação como proposto pelo Banco Mundial, outros princípios constitucionais poderiam ser vulnerados, tais como, o livre convencimento motivado do Juiz. A previsibilidade estaria mais de acordo com o sistema dos precedentes judiciais dos Estados Unidos e da Inglaterra (*Common Law*).

Após o enfretamento do problema de pesquisa, constatou-se que, de acordo com as recomendações do Banco Mundial, os Juizados Especiais Federais ainda constituem um modelo em evolução. Conforme analisado, a criação dos Juizados não importou na diminuição significativa de processos na vara comum e nem na agilidade no seu julgamento.

A conclusão que se chega é que, na verdade, os Juizados Especiais Federais assumiram uma demanda reprimida de pessoas que não tinham, em princípio, intenção de procurar o Judiciário. Com a criação de um processo simplificado, no qual não existem custas iniciais e nem a necessidade de contratar advogado, passou a ser incentivado o ajuizamento de ações que não se mostravam vantajosas do ponto de vista do processo comum, seja pelo tempo ou pelo custo. Essas são as pessoas que passaram a ser usuárias dos Juizados.

Ocorre que, não obstante o grande número de processos que são ajuizados todos os anos e a alta produtividade nos julgamentos das ações em comparação com a justiça comum, denota-se que alguns dos institutos próprios dos Juizados ainda não foram assimilados pelos usuários, como, por exemplo, a possibilidade de estar em juízo sem advogado e a opção pela conciliação.

Consoante se verificou, os usuários e potenciais usuários dos Juizados ainda não se abriram para essa nova realidade, preferindo assumir todos os percalços do processo, tais como, morosidade e alto custo com a contratação de advogado, a fim de obter provimento jurisdicional da lavra do próprio magistrado.

Nesse contexto, se, por um lado, é importante que o Judiciário assegure mecanismos acessíveis, idôneos, independentes, transparentes, eficientes e previsíveis – do ponto de vista da não surpresa –, não apenas para economia de mercado, mas também para a justiça; de outro, deve-se compreender que o processo de assimilação desses novos valores ainda se encontra em curso.

Nesse ponto, sobressai a perspectiva do Banco Mundial sobre o papel primordial das instituições em qualquer processo de mudança que se pretenda propor, inclusive no âmbito do Judiciário, concluindo-se, portanto, que os modelos ideais de justiça somente podem ser entendidos a partir da realidade de cada país.

REFERÊNCIAS

ANDRIGHI, Fátima Nancy. A democratização da justiça. **Revista CEJ**, v. 1, n. 3, set./dez. 1997. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/view/115/158>>. Acesso em: 15 out. 2014.

ARNAUD, André-Jean. **O direito entre modernidade e globalização**: lições de filosofia do Direito e do Estado. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

BANCO MUNDIAL. **About the World Bank**. 2014a. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/about>>. Acesso em: 15 out. 2014.

_____. **Comprehensive legal and judicial reform**: towards an agenda for a just and equitable society in the 21st century. Washington: Banco Mundial, 2001. Disponível em: <http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=475520&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000094946_01072104010395>. Acesso em: 18 out. 2014.

_____. **Documento Técnico n. 280**: Judicial Reform in Latin America and the Caribbean. Washington: Banco Mundial, 1995. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/08/01/000009265_3961219102707/Rendered/PDF/multi_page.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2013.

_____. **Documento Técnico n. 319**: O setor Judiciário na América Latina e no Caribe: elementos para reforma. Washington: Banco Mundial, 1996. Disponível em: <<http://www.anamatra.org.br/uploads/document/00003439.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

_____. **O Estado num mundo em transformação**: relatório sobre o desenvolvimento mundial, 1997: relatório n. 19. Washington: Banco Mundial, 1997. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/05/22/000090341_20070522125737/Rendered/PDF/341310PORTUGUE18213137771701PUBLIC1.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. **Fazendo com que a justiça conte**: medindo e aprimorando o desempenho do Judiciário no Brasil: relatório n. 32789-BR. Unidade de redução de pobreza e gestão econômica. América Latina e Caribe. Washington: Banco Mundial, 2004. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/04/10/000020439_20070410105404/Rendered/PDF/327890PORTUGUE10Que0A0Justica0Conte.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2013.

_____. **Instituciones para los mercados**: relatório n. 24. Washington: Banco Mundial, 2002. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/11/16/000160016_20051116133717/Rendered/PDF/228250SPANISH0WDR02002.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. **Law and Development: Judicial System Reform**. 2014b. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/browse?value=Law+and+Development+%3A%3A+Judicial+System+Reform&type=topic>>. Acesso em: 21 out. 2014.

_____. **Organization**. 2014c. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/about/leadership>>. Acesso em: 15 out. 2014.

_____. **Topics**. 2014d. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/topic#1>>. Acesso em: 15 out. 2014.

_____. **What we do**. 2014e. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do>>. Acesso em: 15 out. 2014.

BARCELLOS, Ana Paula. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: SOBRINHO, Barbosa Lima et al. **Em defesa do interesse nacional**: desinformação e alienação do patrimônio público. São Paulo: Paz e Terra, 1994. p. 99-144.

BELTRÃO, Hélio. **Lei n. 7.244/84: Exposição de Motivos**. In: WATANABE, Kazuo (Coord.). **Juizado Especial de Pequenas Causas: Lei n. 7.244, de 7 de novembro de 1984**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985. p.

BERCOVICI, Gilberto. As origens do Direito Econômico: homenagem a Washington Peluso Albino de Souza. **Revista Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, número especial em memória do Prof. Washington Peluso Albino de Souza, p. 253-263, 2013. Disponível em: <<http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/P.0304-2340.2013vWAp253/308>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

BIERSTEKER, Thomas J. O “triunfo” da economia neoclássica no mundo em desenvolvimento: convergência de políticas e fundamentos da governança na ordem econômica internacional. In: ROSENAU, James. N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.).

Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora UnB: Imprensa Oficial, 2000. cap. 4, p. 143-181.

BOCHENEK, Antônio César. **A interação entre tribunais e democracia por meio do acesso aos direitos e à justiça:** análise de experiências dos juizados especiais federais cíveis brasileiros. Brasília: CJF, 2013.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Direitos Fundamentais: tópicos de teoria geral. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 5. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. cap. 5, p. 307-373.

_____. Poder Legislativo. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 5. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. cap. 11, p. 981-1036.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais. **Série pesquisas do CEJ**, n. 14. Brasília: CJF, 2012a.

_____. Conselho da Justiça Federal. Diagnóstico da estrutura e funcionamento dos juizados especiais federais. **Série pesquisas do CEJ**, n. 12. Brasília: CJF, 2004.

_____. Conselho da Justiça Federal. Especial JEFs: Pesquisa faz balanço dos dez anos de funcionamento dos JEFs. **Folha do CJF:** Informativo do Conselho da Justiça Federal, n. 31, set./out. 2012b. Disponível em: <http://www.jf.jus.br/cjf/comunicacao-social/informativos/folha-do-cjf/FolhaCJF31_online_web.pdf/view>. Acesso em: 2 dez. 2012.

_____. Conselho da Justiça Federal. **Estatísticas da Justiça Federal.** Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-geral/estatistica-da-justica-federal/estatistica-processual>>. Acesso em: 15 out. 2014.

_____. Conselho da Justiça Federal. Juizados Especiais Federais. **Série pesquisas do CEJ**, n. 7. Brasília: CJF, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 5 nov. 2012.

_____. **Exposição de Motivos da Lei n. 9.099**, de 26 de setembro de 1995. Brasília, DF, 1995a. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/fonaje/pdf/Exposicao_de_motivos_da_lei_9099.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

_____. **Exposição de Motivos da Lei n. 10.259**, de 12 de julho de 2001. Brasília, DF, 2001a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm>. Acesso em: 5 nov. 2012.

_____. Lei n. 7.244, de 7 de novembro de 1984. Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 nov. 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7244.htm>. Acesso em: 5 nov. 2012.

_____. Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os juizados especiais cíveis e criminais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 set. 1995b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm>. Acesso em: 5 nov. 2012.

_____. Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos juizados especiais cíveis e criminais no âmbito da justiça federal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 jul. 2001b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm>. Acesso em: 5 nov. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Direito e Desenvolvimento Econômico**: intervenção em debate na Escola de Direito GV, São Paulo, 3 out. 2006. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/articles/08.12.Direito_e_Developolvimento.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2013.

BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no Estado Constitucional**: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela Administração Pública brasileira. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

BURGOS SILVA, José Germán. **Estado de Derecho y globalización**: El Banco Mundial y las reformas institucionales em América Latina. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos: Universidad Nacional de Colombia, 2009.

CANDEAS, Ana Paula Lucena Silva. **Juízes para o Mercado? – Os valores recomendados pelo Banco Mundial para o Judiciário em um mundo globalizado.** Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

_____. Valores e os Judiciários: os valores recomendados pelo Banco Mundial para os Judiciários nacionais. **Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros**, Brasília, ano 7, n. 13, jan./jul. 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito de acesso à justiça constitucional.** Palestra proferida no evento: Estados da Conferência das Jurisdições Constitucionais dos países de língua portuguesa, Luanda, jun. 2011. Disponível em: <http://www2.stf.jus.br/cjcplp/presidencia/GomesCanotilho_Junho2011.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2013.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça.** Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Dependência e desenvolvimento na América Latina. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal.** Rio de Janeiro: Editora Record, 2000. p. 497-519.

CARNEIRO, João Geraldo Piquet. **Análise da estruturação e funcionamento do Juizado de Pequenas Causas da cidade de Nova Iorque.** In: WATANABE, Kazuo (Coord.). **Juizado Especial de Pequenas Causas: Lei n. 7.244, de 7 de novembro de 1984.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985. p.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. **Organizações, instituições e poder no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CHASIN, Ana Carolina da Matta. O Juizado Especial Cível e a Reforma do Judiciário no Brasil. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, São Carlos, v. 21, n. 1, p. 97-114, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/285/208>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo.** 25. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

CITTADINO, Gisele; COLODETTI, Helena. Separação de poderes no Brasil contemporâneo. **Boletim CEDES**, Rio de Janeiro, abr./jun. 2013. Disponível em: <http://www.cis.puc-rio.br/cedes/PDF/abril_2013/Separacao_de_Poderes_no_Brasil_Contemporaneo.pdf>. Acesso em: 28 maio 2014.

COASE, Ronald H. O Problema do custo social. **The Latin American and Caribbean Journal of Legal Studies**, Berkeley, v. 3, n. 1, art. 9, 2008. Disponível em: <http://www.territoriopaiva.com/tw5.0/contas/00074_v1/arquivos/workspaces/download/1/o_problema_do_custo_social_portug_coase.pdf>. Acesso em: 28 maio 2014.

COELHO, Inocêncio Mártires. Funcionamento do Estado de Direito. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. cap. 2, p. 211-222.

CLARK, Giovani. Política Econômica e Estado. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, n. 62, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v22n62/a14v2262.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

CORNETT, Linda; CAPORASO, James A. E, contudo, se movimenta!: os interesses dos estados e das forças sociais na comunidade européia. In: ROSENAU, James. N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora UnB: Imprensa Oficial, 2000. cap. 8, p. 295-334.

COX, Robert W. Reflexões sobre a relevância de Ibn Kaldun. In: ROSENAU, James. N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora UnB: Imprensa Oficial, 2000. cap. 5, p.183-218.

CUNHA, Luciana Gross. Juizado Especial: ampliação do acesso à justiça? In: SADEK, Maria Tereza Aina. **Acesso à justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 43-73.

CZEMPIEL, Ernst-Otto. Governança e democracia. In: ROSENAU, James. N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora UnB: Imprensa Oficial, 2000. cap. 9, p. 335-362.

DECLARAÇÃO DE DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO, 1978. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

DYE, Thomas R. Mapeamento de modelos de análises de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009. parte II, cap. 3, p. 99-132.

FARIA, José Eduardo. A crise do judiciário no Brasil. In: LIMA Jr., Jayme. **Independência dos juízes: aspectos relevantes, casos e recomendações**. Recife: Gajop, 2005. p. 23-51.

FERREIRA, Paulo Trigo. A teoria da escolha pública (*public choice*): uma abordagem neoliberal? **Análise Social**, v. 32, n. 141, p. 419-442, 1997. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841484T5sAW2pw7Dh10FX8.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

FIANI, Ronaldo. **Teoria dos jogos: com aplicações em Economia, Administração e Ciências Sociais**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas** (Ipea), Brasília, n. 21, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 28 maio 2014.

GALLIGAN, Denis. Principal institutions and mechanism of accountability. In: BANCO MUNDIAL. **Comprehensive Legal and Judicial Development: Toward an agenda for a just and equitable society in the 21st Century**. Washington: World Bank, 2001. p. 31-42. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2001/08/04/000094946_01072104010395/Rendered/PDF/multi0page.pdf>. Acesso em: 18 out. 2014.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Eficiência econômica como indicativo de bom Direito. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 18 maio 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-mai-18/embargos-culturais-eficiencia-economica-indicativo-bom-direito>>. Acesso em: 18 out. 2014.

GOLDENBERG, Miriam. **A arte de pesquisar**. 8 ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GOMES, Conceição. Administração da Justiça. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.) **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 251-259.

GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. O Direito e a Ciência Econômica: a possibilidade interdisciplinar na contemporânea Teoria Geral do Direito. **Latin American**

and Caribbean Law and Economics Association, Berkeley, jan. 2007. Disponível em: <<http://escholarship.org/uc/item/39q6m55k#page-12>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. São Paulo: Malheiros, 2008.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **The policy process in the modern capitalist state**. Brighton: Wheatsheaf Books, 1985.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

HILL, Michael. **The policy process**: a reader. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1993.

INATOMI, Celly Cook. **O acesso à justiça no Brasil: a atuação dos Juizados Especiais Federais Cíveis**. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. **Revista Estudos Históricos**, São Paulo, v. 9, n. 18, p. 389-402, 1996.

LEAL, Rogério Gesta. **Impactos econômicos e sociais das decisões judiciais**: aspectos introdutórios. Porto Alegre: ENFAM, 2010.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓFILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MASCARO, Alysson Leandro. **Lições de sociologia do Direito**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira. Poder Executivo. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. cap. 11, p. 1037-1064.

_____. Poder Judiciário. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. cap. 11, p. 1065-1138.

MOTTA, Luiz Eduardo Pereira; RUEDIGER, Marco Aurélio; RICCIO, Vicente. O acesso à justiça como objeto de política pública. **Cadernos Ebape**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 1-13, jun. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v4n2/v4n2a11>>. Acesso em: 05 maio 2014.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. Prefácio. In: MASCARO, Alysso Leandro. Lições de sociologia do Direito. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p.

NALINI, José Renato. Judicial Reform in Brazil. In: **Documento Técnico n. 280: Judicial Reform in Latin America and the Caribbean**. Washington: Banco Mundial, 1995. p. 172-175. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/08/01/000009265_3961219102707/Rendered/PDF/multi_page.pdf>. Acesso em: 15 out. 2014.

NOBRE, Marcos. Apontamentos sobre a Pesquisa em Direito no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 66, p. 145-154, jul. 2003. Disponível em: <http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/NOBRE_Apontamentos%20sobre%20a%20Pesquisa%20em%20Direito%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2014.

NORTH, Douglass C. Institutions. **The Journal of Economics Perspectives**, Pittsburgh, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991. Disponível em: <<http://classwebs.spea.indiana.edu/kenricha/classes/v640/v640%20readings/north%201991.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2014.

NUNES, Dierle; TEIXEIRA, Ludmila. Por um acesso à justiça democrático. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 217, p. 75-120, mar. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

PINTO, Oriana Piske de Azevedo Magalhães. **Abordagem histórica e jurídica dos juizados de pequenas causas aos atuais juizados especiais**. Brasília: Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), 2008. Disponível em: <http://www.amb.com.br/index.asp?secao=artigo_detalhe&art_id=519>. Acesso em: 28 maio 2014.

PIOVESAN, Flávia. Reforma do Judiciário e direitos humanos. In: TAVARES, André Ramos; LENZA, Pedro; ALARCON, Pietro de Jesus Lora. **Reforma do Judiciário: Emenda Constitucional 45/2004**. São Paulo: Método, 2005. p. 67-81.

POSNER, Richard A. **Problemas de Filosofia do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

_____. Creating a Legal Framework for Economic Development. **The World Bank Research Observer**, Washington, v. 13, n. 1, p. 1-11, Feb. 1998. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/LegalFramework.pdf> . Acesso em: 28 maio 2014.

RACHED, Gabriel. As alterações na política de desenvolvimento do Banco Mundial no contexto das transformações internacionais. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, 2010. Disponível em: <<http://www.revistaokos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/152/129>>. Acesso em: 17 dez. 2014.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas. **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 11-28, jan./jun. 2005.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. A organização das Nações Unidas e as políticas públicas nacionais. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 193-216.

ROSENAU, James. N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James. N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora UnB: Imprensa Oficial, 2000. cap. 1, p. 11-46.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES/UAB, 2009.

SADEK, Maria Tereza Aina. **Acesso à justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

_____. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 79-101, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a05v1851.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2014.

_____. Acesso à justiça: visão da sociedade. **Revista Justitia**, São Paulo, v. 65, n. 198, p. 271-279, jan./jun. 2008. Disponível em: <<http://www.justitia.com.br/revistas/baw677.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2014.

SADEK, Maria Tereza Aina; ARANTES, Rogério Bastos. A crise do Judiciário e a visão dos juízes. **Revista USP**, São Paulo, n. 21, p. 34-45, 1994. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/26934>>. Acesso em: 28 maio 2014.

SALAMA, Bruno Meyerhof. A história do declínio e queda do eficientismo na obra de Richard Posner. **Latin American and Caribbean Law and Economics Association**, Berkeley, jan. 2012. Disponível em: <http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1034&context=bruno_meyerhof_salama>. Acesso em: 18 out. 2014.

_____. O que é Direito e Economia? **Latin American and Caribbean Law and Economics Association**, Berkeley, jan. 2008. Disponível em: <http://works.bepress.com/bruno_meyerhof_salama/16/>. Acesso em: 18 out. 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Lisboa, n. 21, p. 11-44, nov. 1986. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Introducao_a_sociologia_da_adm_justica_RCCS21.PDF>. Acesso em: 28 maio 2014.

_____. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011a.

_____. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2011b.

_____. Law and Community: The Changing Nature of State Power in Late Capitalism, **International Journal of Sociology of Law**, v. 8, p. 379-397, 1980.

SANTOS, William Douglas Resinente. Juizados Especiais Federais. **Jus Navegandi**, Teresina, ano 4, n. 30, abr. 1999. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/828>>. Acesso em: 26 out. 2014.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2012.

SILVEIRA, Daniel Barile da. A sociologia e a dogmática jurídicas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 27, p. 171-179, nov. 2006. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/rsp/article/view/8121/5738>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 18 set. 2014.

SZTAJN, R. Law and Economics. In: ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel. **Direito e Economia**: análise econômica do direito e das organizações. São Paulo: Elsevier, 2005. cap. 1, p. 74-83.

VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2014.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**: a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001.

WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform. In: WILLIAMSON, John. **Latin American Adjustment**: How much has happened? Washington, Peterson Institute for International Economics, apr. 1990. Disponível em: <<http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486>>. Acesso em: 18 set. 2014.

YOUNG, Oran. R. A eficácia das instituições internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas. In: ROSENAU, James. N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora UnB: Imprensa Oficial, 2000. cap. 6, p. 219-261.

ZACHER, Mark W. Os pilares em ruína do tempo de Vestfália: implicações para a governança e a ordem internacional. In: ROSENAU, James. N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora UnB: Imprensa Oficial, 2000. cap. 3, p. 83-141.

ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel. Análise econômica do direito e das organizações. In: ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel. **Direito e Economia**: análise econômica do direito e das organizações. São Paulo: Elsevier, 2005. cap. 1, p. 1-15.

ANEXO A - Movimentação Processual dos Juizados Especiais Federais no período de 2002 a 2013 por Região

	Processos	Anos											
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
DF	Distribuídos	13.441	22.012	30.440	57.110	37.718	19.858	22.186	21.906	15.434	16.687	16.036	28.071
	Julgados	3.361	16.160	30.921	49.063	46.688	22.326	23.547	24.860	25.960	22.030	19.778	24.379
	Remetid./ TR	-	-	-	-	2.925	4.833	3.175	8.063	12.641	13.018	10.066	630
	Tramitação (*)	12.557	28.413	48.368	57.490	50.443	55.366	55.134	53.024	49.280	39.920	35.716	31.365
AC	Distribuídos	1.023	5.778	10.050	20.342	6.982	8.514	5.461	5.476	9.168	7.181	8.635	5.608
	Julgados	174	2.589	6.215	24.484	8.675	6.286	8.047	4.929	8.045	8.231	8.062	4.138
	Remetid./ TR	-	-	-	-	1.441	2.861	5.989	1.966	1.487	5.040	3.037	27
	Tramitação (*)	968	5.457	13.326	9.862	8.461	7.749	6.182	5.121	9.494	7.384	9.236	8.543
AP	Distribuídos	8.588	2.770	2.844	6.364	6.391	3.724	5.550	8.079	8.210	9.700	3.791	7.536
	Julgados	1.714	6.831	3.729	6.652	4.483	4.957	4.339	5.767	7.494	11.523	6.493	6.304
	Remetid./ TR	-	-	-	-	509	315	640	688	1.177	1.912	1.790	22
	Tramitação (*)	8.582	10.335	5.806	3.065	6.581	7.433	6.909	9.151	11.627	12.296	5.188	5.516
AM	Distribuídos	5.433	9.054	12.810	8.409	8.054	6.605	8.646	8.319	5.059	4.501	10.201	12.744
	Julgados	380	4.708	9.980	10.057	9.520	7.902	8.819	8.899	3.990	4.301	10.327	10.700
	Remetid./ TR	-	-	-	-	1.800	1.196	2.324	3.391	2.138	1.762	7.205	25
	Tramitação (*)	5.349	14.127	20.485	20.930	18.844	19.607	19.309	13.671	8.761	6.858	5.234	7.301
BA	Distribuídos	2.513	36.979	74.356	92.165	24.116	51.929	47.804	55.947	57.242	60.339	66.127	75.984
	Julgados	1.364	6.939	16.288	130.812	40.683	43.367	39.898	46.387	50.192	57.824	74.411	71.589
	Remetid./ TR	-	-	-	-	25.641	20.524	12.146	10.015	11.831	19.078	23.285	198
	Tramitação (*)	1.868	36.704	109.214	124.208	70.347	72.053	72.602	85.091	84.151	88.489	81.375	78.431
GO	Distribuídos	7.937	19.864	27.399	20.661	31.990	25.048	28.271	46.522	40.275	34.781	31.723	35.306
	Julgados	1.712	12.030	21.253	31.409	27.521	22.022	25.555	40.549	38.156	34.736	37.005	36.099
	Remetid./ TR	-	-	-	-	5.034	6.345	5.835	8.039	11.241	14.297	16.126	193
	Tramitação (*)	7.021	19.814	35.453	28.441	36.522	34.651	35.468	47.368	47.854	45.738	38.167	35.409
MA	Distribuídos	3.350	13.322	25.429	24.930	44.956	48.099	53.300	40.869	49.923	47.105	51.489	72.859
	Julgados	723	6.427	16.022	21.779	30.552	47.116	56.695	42.841	38.607	52.130	55.722	62.829

	Remetid./ TR	-	-	-	-	4.074	1.522	12.348	4.778	4.558	10.480	12.926	209
	Tramitação (*)	3.250	14.666	34.302	44.616	73.271	71.059	77.408	52.149	66.229	61.342	51.333	62.939
MT	Distribuídos	3.157	8.583	7.386	14.247	11.733	8.260	9.088	13.683	12.872	14.386	13.459	14.254
	Julgados	755	4.703	4.766	12.981	9.682	8.773	8.385	11.928	12.036	15.294	14.507	14.425
	Remetid./ TR	-	-	-	-	921	1.945	2.517	3.656	3.620	4.416	5.425	80
	Tramitação (*)	2.862	9.759	12.985	22.689	20.564	20.222	19.768	19.001	20.046	21.291	21.992	21.836
MG	Distribuídos	13.679	65.150	210.392	66.346	63.389	88.446	86.370	81.692	76.256	84.242	84.997	110.633
	Julgados	3.624	20.009	85.223	118.882	97.247	68.550	53.386	83.677	91.699	93.133	102.658	113.252
	Remetid./ TR	-	-	-	-	19.673	16.735	13.379	22.808	30.127	28.575	43.621	650
	Tramitação (*)	12.581	73.957	254.200	244.252	181.183	193.415	197.326	217.823	201.801	198.993	167.230	152.705
PA	Distribuídos	5.851	21.121	21.076	28.169	25.520	41.893	25.794	33.175	38.466	47.899	45.896	55.146
	Julgados	1.189	3.814	11.115	20.852	34.434	34.666	31.292	31.928	35.585	40.502	48.300	52.791
	Remetid./ TR	-	-	-	-	3.080	3.482	4.208	10.710	5.730	6.954	15.054	87
	Tramitação (*)	5.261	24.545	38.727	62.638	56.982	70.648	68.568	60.965	65.013	67.517	78.549	71.640
PI	Distribuídos	3.718	8.933	10.833	15.468	42.114	30.385	16.083	15.627	19.048	21.424	25.355	33.717
	Julgados	1.011	4.160	5.322	12.115	17.486	30.230	29.101	18.616	9.235	20.456	24.935	29.433
	Remetid./ TR	-	-	-	-	949	16.357	21.139	5.796	1.829	3.426	3.499	79
	Tramitação (*)	3.697	11.636	17.548	25.336	63.692	65.809	50.736	39.440	60.784	82.907	87.548	87.982
RO	Distribuídos	1.092	13.629	7.979	17.396	18.133	12.398	9.258	10.855	11.754	9.755	9.038	9.149
	Julgados	493	8.591	9.102	16.107	14.495	8.753	12.189	11.238	11.427	12.586	7.637	10.642
	Remetid./ TR	-	-	-	-	1.168	3.525	5.838	6.745	4.593	3.694	5.160	91
	Tramitação (*)	753	11.902	14.211	27.144	23.450	25.268	24.212	24.630	23.984	24.813	22.288	20.041
RR	Distribuídos	5.430	2.780	6.113	5.616	7.120	10.195	6.993	6.204	6.189	2.635	3.750	3.258
	Julgados	1.605	4.397	5.998	4.639	4.495	11.418	6.141	5.360	8.183	3.873	4.435	3.871
	Remetid./ TR	-	-	-	-	135	626	1.517	2.209	1.937	1.115	1.585	220
	Tramitação (*)	5.420	6.516	8.560	5.876	10.322	7.493	7.770	9.303	9.118	8.195	4.466	3.899
TO	Distribuídos	1.186	2.954	3.939	4.820	8.055	6.969	6.254	8.646	14.258	13.555	12.297	14.879
	Julgados	696	2.023	2.746	5.059	6.247	6.494	6.100	7.940	14.073	10.582	8.111	14.614
	Remetid./ TR	-	-	-	-	1.049	1.810	1.626	2.302	2.733	2.939	1.520	136
	Tramitação (*)	659	2.688	5.589	7.404	6.930	7.532	7.582	8.335	11.071	10.317	14.438	21.375

TOTAL	Distribuídos	76.398	232.929	451.046	382.043	336.271	362.323	331.058	357.000	364.154	374.190	382.794	479.144	
	Julgados	18.801	103.381	228.680	464.891	352.208	322.860	313.494	344.919	354.682	387.201	422.381	455.066	
	TRF1ª	Remetid./ TR	-	-	-	-	70.405	84.083	94.689	93.175	95.642	116.706	150.299	2.647
	Tramitação (*)	70.828	270.519	618.774	683.951	627.592	658.305	648.974	645.072	669.213	676.060	622.760	608.982	
RJ	Distribuídos	36.349	161.409	156.532	179.418	187.586	199.569	137.682	139.409	116.275	93.418	83.039	104.492	
	Julgados	7.573	89.807	156.568	139.210	201.622	150.066	133.912	117.736	105.828	115.712	99.447	119.912	
	Remetid./ TR	-	-	-	-	32.844	0	50.860	46.041	39.439	42.503	39.814	46.410	
	Tramitação (*)	28.043	136.926	203.490	195.008	143.456	171.510	162.840	154.408	163.916	141.923	111.759	106.558	
ES	Distribuídos	3.130	32.810	22.283	21.376	12.309	20.292	15.782	14.939	13.593	16.237	17.507	14.568	
	Julgados	422	2.482	24.198	27.040	14.191	9.337	14.728	11.410	13.189	14.398	20.667	19.727	
	Remetid./ TR	-	-	-	-	3.509	0	3.512	4.537	4.201	5.572	5.894	7.663	
	Tramitação (*)	2.693	34.544	31.530	20.317	16.435	25.345	25.845	29.148	29.945	32.798	31.171	25.192	
TOTAL	Distribuídos	39.479	194.219	178.815	200.794	199.895	219.861	153.464	154.348	129.868	109.655	100.546	119.060	
	Julgados	7.995	92.289	180.766	166.250	215.813	159.403	148.640	129.146	119.017	130.110	120.114	139.639	
	TRF2ª	Remetid./ TR	-	-	-	-	36.353	0	54.372	50.578	43.640	48.075	54.073	
	Tramitação (*)	30.736	171.470	235.020	215.325	159.891	196.855	188.685	183.556	193.861	174.721	142.930	131.750	
SP	Distribuídos	17.620	142.174	632.742	478.678	197.537	231.611	210.925	192.854	169.865	160.463	156.369	197.293	
	Julgados	7.125	72.590	466.849	370.733	273.648	326.180	187.179	209.391	230.731	220.471	186.726	196.611	
	Remetid./ TR	2.428	26.172	9.407	108.319	45.048	61.739	138.553	69.466	80.173	89.694	94.571	80.530	
	Tramitação (*)	15.524	130.000	766.440	1.131.387	879.813	488.539	365.121	321.286	293.400	238.055	201.742	214.564	
MS	Distribuídos	1.492	4.364	8.246	16.494	8.066	6.333	4.444	6.086	6.720	5.631	6.186	7.076	
	Julgados	389	2.679	3.453	15.034	3.398	8.354	9.193	5.380	5.370	6.309	9.232	8.103	
	Remetid./ TR	144	636	255	1.537	644	1.440	8.336	2.241	1.999	1.360	3.482	2.880	
	Tramitação (*)	1.383	4.807	10.307	17.914	20.343	17.486	10.889	11.057	12.962	15.567	13.556	13.932	
TOTAL	Distribuídos	19.112	146.538	640.988	495.172	205.603	237.944	215.369	198.940	176.585	166.094	162.555	204.369	
	Julgados	7.514	75.269	470.302	385.767	277.046	334.534	196.372	214.771	236.101	226.780	195.958	204.714	
	TRF3ª	Remetid./ TR	2.572	26.808	9.662	109.856	45.692	63.179	146.889	71.707	82.172	91.054	98.053	83.410
	Tramitação (*)	16.907	134.807	776.747	1.149.301	900.156	506.025	376.010	332.343	306.362	253.622	215.298	228.496	
RS	Distribuídos	85.221	105.498	65.375	115.009	102.326	139.562	133.872	114.739	139.519	114.173	108.995	134.093	
	Julgados	25.292	84.621	91.060	110.600	91.768	111.439	131.428	141.814	139.428	141.797	122.634	131.851	

	Remetid./ TR	-	-	-	-	42.460	48.497	48.779	58.246	66.351	61.250	49.164	47.107
	Tramitação (*)	72.733	107.591	126.911	119.619	109.726	134.461	140.602	138.054	136.952	116.151	113.807	128.529
PR	Distribuídos	33.039	79.836	40.601	79.434	61.864	68.401	82.854	96.528	101.646	94.568	83.538	81.422
	Julgados	14.807	56.812	60.443	89.112	61.929	66.214	69.812	90.235	107.840	104.312	93.514	87.903
	Remetid./ TR	-	-	-	-	28.387	30.407	32.402	35.630	42.638	36.896	35.970	35.170
	Tramitação (*)	26.430	68.044	62.773	62.694	60.226	73.028	72.593	92.202	93.957	95.657	87.460	73.803
SC	Distribuídos	67.078	80.104	39.278	69.040	82.076	89.367	85.928	86.421	89.615	76.386	73.270	82.711
	Julgados	29.707	73.091	40.611	65.002	83.421	87.610	89.461	84.582	92.222	82.155	78.541	82.916
	Remetid./ TR	-	-	-	-	32.311	34.424	33.271	29.074	32.290	29.257	28.310	33.111
	Tramitação (*)	41.262	72.807	49.280	56.598	63.187	68.688	68.665	70.124	62.851	58.456	59.631	61.631
TOTAL	Distribuídos	185.338	265.438	145.254	263.483	246.266	297.330	302.654	297.688	330.780	285.127	265.803	298.226
	Julgados	69.806	214.523	192.114	264.714	237.118	265.263	290.701	316.631	339.490	328.264	294.689	302.670
	Remetid./ TR	-	-	-	-	103.158	113.328	114.452	122.950	141.279	127.403	113.444	115.388
	Tramitação (*)	140.425	248.442	238.964	238.911	233.139	276.177	281.860	300.380	293.760	270.264	260.898	263.963
PE	Distribuídos	14.242	30.863	29.458	41.471	36.160	66.547	69.221	54.972	54.277	54.178	46.201	54.075
	Julgados	7.957	16.837	37.427	32.924	53.052	60.006	69.183	59.836	59.583	56.463	47.379	56.658
	Remetid./ TR	-	-	-	-	13.205	16.188	19.329	20.720	21.120	17.613	19.228	17.739
	Tramitação (*)	10.147	35.849	28.547	40.009	20.081	32.036	36.172	25.002	18.512	15.661	13.359	15.116
AL	Distribuídos	1.654	7.278	11.493	11.557	29.029	30.462	34.572	35.480	29.026	38.910	32.908	39.915
	Julgados	888	2.215	13.237	13.256	25.931	26.608	33.691	32.410	29.638	36.909	33.068	41.100
	Remetid./ TR	-	-	-	-	7.416	6.718	7.567	6.928	6.912	6.176	6.379	11.590
	Tramitação (*)	1.346	8.308	13.407	15.780	2.009	25.272	24.230	22.713	21.881	16.598	14.561	16.418
CE	Distribuídos	4.958	12.651	44.043	63.087	63.579	38.695	45.695	49.705	55.132	76.162	78.231	81.842
	Julgados	1.012	3.108	9.100	42.091	52.777	49.190	45.434	52.394	63.188	78.891	78.455	86.192
	Remetid./ TR	-	-	-	-	5.753	13.803	15.733	16.582	18.546	24.913	30.601	29.475
	Tramitação (*)	4.716	16.542	54.522	96.864	92.372	62.000	59.022	46.474	37.551	34.771	30.028	24.696
PB	Distribuídos	3.282	9.843	18.209	17.854	17.833	23.363	32.328	28.613	32.326	31.304	31.105	35.672
	Julgados	885	3.047	12.197	13.677	19.069	20.943	27.244	35.152	32.320	30.601	34.335	40.833
	Remetid./ TR	-	-	-	-	2.771	5.328	6.996	8.447	12.369	11.628	17.861	16.587
	Tramitação (*)	3.083	11.608	15.649	27.143	28.924	27.912	27.085	22.380	22.698	25.981	20.452	12.522

RN	Distribuídos	3.010	7.405	6.499	11.765	20.554	14.238	20.370	23.569	25.942	30.763	33.513	40.006
	Julgados	1.207	3.193	5.458	10.544	18.722	15.612	16.318	23.400	22.796	30.948	33.356	37.890
	Remetid./ TR	-	-	-	-	7.606	6.999	6.297	5.724	7.237	11.552	14.858	15.474
	Tramitação (*)	2.404	8.642	12.152	15.738	22.936	20.127	21.205	15.819	8.839	8.747	8.836	14.400
SE	Distribuídos	1.336	9.278	7.842	16.203	10.815	11.492	14.795	14.777	14.505	16.118	17.455	19.859
	Julgados	303	898	3.993	18.568	13.933	14.066	15.500	17.373	14.375	16.392	16.765	20.116
	Remetid./ TR	-	-	-	-	4.400	6.186	4.171	3.360	2.790	2.799	3.745	5.187
	Tramitação (*)	1.187	10.091	13.836	21.019	22.730	9.677	9.905	5.377	5.161	6.047	7.147	7.110
Total	Distribuídos	28.482	77.318	117.544	161.937	177.970	184.797	216.981	207.116	211.208	247.435	239.413	271.369
	Julgados	12.252	29.298	81.412	131.060	183.484	186.425	207.370	220.565	221.900	250.204	243.358	282.789
	Remetid./ TR	-	-	-	-	41.151	55.222	60.093	61.761	68.974	74.681	92.672	96.052
	Tramitação (*)	22.883	91.040	138.113	216.553	189.052	177.024	177.619	137.765	114.642	107.805	94.383	90.262
Total Geral	Distribuídos	348.809	916.442	1.533.647	1.503.429	1.166.005	1.302.255	1.219.526	1.215.092	1.212.595	1.182.501	1.151.111	1.372.168
	Julgados	116.368	514.760	1.153.274	1.412.682	1.265.669	1.268.485	1.156.577	1.226.032	1.271.190	1.322.559	1.276.500	1.384.878
	Remetid./ TR	-	-	-	-	296.759	315.812	470.495	400.171	431.707	457.919	500.176	351.570
	Tramitação (*)	281.779	916.278	2.007.618	2.504.041	2.109.830	1.814.386	1.673.148	1.599.116	1.577.838	1.482.472	1.336.269	1.323.453

Fonte: Conselho da Justiça Federal.

ANEXO B - Movimentação Processual dos Tribunais Regionais Federais no período de 1997 a 2013

Anos	Processos	Tribunal Regional Federal					Total
		1ª Região	2ª Região	3ª Região	4ª Região	5ª Região	
1997	Distribuídos	51.659	56.532	88.453	74.776	45.479	316.899
	Julgados	34.830	29.821	63.749	57.747	27.106	213.253
	Tramitação (*)	119.312	126.871	225.689	127.579	22.354	621.805
1998	Distribuídos	64.343	43.803	105.660	89.054	54.420	357.280
	Julgados	53.727	36.574	67.607	61.297	33.902	253.107
	Tramitação (*)	107.635	141.703	258.944	148.507	25.534	682.323
1999	Distribuídos	97.552	55.738	185.290	141.685	68.561	548.826
	Julgados	80.131	42.788	74.139	85.497	45.147	327.702
	Tramitação (*)	196.464	144.696	360.422	213.822	40.622	956.026
2000	Distribuídos	107.667	66.857	180.225	174.176	62.961	591.886
	Julgados	101.075	53.061	119.543	126.718	51.374	451.771
	Tramitação (*)	236.427	150.458	436.079	135.793	41.256	1.000.013
2001	Distribuídos	110.022	44.782	166.073	165.038	59.586	545.501
	Julgados	97.321	56.233	108.070	107.360	48.783	417.767
	Tramitação (*)	209.776	139.738	457.575	114.968	41.215	963.272
2002	Distribuídos	88.918	67.519	149.418	174.740	57.509	538.104
	Julgados	79.909	69.346	81.201	99.395	51.572	381.423
	Tramitação (*)	179.589	141.919	448.060	105.777	38.531	913.876
2003	Distribuídos	63.510	39.749	106.134	108.735	34.750	352.878
	Julgados	52.899	48.549	77.892	89.942	35.840	305.122
	Tramitação (*)	162.976	125.457	405.857	117.606	49.972	861.868
2004	Distribuídos	105.784	33.629	127.116	114.897	29.429	410.855
	Julgados	47.938	42.380	110.620	97.667	33.479	332.084
	Tramitação (*)	195.987	118.249	420.399	143.928	67.741	946.304
	Distribuídos	83.143	34.979	134.387	119.590	37.175	409.274

2005	Julgados	77.163	47.204	141.956	115.978	37.450	419.751
	Tramitação (*)	201.478	116.952	427.671	157.057	71.738	974.896
2006	Distribuídos	88.915	37.963	133.817	91.776	37.743	390.214
	Julgados	82.323	61.131	170.719	107.102	42.035	463.310
	Tramitação (*)	217.268	105.290	409.146	132.376	66.208	930.288
2007	Distribuídos	107.721	42.394	158.340	96.839	48.417	453.711
	Julgados	93.863	63.812	169.599	100.904	46.708	474.886
	Tramitação (*)	245.282	99.861	401.099	120.999	77.585	944.826
2008	Distribuídos	119.307	47.907	172.393	101.446	43.849	484.902
	Julgados	106.740	68.409	188.038	113.885	44.434	521.506
	Tramitação (*)	285.602	93.504	428.938	120.345	84.627	1.013.016
2009	Distribuídos	127.375	48.724	138.884	99.075	44.681	458.739
	Julgados	109.607	72.998	190.175	101.583	50.432	524.795
	Tramitação (*)	308.777	90.849	428.839	85.331	87.547	1.001.343
2010	Distribuídos	109.447	50.640	148.969	94.434	38.646	442.136
	Julgados	103.043	69.325	205.121	103.244	45.854	526.587
	Tramitação (*)	344.168	96.543	457.423	78.467	88.178	1.064.779
2011	Distribuídos	137.063	52.243	173.469	124.748	36.699	524.222
	Julgados	117.054	79.119	267.290	115.494	44.980	623.937
	Tramitação (*)	387.837	97.050	475.702	89.777	69.266	1.119.632
2012	Distribuídos	138.134	53.335	157.301	123.112	34.880	506.762
	Julgados	140.632	81.295	249.292	115.071	44.777	631.067
	Tramitação (*)	393.061	96.397	459.852	87.760	61.977	1.099.047
2013	Distribuídos	127.688	61.160	153.709	123.690	34.648	500.895
	Julgados	146.722	81.874	228.000	116.171	38.424	611.191
	Tramitação (*)	363.206	108.814	472.822	93.028	53.138	1.091.008
Total	Distribuídos	1.325.363	671.216	1.995.159	1.646.261	663.206	6.301.205
	Julgados	1.120.569	761.631	1.768.429	1.368.319	594.116	5.613.064

Fonte: Conselho da Justiça Federal.

ANEXO C – Quadro de Varas Federais e dos Juizados Especiais Federais até 2013

Tribunais Regionais Federais	Seções judiciárias	Localidades	Total de Varas e JEFs					
			Varas Criadas	Varas instaladas			JEFs autônomos instalados	Não - instalados
				Varas	Varas com JEF adjunto ¹	Total de Varas		
	Distrito Federal	Brasília*..***	27	20	2	22	5	0
	Acre	Rio Branco*	4	3	0	3	1	0
		Cruzeiro do Sul***	1	0	1	1	0	0
		Subtotal	5	3	1	4	1	0
	Amapá	Macapá*	6	3	1	4	2	0
		Oiapoque***	1	0	1	1	0	0
		Laranjal do Jari***	1	0	1	1	0	0
		Subtotal	8	3	3	6	2	0
	Amazonas	Manaus*	8	4	2	6	2	0
		Tabatinga*	1	0	1	1	0	0
		Tefé***	1	0	1	1	0	0
		Subtotal	10	4	4	8	2	0
	Bahia	Salvador*	24	16	2	18	6	0
		Alagoinhas***	1	0	1	1	0	0
		Barreiras*	1	0	1	1	0	0
		Bom Jesus da Lapa***	1	0	1	1	0	0
		Campo Formoso*	1	0	1	1	0	0
		Eunápolis*	1	0	1	1	0	0
		Feira de Santana*	2	0	2	2	0	0
		Irecê	1	0	1	1	0	0
		Teixeira de Freitas	1	0	1	1	0	0

1ª Região		Guanambi*	1	0	1	1	0	0
		Ilhéus	1	0	1	1	0	0
		Itabuna*	1	0	1	1	0	0
		Jequié*	1	0	1	1	0	0
		Juazeiro*	1	0	1	1	0	0
		Paulo Afonso*	1	0	1	1	0	0
		Vitória da Conquista *	2	0	2	2	0	0
		Subtotal	41	16	19	35	6	0
		Goiás						
		Goiânia*	16	10	2	12	4	0
		Aparecida de Goiânia*	1	0	1	1	0	0
		Anápolis*	1	0	1	1	0	0
		Jataí	1	0	1	1	0	0
		Formosa***	1	0	1	1	0	0
		Itumbiara***	1	0	1	1	0	0
		Luziania*	1	0	1	1	0	0
		Rio Verde*	1	0	1	1	0	0
		Uruaçu***	1	0	1	1	0	0
		Subtotal	24	10	10	20	4	0
		Maranhão						
		São Luís*-***	11	6	2	8	3	0
		Bacabal***	1	0	1	1	0	0
		Caxias*	1	0	1	1	0	0
		Imperatriz	2	0	2	2	0	0
		Subtotal	15	6	6	12	3	0
	Belo Horizonte*	34	22	3	25	9	0	
	Contagem	2	0	0	0	2	0	
	Divinópolis*	2	0	2	2	0	0	
	Governador Valadares*	2	0	2	2	0	0	
	Ipatinga*	2	0	2	2	0	0	
	Minas Gerais							
	Juiz de Fora***	5	2	2	4	1	0	

	Lavras*	1	0	1	1	0	0
	Manhuaçu	1	0	1	1	0	0
	Muriae	1	0	1	1	0	0
	Montes Claros*-* ^{***}	3	0	3	3	0	0
	Passos*	1	0	1	1	0	0
	Paracatu* ^{***}	1	0	1	1	0	0
	Patos de Minas*-* ^{***}	2	0	2	2	0	0
	Ponte Nova* ^{***}	1	0	1	1	0	0
	Pouso Alegre*	2	0	2	2	0	0
	São João Del Rey*	1	0	1	1	0	0
	São Sebastião do Paraíso*	1	0	1	1	0	0
	Sete Lagoas*	1	0	1	1	0	0
	Teófilo Otoni* ^{***}	1	0	1	1	0	0
	Varginha*	1	0	1	1	0	0
	Uberaba	4	3	0	3	1	0
	Uberlândia	5	4	0	4	1	0
	Unaí* ^{***}	1	0	1	1	0	0
	Viçosa* ^{***}	1	0	1	1	0	0
	Subtotal	76	31	31	62	14	0
Mato Grosso	Cuiabá*-* ^{***}	8	5	2	7	1	0
	Barra do Garças	1	0	1	1	0	0
	Cáceres*-* ^{***}	2	0	2	2	0	0
	Diamantino* ^{***}	1	0	1	1	0	0
	Juína* ^{***}	1	0	1	1	0	0
	Rondonópolis*	1	0	1	1	0	0
	Sinop*	2	0	2	2	0	0
	Subtotal	16	5	10	15	1	0
	Belém*	11	6	2	8	3	0
	Altamira*	1	0	1	1	0	0

	Castanhal*	1	0	1	1	0	0
	Itaituba***	1	0	1	1	0	0
Pará	Marabá	2	0	2	2	0	0
	Paragominas***	1	0	1	1	0	0
	Redenção	1	0	1	1	0	0
	Santarém	2	0	2	2	0	0
	Tucuruí***	1	0	1	1	0	0
	Subtotal	21	6	12	18	3	0
Piauí	Teresina*_****	8	5	0	5	3	0
	Floriano***	1	0	1	1	0	0
	Parnaíba***	1	0	1	1	0	0
	Picos*	1	0	1	1	0	0
	São Raimundo Nonato***	1	0	1	1	0	0
	Subtotal	12	5	4	9	3	0
Rondônia	Porto Velho*	5	3	1	4	1	0
	Guajará Mirim***	1	0	1	1	0	0
	Ji-Paraná*	2	0	2	2	0	0
	Vilhena***	1	0	1	1	0	0
	Subtotal	9	3	5	8	1	0
Roraima	Boa Vista*	3	2	0	2	1	0
	Palmas*	4	2	1	3	1	0
Tocantins	Araguaína***	1	0	1	1	0	0
	Gurupi	1	0	1	1	0	0
	Subtotal	6	2	3	5	1	0
	Varas criadas para instalação em 2014	13	-	-	-	-	13
Total		291	119	111	230	48	13
	Rio de Janeiro	65	53	1	54	11	0
	Angra dos Reis	1	0	1	1	0	0
	Barra do Pirai*	1	0	1	1	0	0

2ª Região	Rio de Janeiro	Campos	4	2	0	2	2	0
		Duque de Caxias*-*-*	5	2	0	2	3	0
		Itaboraí	2	0	2	2	0	0
		Itaperuna	1	0	1	1	0	0
		Macaé	1	0	1	1	0	0
		Magé	1	0	1	1	0	0
		Niterói**	7	5	0	5	2	0
		Nova Friburgo	2	1	0	1	1	0
		Nova Iguaçu*-*-*	5	2	0	2	3	0
		Petropolis	2	0	2	2	0	0
		São Gonçalo*-*-*	6	3	0	3	3	0
		São João do Meriti	8	6	0	6	2	0
		S. Pedro da Aldeia	2	1	1	2	0	0
		Resende	2	1	0	1	1	0
		Teresópolis	1	0	1	1	0	0
		Três Rios	1	0	1	1	0	0
		Volta Redonda	5	3	0	3	2	0
	Subtotal	122	79	13	92	30	0	
	Espírito Santo	Vitória**	15	10	2	12	3	0
		Cachoeiro Itapemirim	3	2	0	2	1	0
Colatina*		1	0	1	1	0	0	
Linhares*		1	0	1	1	0	0	
Serra***		1	0	1	1	0	0	
São Mateus		1	0	1	1	0	0	
Subtotal		22	12	6	18	4	0	
Varas criadas para instalação em 2014		5	-	-	-	-	5	
Total		149	91	19	110	34	5	
	São Paulo***	67	43	10	53	14	0	
	Americana*	2	0	1	1	1	0	

	São Paulo	Andradina*	1	0	1	0	0	0
		Araçatuba	3	0	2	2	1	0
		Araraquara*	3	0	2	2	1	0
		Assis	1	0	1	1	0	0
		Avaré*	1	0	1	1	0	0
		Barretos***	1	0	1	1	0	0
		Bauru	4	0	3	3	1	0
		Barueri	3	0	0	0	0	3
		Botucatu	2	0	1	0	1	0
		Bragança Paulista	2	0	1	1	1	0
		Campinas*	10	6	2	8	2	0
		Caraguatatuba*	1	0	1	1	0	0
		Catanduva*	1	0	1	1	0	0
		Franca*	4	0	3	3	1	0
		Guaratinguetá	2	0	1	1	0	1
		Guarulhos	7	1	5	6	1	0
		Itapeva***	2	0	1	1	0	1
		Jales	1	0	1	1	0	0
		Jaú	1	0	1	1	0	0
		Jundiaí*	3	0	2	2	1	0
		Limeira***	2	0	2	2	0	0
		Lins***	1	0	1	1	0	0
		Marília	3	0	3	3	0	0
		Mauá***	2	0	1	1	0	1
		Mogi das Cruzes*	3	0	2	2	1	0
		Osasco**_***	4	0	2	2	2	0
		Ourinhos	2	0	1	1	1	0
		Piracicaba	5	0	4	4	1	0
3ª Região	São Paulo	Pres. Prudente***	5	0	4	4	1	0

		Registro*	1	0	1	1	0	0
		Ribeirão Preto	9	1	6	7	2	0
		S.B. do Campo	4	1	2	3	0	1
		São Carlos*	3	0	2	2	1	0
		S.J. do Rio Preto	6	1	4	5	1	0
		S.J. dos Campos	5	1	3	4	1	0
		Santo André	4	0	3	3	1	0
		Santos*	8	5	2	7	1	0
		São João da Boa Vista	1	0	1	1	0	0
		São Vicente***	2	0	0	0	1	1
		Sorocaba*	5	0	3	3	2	0
		Taubaté***	3	0	2	2	1	0
		Tupã	1	0	1	1	0	0
		Subtotal	201	59	92	151	42	8
	Mato Grosso do Sul	Campo Grande**	7	4	2	6	1	0
		Corumbá	1	0	1	1	0	0
		Coxim*	1	0	1	1	0	0
		Dourados*	3	0	2	2	1	0
		Naviraí*	1	0	1	1	0	0
		Ponta Porã* -***	2	0	2	2	0	0
		Três Lagoas	1	0	1	1	0	0
		Subtotal	16	4	10	14	2	0
Total			217	63	102	165	44	8
4ª Região	Rio Grande do	Porto Alegre**	25	17	1	18	7	0
		Bagé	1	0	1	1		0
		Bento Gonçalves	2	0	1	1	1	0
		Cachoeira do Sul*	1	0	1	1	0	0
		Capão da Canoa	1	0	1	1	0	0
		Canoas***	3	1	1	2	1	0

	Sul	Carazinho*	2	0	1	1	1	0	
		Caxias do Sul	5	1	1	2	3	0	
4ª Região	Rio Grande do Sul	Cruz Alta*	1	0	1	1	0	0	
		Erechim*	2	0	1	1	1	0	
		Gravataí	1	0	1	1	0	0	
		Lajeado**	2	0	1	1	1	0	
		Novo Hamburgo	6	2	1	3	3	0	
		Palmeiras das Missões	1	0	1	1	0	0	
		Passo Fundo	4	0	3	3	1	0	
		Pelotas	3	0	3	3	0	0	
		Rio Grande	3	1	1	2	1	0	
		S. Livramento**	2	0	2	2	0	0	
		Santa Cruz do Sul**	2	0	1	1	1	0	
		Santa Maria	4	1	3	4	0	0	
		Santa Rosa*	1	0	1	1	0	0	
		Santiago*	1	0	1	1	0	0	
		Santo Ângelo	3	0	3	3	0	0	
		Uruguaiana	2	0	2	2	0	0	
		Subtotal	78	23	34	57	21	0	
		Paraná	Curitiba	22	14	2	16	6	0
			Apucarana*	1	0	1	1	0	0
			Campo Mourão	1	0	1	1	0	0
	Cascavel		3	1	1	2	1	0	
	Foz do Iguaçu		6	2	4	6	0	0	
	Francisco Beltrão*		2	0	2	2	0	0	
	Guaíra***		1	0	1	1	0	0	
	Guarapuava**		2	0	2	2	0	0	
	Jacarezinho*		1	0	1	1	0	0	
	Londrina**		8	1	4	5	3	0	

	Maringá**	6	1	3	4	2	0
	Pato Branco*	1	0	1	1	0	0
	Paranaguá	1	0	1	1	0	0
	Paranavaí	1	0	1	1	0	0
	Ponta Grossa**	4	0	4	4	0	0
	Toledo*	1	0	1	1	0	0
	Umuarama	3	2		2	1	0
	União da Vitória*	1	0	1	1	0	0
	Subtotal	65	21	31	52	13	0
Santa Catarina	Florianópolis	9	5	1	6	3	0
	Blumenau	5	0	3	3	2	0
	Brusque*	1	0	1	1	0	0
	Caçador*	1	0	1	1	0	0
	Chapecó**	3	1	1	2	1	0
	Concórdia*	1	0	1	1	0	0
	Criciúma	4	1	1	2	2	0
	Itajaí***	3	1	1	2	1	0
	Jaraguá do Sul	2	0	1	1	1	0
	Joaçaba	1	0	1	1	0	0
	Joinville	6	1	5	6	0	0
	Laguna**	1	0	1	1	0	0
	Lages	2	0	1	1	1	0
	Mafra*	1	0	1	1	0	0
	Rio do Sul*	1	0	1	1	0	0
	São Miguel do Oeste	1	0	1	1	0	0
	Tubarão	2	0	2	2	0	0
	Subtotal	44	9	24	33	11	0
	Varas criadas para instalação em 2014	5	-	-	-	-	5
Total		192	53	89	142	45	5

5ª Região	Pernambuco	Recife*	18	15	0	15	3	0
		Arcoverde*	1	0	1	1	0	0
		Cabo de Santo Agostinho***	2	0	2	2	0	0
		Caruaru*	3	2	0	2	1	0
		Garanhuns*	2	1	0	1	1	0
		Goiana***	1	0	1	1	0	0
		Jaboatão dos Guararapes	2	0	2	2	0	0
		Ouricuri	1	0	1	1	0	0
		Palmares***	1	0	1	1	0	0
		Petrolina*	2	0	2	2	0	0
		Salgueiro*	1	0	1	1	0	0
		Serra Talhada*	1	0	1	1	0	0
	Subtotal	35	18	12	30	5	0	
	Alagoas	Maceió*	9	6	0	6	3	0
		Arapiraca*	3	2	0	2	1	0
		Santana do Ipanema***	1	0	1	1	0	0
		União dos Palmares	1	0	1	1	0	0
		Subtotal	14	8	2	10	4	0
	Ceará	Fortaleza*	18	13	0	13	5	0
		Cratéis***	1	0	1	1	0	0
		Iguatu***	1	0	1	1	0	0
		Itapipoca***	1	0	1	1	0	0
		Juazeiro do Norte*	3	1	0	1	2	0
		Limoeiro do Norte*	2	1	0	1	1	0
		Quixadá***	1	0	1	1	0	0
		Sobral*	3	1	0	1	2	0
		Tauá	1	0	1	1	0	0
		Subtotal	31	16	5	21	10	0

	João Pessoa*	6	4	0	4	2	0
	Campina Grande*	4	3	0	3	1	0
	Guarabira***	1	0	1	1	0	0
Paraíba	Monteiro***	1	0	1	1	0	0
	Patos***	1	0	1	1	0	0
	Souza*	2	1	0	1	1	0
	Subtotal	15	8	3	11	4	0
	Natal*	8	6	0	6	2	0
	Assu***	1	0	1	1	0	0
	Caicó*	1	0	1	1	0	0
R. G. do Norte	Mossoró*	3	2	0	2	1	0
	Pau dos Ferros***	1	0	1	1	0	0
	Subtotal	14	8	3	11	3	0
	Aracajú*	5	4	0	4	1	0
	Estância*	1	0	1	1	0	0
Sergipe	Itabaiana*	1	0	1	1	0	0
	Lagarto***	1	0	1	1	0	0
	Subtotal	8	4	3	7	1	0
	Varas criadas para instalação em 2014	10	-	-	-	-	10
Total		127	62	28	90	27	10
Total Geral		976	388	349	737	198	41

Fonte: Conselho da Justiça Federal.

Notas:

¹ Os Juizados Especiais Federais adjuntos fazem parte da estrutura das varas federais, sendo assim não podem ser computados como Juizados Especiais Federais autônomos.

² As varas com instalação prevista para o período de 2012 a 2014, conforme cronograma definido na res. 113/2010 do CJF, não estão acrescidas na coluna "Varas Criadas".

A- Na 1ª Região existem, além dos computados acima, três JEFs autônomos como serviço destacado (Uberaba e Uberlândia), que funcionam com juízes e servidores cedidos das varas locais para executar serviços relativos aos juizados. As varas de Irecê/Ba, Oiapoque/AP e Laranjal do Jari/AP tiveram suas instalações adiadas de 2010 para 2011. Em compensação, houve a antecipação e instalação de 1 vara no DF, 1 em São Luis/MA e 1 em Teresina/PI, do calendário 2011 para 2010.

B- Os JEFs autônomos da 3ª Região são constituídos por varas-gabinetes. Ex.: JEF de São Paulo capital possui 13 varas-gabinetes, uma secretaria, uma contadoria, um departamento de perícias e um atendimento. Cada vara-gabinete possui dois juízes, titular e substituto. Ainda na 3ª Região, além dos computados, há na Seção Judiciária do Estado de São Paulo, três juizados básicos instalados em São Carlos, Franca e Lins, cuja modalidade comporta o juiz federal e o juiz federal substituto designados para atuação temporária. Provimento 259/2005-CJF 3ª Região.

C- Na 4ª Região, além das varas computadas, existem também os JEFs avançados, que são extensões de varas de JEFs, no total de sete, sendo um em Rio Grande (RS), um em Santiago (RS), um em Florianópolis (SC), um em Curitiba (PR), dois em Londrina (PR) e um em Pitanga (PR). Ainda na 4ª Região, além dos computados, há um JEF itinerante em Rio Grande(RS).

* Seções e subseções judiciárias onde, pela Lei n. 10.772/03, foram criadas varas.

** Seções e subseções judiciárias onde foram criadas novas varas (destinadas posteriormente conf. Lei n. 10.772/03).

*** Seções e subseções judiciárias onde foram criadas e instaladas novas varas (conforme Lei n. 12.011/09 e Res. 113/2010).