

A INFLUÊNCIA DO BANCO MUNDIAL NA REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO E NO ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL

THE WORD BANK INFLUENCE AT JUDICIAL REFORM AND ACCESS TO JUSTICE IN BRAZIL

Frederico Thales de Araújo Martos

Doutorando pela FADISP.
Professor na Pós-Graduação da rede de ensino
LFG/Anhanguera/Uniderp.
Advogado.

José Antonio de Faria Martos

Doutorando pela FADISP.
Professor Titular da Faculdade de Direito de Franca.
Professor da Libertas de São Sebastião do Paraíso.
Advogado.

RESUMO

As crises econômicas e financeiras levam os países emergentes a buscar recursos no Banco Mundial. Referido Banco por sua vez, ao conceder os empréstimos, para garantir o capital dos investidores recomenda reformas nos Poderes Institucionais. Mencionadas reformas acabam atingindo o Poder Judiciário como aconteceu com o Brasil e vislumbrado no documento técnico 319. Apesar de haver referências à preocupação com os problemas inerentes à morosidade e ao acesso à justiça, pelo documento mencionado percebe-se claramente que para o Banco Mundial o objetivo geral das reformas do Poder Judiciário é promover o desenvolvimento econômico. Não consiste em preocupação do Banco Mundial o universo relacionado ao direito penal e penitenciário como exemplo. Uma leitura dos objetivos das reformas implementadas permite inferir que elas se alinham àquilo que pretende o Banco Mundial. A emenda Constitucional 45 é um exemplo dessa afirmação e, por tais motivos, a interferência e recomendações do Banco Mundial para as questões afetas ao Poder Judiciário brasileiro devem ser vistas com reservas.

Palavras-chave: Banco Mundial; Reforma do Poder Judiciário; Acesso à Justiça.

ABSTRACT

Economic and financial crises lead emerging countries to seek resources at the World Bank. In order to ensure the investor' capital the World Bank recommends reforms in Institutional Powers. Mentioned reforms eventually reach the Judiciary as in Brazil resulting in the technical document 319. Although there are references in this document of the preoccupation with the problems inherent slowness and access to justice but for the mentioned document it is clear that the main goal of World Bank with the reforms of the judiciary is to promote economic development. There isn't any concern of the World Bank with the universe related to criminal law and penal system as an example. A reading of the objectives of the reforms implemented infers that they align to what the Word Bank want. The Constitutional Amendment 45 is an example and for these reasons interferences and recommendations of the Word Bank that affects the Brazilian Judiciary should be viewed with reservations.

Keywords: Word Bank; Reform of the Judiciary; Access to justice.

INTRODUÇÃO

É inegável que parte significativa da população brasileira alimenta a ideia de que o Estado existe e deve ser capaz de resolver todas as desigualdades e prover todas as necessidades sociais. Assim, permanece a ideia de que o Estado provedor é titular de fontes inesgotáveis de recursos. Contudo, o que se pode constatar é que tal assertiva, de fato, só ocorre no âmbito formal, porquanto a máquina estatal se mostra insuficiente para atender a todas as demandas necessárias para assegurar solução às desigualdades.

Com relação à justiça e ao Poder Judiciário, muitas são as queixas dos jurisdicionados. Um dos maiores problemas apontados por parcela significativa da população é a morosidade da justiça que, por sinal, acompanha o país desde o seu nascimento.

Rui Barbosa já bradava no ano de 1921 que “Justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta. Porque a dilação ilegal nas mãos do julgador contraria o direito das partes, e, assim, as lesa no patrimônio, honra e liberdade¹”.

O descrédito da população com relação à atuação do Poder Judiciário é evidente. Sua ideia geral pode ser demonstrada em algumas frases que retratam o sentimento comum: “A justiça é tarda e falha”; “A justiça não é igual para todos”; “A justiça é elitista”; “Fuja da justiça! Porque mais vale um mau acordo do que uma boa demanda”.

Algumas decisões judiciais marcadas por uma evidente processo de *judicialização da política*² permitem inferir um certo perigo à principiologia da democracia. O alargamento do

¹ Em março de 1921, a Oração aos Moços, de Rui Barbosa, foi ouvida na sessão solene da formatura da turma de 1920 da Faculdade de Direito de São Paulo. Rui escreveu a Oração aos Moços, que foi lida pelo professor Reinaldo Porchat, pois Rui, adoentado, não pôde comparecer à cerimônia. Disponível em http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui_barbosa/FCRB_RuiBarbosa_Oracao_aos_mocos.pdf. Acesso em 30/08/2013.

² O fenômeno é bem tratado na obra: “*The judicialization of politics in Latin America*” por Rachel Sieder, Line Schjolden e Alan Angeli. Editado por James Dunkerley – Intitute for the Study of the Americas, 2006.

espaço político e o denominado ativismo jurídico demonstram que alguns juízes têm se comportado como verdadeiros representantes das instâncias populares.

Por outro lado, a dimensão política e a projeção alcançada pelo Poder Judiciário permite reações que apoiam o Poder Executivo, mormente por parte do governo e dos partidos. A população acompanha o desenrolar dos fatos sem perceber quais as implicações diretas em sua vida e no cotidiano. Contudo, ela percebe que alguns problemas existem, principalmente quando se vê frente à necessidade de buscar uma justa composição dos litígios pela via do Poder Judiciário.

A necessidade de mudanças e reformas e a situação insustentável do Poder Judiciário brasileiro foram objeto de observações de Maria Tereza Sadek que assim leciona:

O Judiciário brasileiro, diferentemente do que ocorria no passado, está na berlinda e não apresenta mais condições de impedir mudanças. Reformas virão e mudanças já estão em curso, algumas mais e outras menos visíveis, alterando a identidade e o perfil de uma instituição que sempre teve na tradição uma garantia segura contra as inovações³.

A realidade é que há um descontentamento da população em geral com o Poder Judiciário em decorrência da frustração da entrega de uma prestação jurisdicional de qualidade e em um prazo razoável, permitindo assim, um clamor por reformas.

Algumas reformas vieram, mas ocorre que, na verdade, tiveram motivação essencialmente econômica e quase nada jurídica. Existem fatores que nortearam as reformas e que não foram propagados na época.

Os antecedentes históricos das reformas do Poder judiciário demonstram que elas foram orientadas e recomendadas pelo Banco Mundial, especialmente nos países da América Latina e Caribe, a partir da avaliação de alguns dos relatórios anuais.

³ SADEK, Maria Tereza Sadek. **Judiciário: Mudanças e Reformas**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0103-40142004000200005&script=sci_arttext. Acesso em 30/08/2013.

O fato de um banco orientar e recomendar reformas no Poder Judiciário brasileiro merece reflexões imprescindíveis para o entendimento da problemática e permite o debate contemporâneo sobre tal problemática.

1. A DIMENSÃO ECONÔMICA DA CRISE E AS DIRETRIZES DO BANCO MUNDIAL PARA A REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO

Por meio do conhecido “Documento Técnico 319⁴”, apresentado em junho de 1996, o Banco Mundial apresentou proposta recomendando algumas reformas e providências aos Judiciários Nacionais, especialmente na América Latina e Caribe, a partir da avaliação de alguns dos relatórios anuais publicados que enfatizam o papel do Judiciário nas reformas do Estado.

O diagnóstico e as diretrizes de referido documento servem de inspiração para as ideias da reforma do Judiciário no Brasil e outros países vizinhos da América do Sul.

Importante destacar que pelo documento técnico 319 percebe-se claramente que, para o Banco Mundial, o objetivo geral da reforma do Poder Judiciário é promover o desenvolvimento econômico.

Pela análise de referido documento constata-se que a proposta de fundo do Banco Mundial é de transformar o Poder Judiciário num garantidor dos princípios econômicos a serem implementados no Estado brasileiro.

No documento está consignado que:

O Poder Judiciário é uma instituição pública e necessária que deve proporcionar resoluções de conflitos transparentes e igualitária aos cidadãos, aos agentes econômicos e ao estado.

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 de conflitos de forma previsível e eficaz, garantindo assim os direitos individuais e de propriedade.

⁴ Produzido nos Estados Unidos, com suporte técnico de Malcolm D. Rowat e Sri-Ram Aiyer e pesquisa de Manning Cabrol e Bryant Garth.

A reforma do Judiciário faz parte de um processo de redefinição do estado e suas relações com a sociedade, sendo que o desenvolvimento econômico não pode continuar sem um efetivo reforço, definição e interpretação dos direitos e garantias sobre a propriedade⁵.

Quanto aos objetivos específicos do Banco Mundial, destacam-se os seguintes: a) Aprimorar a qualidade na prestação de serviços judiciais; b) Reduzir a morosidade; c) Ampliar o acesso à Justiça; d) Implantar Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos – MARC, em conformidade com os interesses e padrões internacionais; e) Dotar o Judiciário de transparência e previsibilidade de decisões, para fomentar um ambiente propício ao comércio, financiamentos e investimentos; f) Garantir os direitos individuais e a propriedade e o respeito aos contratos, de forma previsível.

Com relação às recomendações do Banco Mundial merece destaque as seguintes pautas a) Instituição de órgão destinado a realizar o controle externo do Judiciário com atribuições administrativas e disciplinares; b) adoção de balizamento jurisprudencial compulsório pela Cúpula do Poder Judiciário; além da c) Adoção de Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos.

As propostas demonstram a ideologia neoliberal do Banco Mundial aplicada aos Tribunais visto que é proposto mais do que o simples convencimento do magistrado pela via da absorção da ideologia neoliberal difundida por meio dos documentos, pesquisas e textos que veiculam os valores propostos.

Em correspondência oficial do então Ministro Antonio Palocci Filho à vice-diretora gerente do Fundo Monetário Internacional (FMI) - Anne Krueger, datada de 03 de junho de 2004, assim está registrado:

Brasília, 03 de junho de 2004.
Prezada Senhora Krueger, [...]

3. Todos os critérios de desempenho para a Sétima Revisão do Acordo Stand-By foram cumpridos, e os dois parâmetros estruturais concluídos. Em particular, foi aprovada a medida que permite aos servidores públicos e aos aposentados comprometerem uma fração de sua renda futura para o pagamento de empréstimos. Em 1º de abril, foi

⁵ Documento Técnico nº. 319, Banco Mundial, Washington, D. C. Jun. 1996. Trad. de Sandro Eduardo Sardá. Disponível em <http://www.cjf.jus.br/revista/numero21/artigo13.pdf>. Acesso em: 30/08/2013.

publicada a Medida Provisória criando contas de investimento isentas de CPMF. Acreditamos que essa medida terá um papel importante para aumentar a poupança no Brasil e estimular a concorrência no setor bancário. No curto prazo, as mudanças introduzidas pelo Senado para fortalecer a lei de recuperação das empresas terão que ser aprovadas pela Câmara dos Deputados. Assim, o treinamento de juízes na nova lei - um parâmetro estrutural para o final de junho - deverá ser adiado. Portanto, propomos que a data limite para o cumprimento desse parâmetro seja postergada para o final de dezembro de 2004.

Antônio Palocci Filho - Ministro da Fazenda⁶.

De fato, como se vê, o Banco Mundial propõe explicitamente, a capacitação e treinamento dos juízes quanto à aplicação das novas leis.

Nesse sentido, Mireille Delmas-Marty adverte que “o Parlamento, local onde se dá espaço à liberdade para a maioria dos latinos-americanos que a identificam com democracia é tido como confiável por apenas um em cada cinco compatriotas⁷”.

Acerca dos reflexos e dos poderes da economia sobre os demais setores da vida social Mireille Delmas-Marty assevera que:

Certo, o mundo da economia é mais veloz que o da pessoa. Construimos algo além de nós mesmos, que viaja além da matéria, embora apenas de matéria se trate. Ele pode nos engolfar na ilusão que nada mais resta senão o mercado e suas estratégias. Unamo-nos, pois, em bloco. Não o econômico, mas pelo econômico ao social se não houver outro meio; se o caminho inverso for mais difícil⁸.

Para as reformas constata-se, inclusive, a existência de uma agenda por parte do Banco Mundial e sobre no qual é imperioso ressaltar as considerações sobre quais seriam as pretensões estampadas na primeira etapa do plano: Controlar a cúpula do Poder Judiciário?

No Brasil, observa-se que, a partir do advento da Lei n. 9.868/99, que regula o Controle Concentrado de Constitucionalidade, verifica-se, pela primeira vez, uma legislação que trata dos efeitos vinculantes das decisões da Corte Suprema, ou seja, há um início de controle das decisões inferiores pelo Supremo Tribunal Federal - STF.

⁶ Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2004/r040618a.asp>. Acesso em 30/08/2013.

⁷ DELMAS-MARTY, Mireille. **Três Desafios para um Direito Mundial**. Trad: Fauzi Hassan Choukr. Rio de Janeiro: Lúmen Júris. 2003, p. 202.

⁸ Idem.

Posteriormente, adveio a Emenda Constitucional nº. 45, conhecida como Emenda do Judiciário, trazendo uma série de alterações constitucionais, que, em verdade, estavam propostas desde 1996 no “Documento Técnico 319”. Um importante mecanismo criado com a EC nº. 45 é a Súmula Vinculante que, como se sabe, vincula os demais Tribunais do país, o que permite um arriscado controle político do STF, lembrando que os ministros deste órgão são nomeados pelo Presidente da República.

Em seguida vieram, também, as reformas do Código de Processo Civil que regulamentaram a Repercussão Geral e os Recursos Repetitivos. Tais institutos objetivam impedir o conhecimento de recursos pelos Tribunais Superiores, cuja matéria já tenha sido apreciada em outros recursos.

Outro ponto relevante foi a criação do Conselho Nacional de Justiça - CNJ com um sistema disciplinar para controle dos Juízes, pois também estava prevista como recomendação na proposta do Banco Mundial.

A proposta inicial de Reforma do Poder Judiciário, apresentada na forma de Proposta de Emenda Constitucional - PEC, foi de autoria de Hélio Bicudo e contemplava as seguintes propostas de soluções judiciais: a) Transformação do STF em uma Corte de Justiça; b) Introdução da súmula de efeito vinculante; c) Introdução da súmula impeditiva de recurso; d) Criação do incidente de constitucionalidade; e) Eliminação de juízes classistas na Justiça do Trabalho; f) Extinção da Justiça Militar; g) Fim do poder normativo da Justiça do Trabalho; e a h) Criação de um órgão de controle externo do Poder Judiciário.

Com relação às propostas de reforma do Poder Judiciário, voltadas às soluções extrajudiciais, destacam-se as seguintes: a) Enxugamento da legislação; b) Redução da intermediação judicial; c) Incentivo à livre negociação e à auto-resolução dos conflitos; d) Diminuição dos recursos legais; e) Limitação das possibilidades de medida liminar ou cautelar; f) Desburocratização das exigências legais; g) Criação de mecanismos alternativos de solução de disputas; h) Institucionalização da conciliação, a negociação e a arbitragem. Foram acrescentados à proposta original iniciativas como Processo Eletrônico e Repercussão Geral.

2. AS REFORMAS E OS PACTOS REPUBLICANOS

O Primeiro Pacto Republicano foi firmado em 15 de dezembro de 2004 e estabeleceu 11 (onze) compromissos fundamentais com o fim de combater a morosidade dos processos judiciais cuja abrangência era a seguinte:

1. Implementação da reforma constitucional do judiciário;
2. Reforma do sistema recursal e dos procedimentos;
3. Defensoria pública e acesso à justiça;
4. Juizados especiais e justiça itinerante;
5. Execução fiscal;
6. Precatórios;
7. Graves violações contra direitos humanos;
8. Informatização;
9. Produção de dados e indicadores estatísticos;
10. Coerência entre a atuação administrativa e as orientações jurisprudenciais já pacificadas;
11. Incentivo à aplicação das penas alternativas⁹.

Insta salientar que dias após ser firmado o Primeiro Pacto Republicano houve a aprovação da Emenda Constitucional nº. 45 em 30/12/2004 com disposições sobre a reforma do Poder Judiciário.

Como resultados do Primeiro Pacto colocam-se em evidência as reformas processuais e a atualização de normas legais, das quais frisa-se as mudanças implementadas pelas reformas processuais colocadas em reflexão a seguir.

A Lei nº. 11.276/2006 trouxe a súmula impeditiva de recursos prevista no art. 518, §1º do Código de Processo Civil com a inadmissibilidade do recurso de apelação quando a sentença estiver em conformidade com súmula do Superior Tribunal de Justiça - STJ ou do Supremo Tribunal Federal - STF.

O raciocínio determinante da reforma foi no sentido de que, se admite que uma súmula vincule juízes e tribunais, impedindo-os de julgamento que a contrarie, valido é, também, impedir a parte de recorrer contra sentença proferida em consonância com o assentado em jurisprudência sumulada pelos dois mais altos tribunais do país. Nos dois

⁹ Assim denominado: Pacto de Estado em favor de um judiciário mais rápido e republicano.

casos está em jogo o mesmo valor, qual seja o prestígio da súmula do STJ e do STF pela ordem jurídica¹⁰.

A Lei nº. 11.277/2006 passou a permitir a improcedência *in limine* de demandas repetitivas no art. 285-A do Código de Processo Civil. Assim sendo, quando a matéria controvertida for unicamente de direito e no juízo já houver sido proferida sentença de total improcedência em outros casos idênticos, poderá ser dispensada a citação e proferida sentença, reproduzindo-se o teor da anteriormente prolatada.

Posteriormente foi editada a Lei nº 11.417/2006, que regulamenta a Súmula Vinculante prevista no art. 103-A da Constituição Federal, o qual foi introduzido pela Emenda Constitucional - EC nº. 45/2004.

A primeira indagação, na espécie, refere-se às decisões que seriam aptas a produzir o efeito vinculante, nesse sentido Gilmar Ferreira Mendes ensina o seguinte:

Segundo esse entendimento, a eficácia da decisão do Tribunal transcende o caso singular, de modo que os princípios dimanados da parte dispositiva (Tenor) e dos fundamentos determinantes (tragende Gründe) sobre a interpretação da Constituição devem ser observados por todos os tribunais e autoridades nos casos futuros¹¹.

A Lei nº. 11.418/2006 introduziu a Repercussão Geral no Recurso Extraordinário de acordo com o art. 102, §3º da CF/88, também introduzido pela EC nº. 45/2004 e pelo art. 543-A do Código de Processo Civil. Para efeito da Repercussão Geral, a lei considera a existência, ou não, de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa.

Sobre tal instituto, Arruda Alvim ensina o seguinte:

[...] para que possa vir a ser admitido e julgado um recurso extraordinário é necessário que a repercussão da matéria discutida seja geral, *i.e.*, que diga respeito a um grande espectro de pessoas ou a um largo segmento social, uma decisão sobre assunto

¹⁰ THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. 39ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 660.

¹¹ MENDES. Gilmar Ferreira. **O Efeito Vinculante das Decisões do Supremo Tribunal Federal nos Processos de Controle Abstrato de Normas**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_04/efeito_vinculante.htm. Acesso em 30/08/2013.

constitucional impactante, sobre tema constitucional muito controvertido, em relação à decisão que contrarie orientação do STF; que diga respeito à vida, à liberdade, à federação, à invocação do princípio da proporcionalidade [...] outros valores conectados ao Texto Constitucional que se alberguem debaixo da expressão repercussão geral¹².

No tocante às mudanças relacionadas com as reformas processuais, destaca-se a Lei nº 11.418/2006 que versa sobre o “julgamento de recursos por amostragem” e fez inserir no Código de Processo Civil a seguinte disposição:

Art. 543-B: Quando houver multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica controvérsia, caberá ao Tribunal de origem selecionar um ou mais recursos representativos da controvérsia e encaminhá-los ao Supremo Tribunal Federal, sobrestando os demais até o pronunciamento definitivo da Corte, para análise da repercussão geral.

Deve-se ressaltar que, anteriormente, algumas reformas processuais já consideravam a importância das Súmulas valorizando a jurisprudência dominante dos Tribunais Superiores. Nesse sentido, destaca-se a Lei nº. 9756/98 que introduziu o art. 544, §3º¹³, e o art. 557, §1º-A¹⁴ no Código de Processo Civil.

No mesmo entendimento, a lei nº. 10.352/2001 introduziu o art. 475, §3º do Código de Processo Civil trouxe a previsão de que “Não há remessa oficial quando a sentença estiver fundada em jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal ou em súmula deste Tribunal ou do Tribunal Superior competente”.

O Segundo Pacto Republicano, firmado em 13 de abril de 2009, preocupou-se com um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo e tinha como objetivos:

- I – Acesso universal à Justiça, especialmente dos mais necessitados;
- II – Aprimoramento da prestação jurisdicional, mormente pela efetividade do princípio constitucional da razoável duração do processo e pela prevenção de conflitos;

¹² ALVIM, Arruda. **A EC n. 45 e o Instituto da Repercussão Geral**. in: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *et.al*. **Reforma do Judiciário: Primeiros Ensaios Críticos sobre a EC n. 45/2004**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 63

¹³ Art. 544, §3º: Poderá o relator de agravo de instrumento interposto da inadmissão de recurso extraordinário e recurso especial, se o acórdão recorrido estiver em confronto com a súmula ou jurisprudência dominante do STJ, conhecer do agravo para dar provimento ao próprio recurso especial.

¹⁴ Art. 557, §1º-A: O relator negará seguimento a recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do STF, ou de Tribunal Superior, mas se a decisão recorrida estiver em manifesto confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do STF, ou de Tribunal Superior, o relator poderá dar provimento ao recurso.

III – Aperfeiçoamento e fortalecimento das instituições de Estado para uma maior efetividade do sistema penal no combate à violência e criminalidade, por meio de políticas de segurança pública combinadas com ações sociais e proteção à dignidade da pessoa humana.

No tocante ao direito constitucional de acesso à Justiça, o Segundo Pacto Republicano busca fortalecer o trabalho exercido pela Defensoria Pública e, também, fomentar os meios destinados a garantir a devida assistência jurídica aos mais necessitados.

Nesse ínterim, cita-se a criação do Juizados Especiais da Fazenda Pública (Lei nº. 12.153, 22/12/2009) com competência para processar, conciliar e julgar causas cíveis, de pequeno valor, de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e a revisão da Lei da Ação Civil Pública, de forma a instituir um Sistema Único Coletivo com o fim de priorizar e disciplinar a ação coletiva para tutela de interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, visando a racionalização do processo e julgamento dos conflitos de massa.

3. O ACESSO À JUSTIÇA

Após a publicação da obra “Acesso à Justiça”, de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, a expressão “Acesso à Justiça” ganhou uma nova dimensão, e passou a ser mais discutida e repensada no meio jurídico e acadêmico.

Todavia, Cappelletti e Garth já acentuavam as dificuldades em criar as definições de “acesso à justiça”. Prelecionam os autores:

A expressão “acesso à Justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico - o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos¹⁵.

Para os autores em comento o acesso à justiça tem existência para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico, a saber: “reivindicar seus direitos, resolvendo ou não seus litígios sob os auspícios do Estado e produzir resultados que sejam individualmente e socialmente

¹⁵ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad.: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 1988, p. 8.

justos¹⁶”. Nesse sentido sua obra cuida de apresentar as denominadas ondas reformistas para viabilizar o acesso universal à justiça.

Nas lições de Kazuo Watanabe¹⁷, a problemática ao entorno do acesso à Justiça não deve ser analisada sobre os já conhecidos limites dos órgãos judiciais, pois não se trata simplesmente de possibilitar o acesso à Justiça como instituição estatal, mas de efetivamente viabilizar o acesso à ordem jurídica justa.

Sobre a temática debatida, a primeira onda reformista voltou-se para os meios de facilitar o acesso das classes menos favorecidas à Justiça por meio da assistência judiciária aos necessitados.

Todavia, tal frente deixou de refletir sobre pontos fundamentais para solucionar tal questão. Nesse sentido, Carlos Simões Fonseca pontua as seguintes lacunas:

a) os pobres continuam a ser vistos como incapazes de perseguir seus próprios interesses, sempre necessitando de alguém que os defenda, gerando um certo paternalismo; b) necessariamente esse sistema depende de apoio governamental para atividade de natureza política, tantas vezes dirigida contra o próprio governo, daí porque, ao contrário do que ocorre com os advogados particulares na Inglaterra, França e Alemanha, nos Estados Unidos esses profissionais têm sido alvo de ataques políticos constantes; c) limita a sua utilidade se não for combinado com outras soluções pelo fato de que ele não garante auxílio jurídico como "um direito", pois na realidade é impossível manter advogados em número suficiente para dar atendimento individual de primeira categoria a todos os pobres com problemas jurídicos; e d) impossibilidade de estender a assistência judiciária à classe média como ocorre no Sistema Judicare¹⁸.

No Brasil, tais debates contribuíram para o advento da Lei nº. 1.060, de 05 de fevereiro de 1950, no qual o teor do art. 4º representou um grande avanço quanto ao tema:

Art. 4º. A parte gozará dos benefícios da assistência judiciária, mediante simples afirmação, na própria petição inicial, de que não está em condições de pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo próprio ou de sua família.

¹⁶ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad.: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 1988, p. 8.

¹⁷ WATANABE, Kazuo. **Acesso à justiça e sociedade moderna**. in.: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel e WATANABE, Kazuo (coords.). **Participação e Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 128.

¹⁸ FONSECA, Carlos Simões. **Sincretismo Processual e Acesso à Justiça**. São Paulo : LTr, 2009. pp. 40-41.

A segunda onda reformista cuida de demonstrar a preocupação com os interesses difusos (entendidos coletivos ou grupais). Nesse momento, o universo jurídico constata que se o direito ou interesse não pertence a ninguém, é porque pertence a todos.

Assim sendo, as preocupações se voltaram para a necessidade de mudar o cunho meramente individualista do processo civil para uma concepção social e coletiva, com o fim de assegurar a satisfazer os interesses da sociedade.

De acordo com as lições de Carlos Simões Fonseca:

A nova concepção do processo caminhou no sentido de alargar a proteção desses novos direitos, mediante a introdução, no ordenamento, de mecanismos que viabilizassem a defesa dos direitos chamados "difusos", acompanhando a tendência de coletivização da tutela, a partir de demandas envolvendo uma gama maior de sujeitos numa mesma ação¹⁹.

Nesse diapasão, o Brasil, na Constituição Federal de 1934, dispôs sobre a denominada "Ação Popular", regulamentada pela Lei nº. 4.717 e posteriormente ampliada pelo art. 5º, inciso LXXIII²⁰, da Constituição Federal de 1988, com o fim de anular qualquer ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade.

A terceira onda reformista cuida de uma variedade de reformas que incluem alterações das formas de procedimento, mudanças na estrutura dos tribunais ou a criação de novos tribunais, os juizados especiais, o uso de pessoas leigas, como juízes e como defensores, a utilização de mecanismos privados ou informais de resolução de conflitos.

Os métodos alternativos de resolução dos conflitos, nessa visão, devem ser prestigiados, estimulando os jurisdicionados a buscar justiça fora dos tribunais como forma de se obter decisão mais célere e eficaz, como a mediação e a arbitragem. O estímulo à conciliação é objeto desta onda da reforma.

¹⁹ FONSECA, Carlos Simões. **Sincretismo Processual e Acesso à Justiça**. São Paulo : LTr, 2009. p. 42.

²⁰ LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Com efeito, juntamente com as medidas processuais, ocorre o fortalecimento idealístico de “desformalização” das controvérsias, no qual são difundidos os meios alternativos de resolução de conflito para as causas que não necessitam de intervenção jurisdicional. Todavia, Cappelletti e Garth asseveram que tal prática “não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de reforma, mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso²¹”.

Destarte, evidencia-se o reconhecimento de formas plurais para a efetivação da justiça, independente de ser autocompositivas, heterocompositivas, consensuais, litigiosas, utilizando como principal premissa a utilização do meio adequado e lícito no caso concreto.

Quanto à consolidação de tais medidas Douglas Lucas destaca que:

Realidades específicas e, muitas vezes, incompatíveis entre si, que não são absorvidas e compreendidas pela dinâmica operacional do Poder Judiciário moderno [...]. As modernas promessas do Estado-juiz são incapazes de abarcar a complexidade dos conflitos atuais²².

Dentre os entraves para o acesso à justiça destacam-se o custo do processo, a falta de informação do cidadão, a demora processual, a estrutura do Poder Judiciário, questões associadas ao psicológico das pessoas que buscam amparo no Poder Judiciário por desacreditar nos mecanismos alternativos de resolução dos conflitos, uso indiscriminado de recursos, e os litigantes eventuais diante dos litigantes habituais.

4. MEIOS DE SUPERAÇÃO DOS ÓBICES AO ACESSO À JUSTIÇA SEGUNDO NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

De certa forma, a experiência brasileira tem demonstrado a preocupação com mecanismos de superação dos óbices ao acesso à justiça conforme se demonstra a seguir: a) A preocupação com a duração razoável do processo e a Emenda Constitucional nº. 45/2004; b) A implantação dos juizados de pequenas causas, caracterizados pela "oralidade, simplicidade,

²¹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad.: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 1988, p. 67.

²² LUCAS, Douglas César. **A Crise Funcional do Estado e o Cenário da Jurisdição Desafiada**. in: MORAIS, José Luis Bolzan de (org.). **O Estado e suas Crises**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p.188.

informalidade, economia processual e celeridade"; c) Convênios para a instalação de Juizados Especiais ao lado dos cursos de Direito, com o escopo de tornar mais efetivo o direito de acesso à justiça e melhorar a qualidade do ensino jurídico; d) A antecipação da tutela em caso de "fundado receio de dano", "abuso de direito de defesa" e "parcela incontroversa da demanda" (art. 273, I, II, §6º do Código de Processo Civil) certamente seria incompatível com o direito à duração razoável do processo; e) O processo sincrético da Lei 11.232/2005 onde a execução passou a ser apenas uma fase do processo; f) A Lei da Ação Civil Pública (Lei nº. 7.347, de 24.07.1985); g) A Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor; h) A Lei nº 10.444, de 7 de maio de 2002, que adotou a conciliação ao instituir a audiência preliminar (art. 331 do Código de Processo Civil).

Há que se consignar, também, os outros meios ou métodos alternativos tais como a conciliação extrajudicial, a arbitragem e a criação e funcionamento de órgãos de proteção ao consumidor, como os PROCONs.

CONCLUSÃO

Por meio da presente pesquisa, constata-se a patente influência do Banco Mundial na configuração das Reformas do Poder Judiciário no Brasil e em outros países da América Latina e do Caribe. As diretrizes do Banco Mundial demonstram uma preocupação de adequar o Poder Judiciário às necessidades mercadológicas, cujo propósito é de assegurar o crescimento econômico, garantindo a propriedade privada e a estabilidade dos contratos.

Por meio de uma análise mais atenta das ações do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional conclui-se que os empréstimos internacionais foram concedidos com a promessa da execução de reformas, relacionadas não apenas ao Poder Executivo, mas, também, aos demais poderes, principalmente ao Poder Judiciário.

As recomendações de reforma demonstram uma tentativa de reduzir a expressão político-institucional do Poder Judiciário, comprometendo sua independência, degenerando a democracia. A conciliação entre as leis econômicas e de mercado com as jurídicas que objetivam assegurar direitos e garantias individuais e coletivas nem sempre é pacífica.

O capital especulativo não tem nacionalidade e entende o Banco Mundial que, para o seu livre manejo, era necessário uma redução institucional da atuação do Judiciário como defensor dos direitos, liberdades e interesses individuais e coletivos, que, em muitos casos, são contrários aos interesses econômicos.

Assim sendo, verifica-se que a previsibilidade do sistema legal, e a garantia do cumprimento contratual são imprescindíveis para a atração do investidor estrangeiro. Demandas judiciais morosas e a possibilidade de quebra de contratos espantam o capital internacional, visto que a procura por dinheiro é algo universal em um mundo globalizado.

A permissão legal outorgada aos Magistrados para a revisão contratual em qualquer modalidade representa incerteza jurídica aos interesses dos detentores de capital. Os investidores estrangeiros visam a segurança e previsibilidade do sistema jurídico e das decisões judiciais.

Importante pontuar que foi por meio do Documento Técnico nº. 319, que o Banco Mundial ampliou sua ingerência no Brasil, passando a determinar, além das políticas micro e macroeconômicas, que as modificações no Poder Judiciário fossem orientadas segundo o interesse do mercado.

Todavia, o modelo de judiciário idealizado pelo Banco Mundial desconsidera as peculiaridades brasileiras, bem como não atingem as verdadeiras causas do mau funcionamento da Justiça.

O advento da Emenda Constitucional nº 45, demonstra como as reformas se alinham com as orientações do Banco Mundial . O uso da Súmula vinculante é um indicativo no sentido de tornar as decisões mais previsíveis por meio da verticalização das mesmas. As Súmulas vinculantes retiram o livre poder de convencimento dos magistrados *a quo*, concentrando o poder decisório nas cúpulas.

Em que pese a massiva crítica e consequências da intervenção do Banco Mundial no Poder Judiciário, algumas mudanças foram favoráveis e se adaptaram à realidade nacional, tal como a possibilidade de controle externo do Poder Judiciário, pelo Conselho Nacional de Justiça e o estímulo aos juizados arbitrais.

É patente a acentuada dificuldade em impor limites legais à circulação de capitais em busca do lucro. O mesmo judiciário que não consegue acompanhar a velocidade do fenômeno econômico é aquele que deve resolver os conflitos dele advindos.

Assim sendo, o presente artigo visa alertar e refletir sobre a real eficácia e justificativas das medidas processuais adotadas na realidade jurídica brasileira visando maior efetividade e acesso à Justiça, como também o verdadeiro interesse e influência do Banco em tais reformas.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Arruda. **A EC nº. 45 e o Instituto da Repercussão Geral.** *in:* WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *et.al.* **Reforma do Judiciário: Primeiros Ensaios Críticos sobre a EC n. 45/2004.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

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

DELMAS-MARTY. Mireille. **Três Desafios para um Direito Mundial.** (Trad.: Fauzi Hassan Choukr).. Rio de Janeiro: Lúmen Júris. 2003.

GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel e WATANABE, Kazuo (coords.). **Participação e Processo.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

LEITE, Glauco Salomão. **Súmula Vinculante e Jurisdição Constitucional Brasileira.** Rio de Janeiro: Forense, 2007.

LUCAS, Douglas César. **A Crise Funcional do Estado e o Cenário da Jurisdição Desafiada.** *in:* MORAIS, José Luis Bolzan de (org.). **O Estado e suas Crises.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência Jurisprudencial e Súmula Vinculante,** São Paulo, Revista dos Tribunais, 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira. **O Efeito Vinculante das Decisões do Supremo Tribunal Federal nos Processos de Controle Abstrato de Normas.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_04/efeito_vinculante.htm. Acesso em 30/08/2013.

MOORHEAD Richard, PLEASENCE Pascoe. **Access to Justice After Universalism: Introduction. After Universalism: Re-engineering Access to Justice.** Blackwell Publishing. Journal of Law and Society 2003.

NERY JUNIOR, Nelson. **Teoria Geral dos Recursos.** 6ª ed. São Paulo: RT, 2004.

NUNES, Jorge Amaury Maia. **Segurança jurídica e Súmula Vinculante.** São Paulo: Saraiva, 2010.

ROSAS, Roberto. **Direito Sumular.** 12ª edição, São Paulo: Malheiros. 2010.

SADEK, Maria Tereza Sadek. **Judiciário: Mudanças e Reformas.** Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0103-40142004000200005&script=sci_arttext. Acesso em: 30/10/2012.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil.** 39ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.