

## **O acesso à justiça e a atuação dos Juizados Especiais Federais na região da Amazônia**

**Legal:** uma experiência de pesquisa empírica em Direito

## **L'accès à la justice et le rôle des Cours Fédérales Spéciales dans la région de l'Amazonie**

**légal brésilienne:** une expérience de la recherche empirique en Droit.

Elton Fogaça da Costa<sup>1</sup>

### RESUMO

O artigo é resultado de uma reflexão sobre a relação entre o acesso à justiça e a atuação dos Juizados Especiais Federais (JEFs) na região da Amazônia Legal. Tal reflexão surgiu a partir de uma pesquisa empírica cujo objetivo era realizar um diagnóstico da estrutura e funcionamento dos JEFs em sua primeira década de existência. Após a análise dos dados, constatou-se que, apesar de facilitar o acesso ao Poder Judiciário e aproximar a Justiça Federal do cidadão/sociedade, os Juizados Especiais Federais ainda representam um projeto em desenvolvimento. Na região amazônica, os princípios norteadores dos JEFs se mostram relativamente enfraquecidos e apontam que o caminho para a democratização do acesso à justiça está em movimento e ainda irá exigir muito esforço e vontade política.

### PALAVRAS – CHAVE

Acesso à justiça. Juizados Especiais Federais. Amazônia Legal.

### RESUMÉ

Cet article est le résultat d'une réflexion à propos du rapport entre l'accès à la justice et le travail des Cours Fédérales Spéciales (CFSs) dans la région de l'Amazonie légale brésilienne. Cette réflexion a eu lieu de la recherche empirique dont l'objectif était d'effectuer une diagnose de la structure et le fonctionnement des CFSs lors de sa première décennie d'existence. Après l'analyse des données, c'était vérifié que les CFSs sont toujours un projet en développement, malgré l'accès facile à l'appareil judiciaire et le rapprochement de la justice fédérale aux citoyens et à la société. Dans la région amazonienne, les principes directeurs des CFSs apparaissent relativement affaiblies et suggèrent que la voie de la démocratisation de

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Professor do Curso de Direito da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI.

l'accès à la justice est en mouvement et ira toujours avoir besoin de beaucoup d'efforts et de volonté politique.

## MOTS-CLÉS

L'accès à la justice. Cours Fédérales Spéciales. Amazonie légale brésilienne.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo é resultado de uma reflexão sobre a relação entre o acesso à justiça e a atuação dos Juizados Especiais Federais na região da Amazônia Legal.

A reflexão ora proposta surgiu em razão da participação do autor deste trabalho em uma pesquisa sobre a estrutura e funcionamento dos Juizados Especiais Federais – JEFs, realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em parceria com o Conselho da Justiça Federal – CJF, entre os anos de 2011 e 2012. Apesar de a pesquisa ter sido executada em todo o território nacional, este pesquisador só participou das atividades de campo nos estados do Acre, Amazonas, Maranhão, Pará, Rondônia e Roraima, sendo esta a razão para a delimitação do tema, proposta no título no trabalho.

Incumbe ressaltar que a pesquisa do IPEA/CJF foi desenhada metodologicamente para permitir uma avaliação da atuação dos JEFs em nível nacional. Os dados quantitativos dificultam avaliações locais/regionais. Isto, no entanto, não impede a avaliação qualitativa e, em alguns casos, a citação de alguns dados quantitativos para a apreciação do contexto amazônico.

Sem desconsiderar o objetivo geral da pesquisa e o projeto do IPEA/CJF, este texto foi produzido a partir da problemática/angústias que provocou/provocaram o autor em sua experiência de campo: após 10 de existência, qual a aplicabilidade dos princípios norteadores do projeto Juizados Especiais Federais? Estes princípios estão promovendo a democratização do acesso à Justiça Federal na região da Amazônia Legal?

Considerando a problemática ora proposta, surgiu uma hipótese que foi apresentada como resposta provisória às duas perguntas de partida: nestes 10 anos de existência, os JEFs conseguiram democratizar o acesso à Justiça Federal na região da Amazônia Legal, promovendo uma cultura jurisdicional mais célere, menos formal e burocrática, marcada pela oralidade e conciliação entre as partes, fazendo da Justiça Federal um órgão mais simples e acessível ao cidadão. Esta hipótese é, em alguma medida, uma síntese das respostas apresentadas a cada uma das perguntas anteriormente formuladas.

A fim de submeter a hipótese ao teste empírico, o marco teórico que orientou a elaboração deste trabalho veio da obra ‘Acesso à justiça’, de Mauro Cappelletti e Bryan Garth (em diálogo com outras obras mais recentes). Embora a obra possa ser considerada relativamente antiga/desatualizada, este texto serviu e ainda serve de base para as atuais reflexões sobre o acesso à justiça, podendo contemplar as variáveis, categorias e conceitos operacionais da pesquisa. No que concerne aos métodos e técnicas de pesquisa, utilizou-se o método de abordagem hipotético-dedutivo, fazendo uso de técnicas quantitativas e qualitativas de pesquisa como o inquérito por questionário, entrevista semi-estruturada e observação direta, além de pesquisa bibliográfica e documental.

Após a análise dos dados, o resultado da pesquisa será apresentado, sucintamente, nas páginas deste artigo. O texto foi organizado em três tópicos: no primeiro, será trabalhado (de forma bem resumida) o marco teórico da pesquisa; no segundo, serão problematizados os princípios norteadores do projeto Juizados Especiais Federais a partir da edição da Lei 10.259/2001; no terceiro, será feita uma avaliação da aplicabilidade dos princípios norteadores dos JEFs na região da Amazônia Legal, momento em que será tratada a hipótese de pesquisa. No final, será apresentada a conclusão do pesquisador, avaliando se a hipótese de trabalho foi confirmada ou refutada.

## 1. A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

Carlos Cárcova, em sua obra “A opacidade do direito”, ao considerar o brocardo latino segundo o qual ninguém poderá se escusar de cumprir a lei alegando que não a conhece, questiona essa premissa e afirma que o sistema jurídico é, em verdade, um sistema incompreensível para os sujeitos cujas vidas lhe servem de objeto. Em se tratando de um sistema de linguagem capaz de legitimar relações de poder, compreensível apenas para um grupo de “iniciados”, especialmente preparados para retirar do conteúdo da norma jurídica as “respostas para os problemas da vida social”, o sistema jurídico sempre se manteve desconhecido, essencialmente opaco para a grande maioria das pessoas (CARCOVA, 1998).

Não só a norma jurídica é enigmática para o homem comum: igualmente opacos/desconhecidos são os seus mecanismos de atuação. Partindo dessa constatação, surgiu, nos últimos 40 anos, um movimento em prol da efetividade dos direitos, especialmente o direito de acesso à justiça, uma vez que a sua negação vem a gerar a negação dos demais direitos, demandando a superação de seus entraves históricos. Nesta direção, compreendendo que o acesso à justiça não pode ser reduzido ao simples acesso formal ao Poder Judiciário -

propor ou contestar demanda - mas um direito social fundamental, os autores Mauro Cappelletti e Bryant Garth (CAPPELLETTI; GARTH, 1988) desenvolveram um estudo inovador<sup>2</sup>, enfatizando que o sistema jurídico precisa ser alcançado por todos e criar resultados socialmente mais justos, libertando o conceito de acesso à justiça da antiga visão individualista, herdada do modelo liberal de Estado, para uma noção substancial de efetividade e relevância social (LUZ, 2008, p. 42).

Reconhecendo os problemas da efetividade do acesso à justiça, Cappelletti e Garth indicaram os altos custos processuais, o excesso de formalismo e a morosidade judicial, bem como a lógica individualista - dificultando a tutela jurisdicional dos interesses supra-individuais -, como os principais entraves ao acesso à ordem jurídica justa. Neste mesmo sentido, Boaventura de Sousa Santos enfatiza que os custos da tutela processual é proporcionalmente mais caro para os mais pobres, que são os maiores beneficiários das ações de pequeno valor, afastando ainda mais as classes menos favorecidas do sistema de administração da justiça - dupla vitimização (SANTOS, 2005, p. 167 seq.).

Nesses termos, após a identificação dos problemas, Cappelletti e Garth apresentaram três “ondas” renovatórias como tendências teóricas e soluções práticas para o acesso à justiça: 1) prestação de assistência gratuita aos mais necessitados; 2) prestação de tutela jurisdicional aos interesses difusos e coletivos - supra-individuais; 3) simplificação e racionalização da prestação da tutela jurisdicional (SOUSA, 2011).

Entre as três, “essa terceira onda da reforma (...) centra a sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). É a partir dela que se intensificaram os debates em torno da crise do Poder Judiciário e apresentação de alternativas ao modelo então vigente. Entre as alternativas, surgiram várias propostas de facilitação do acesso material ao sistema de justiça, partindo de reformas da estrutura e procedimentos judiciais até a propositura de mecanismos alternativos<sup>3</sup> de composição de conflitos, consolidando a ideia de que o acesso à justiça pode ser alcançado até mesmo sem a intervenção do Judiciário.

Dentro dessa perspectiva renovatória, ganharam força as propostas de criação de juizados especiais de “pequenas causas”, a fim de possibilitar o acesso à justiça

---

<sup>2</sup> Esse estudo, conhecido como Projeto Florença, com pesquisas realizadas em diversos países da Europa e nos Estados Unidos, foi condensado em um amplo relatório, cuja introdução/opúsculo foi publicada originalmente em 1978 e, mais tarde, traduzida no Brasil com o título “Acesso à justiça”.

<sup>3</sup> Entre os mecanismos alternativos de composição de conflitos, vale citar a negociação, a mediação, a conciliação, a arbitragem, além da assessoria jurídica popular.

para uma grande parcela da sociedade que não se sentia motivada a provocar o Judiciário em razão do excesso de formalidade e burocracia, além do elevado custo do processo, desencorajando a propositura de demandas de pequeno valor. Embora os juizados já existam desde meados da década de 80, os JEFs só foram implementados no Brasil no ano de 2002, após o advento da E/C 22, de 18 de março de 1999, e Lei 10.259, de 12 de julho de 2001.

## 2. ACESSO À JUSTIÇA FEDERAL: 10 anos de Juizados Especiais Federais

Neste processo de democratização e promoção do acesso à justiça no Brasil, a Justiça Federal, órgão do Poder Judiciário com estrutura e funcionamento restritos às capitais dos estados até há pouco tempo, começou a empreender algum esforço no sentido de desconstruir a imagem de órgão elitista, oneroso e distante do jurisdicionado. O primeiro passo nesse sentido se deu com a edição da Lei nº. 7.583, de janeiro de 1987, quando se iniciou o projeto de interiorização da Justiça Federal. O segundo passo, conforme citação feita no tópico anterior, veio com a aprovação da Emenda Constitucional nº. 22/1999, implementando os Juizados Especiais Federais em referência aos Juizados Especiais Cíveis e Criminais da Justiça Estadual. Instituídos pela Lei nº. 10.259, de julho de 2001, os JEFs foram definitivamente instalados em de janeiro de 2002.

Os juizados surgiram como proposta de simplificação e racionalização da prestação jurisdicional a fim de propiciar um modelo processual menos formal, mais ágil e acessível, rompendo com a cultura da litigiosidade, promovendo o diálogo e a conciliação. O propósito era consolidar uma cultura jurisdicional que pudesse/possa proteger direitos e, ao mesmo tempo, refletir valores que permitam a democratização do acesso à justiça no Brasil, possibilitando a reflexão permanente sobre o aprimoramento das instituições nacionais. Na oportunidade de instalação dos JEFs, em Porto Alegre, o Ministro Paulo Roberto Saraiva da Costa Leite, então Presidente do CJF, afirmou tratar-se de um verdadeiro ‘divisor de águas’ na história do Judiciário brasileiro (DARÓS, 2012). A Justiça seria uma antes e outra depois da instalação dos Juizados.

Tentando reproduzir a experiência desenvolvida na Justiça Estadual, com os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, a implantação dos Juizados Especiais Federais foi pautada pelos princípios da **celeridade**, da **informalidade**, da **simplicidade**, da **oralidade** e da **economia processual**, buscando alcançar, na medida do possível, a **conciliação** e a transação penal (BRASIL/IPEA, 2012).

Com competência para julgar causas cujo valor não ultrapasse sessenta salários mínimos e crimes de pequeno porte ofensivo<sup>4</sup>, os juizados começaram a atender demandas de uma camada da população cujos direitos até então escapavam ao abrigo do Poder Judiciário. Após uma década de existência, o volume de causas cresceu de tal forma que passou-se a temer o colapso do modelo/sistema. Com a amplitude do acesso, veio também a explosão da litigiosidade. Isso se tornou visível com a exploração de demandas/litígios por grande e pequenos escritórios de advocacia, gerando uma das facetas daquilo que se pode denominar ‘advocatização/judicialização das massas<sup>5</sup>’ no âmbito da Justiça Federal - um órgão tido como elitista até há pouco tempo.

Preocupado com a ‘eficiência’ dos trabalhos, o CJF tomou a iniciativa de realizar alguns diagnósticos da estrutura e funcionamento dos juizados. O primeiro estudo nesse sentido ocorreu ainda em 2003. Interessante destacar, nesse trabalho, a antipatia dos juízes pela atuação nos JEFs. Segundo o relatório produzido pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, houve quem disse não haver, entre os juízes, a consciência de que o Juizado é também Justiça Federal. Um dos magistrados entrevistados afirmou “ter ouvido do Corregedor-Geral dizer em público que os Juizados Especiais Federais haviam sido criados como parasitas da Justiça Federal” enquanto outro disse “eu, particularmente, não gostaria de atuar em varas restritas a esta competência, não acrescentaria muito aos meus conhecimentos”. Outro entrevistado disse que “existem juízes sem perfil para trabalhar nos Juizados, com dificuldade para lidar com o jurisdicionado” (BRASIL/CJF, 2003).

Após esse estudo inicial, o CJF, em parceria com o IPEA, no início de 2011, iniciou uma segunda pesquisa, mais abrangente e representativa, sobre a atuação dos JEFs. Em setembro de 2012, ao abrir o Seminário de Devolução dos Resultados da Pesquisa, o então Corregedor Geral da Justiça Federal, após explicar a importância da pesquisa no sentido de contribuir para a gestão mais eficiente dos recursos públicos, questionou os dados apontados - indicativo de esgotamento do sistema - e afirmou que “a função do Judiciário é zelar pela segurança jurídica e não fazer justiça”, que é preciso saber “administrar melhor os recursos de modo que o juiz não venha a ganhar como um professor”.

---

<sup>4</sup> Vale ressaltar, no entanto, que só os Juizados Especiais Federais Cíveis serão abordados neste trabalho. Mais detalhes sobre a lei que institui os Juizados, consultar: BRASIL. 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 eletrônico**, Poder Executivo, Brasília, 13 jul. 2001. P.1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110259.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm)>. Acesso: 30 set. 2013.

<sup>5</sup> As expressões advocatização e judicialização das massas surgiram nas entrevistas em campo. Quando utilizadas, faziam referência à popularização da Justiça Federal. Esta foi a interpretação deste pesquisador.

A preocupação dos gestores dos JEFs é grande em razão do volume de demandas. Após sua criação, em 2002, o quantitativo de processos cresceu demasiadamente até o ano de 2005, só sofrendo um pequeno refluxo a partir de 2006. Entre os anos de 2004 à 2010, o número de processos distribuídos nos JEFs superou o número de processos distribuídos nas varas comuns da Justiça Federal, só encontrando um ponto de equilíbrio no ano de 2011 (BRASIL/IPEA, 2012, p. 13-14). Essa intensa procura pelos JEFs obrigou a Justiça Federal a desenvolver estrutura para atender a quantidade expressiva de demandas. Conforme dados apontados no ano de 2010, 280 magistrados e mais de 7230 servidores atuavam exclusivamente nos 426 juizados especiais federais instalados nas diferentes regiões do país (BRASIL/CJF, 2012). Esse número continua crescendo desde então.

Vale destacar, ainda, que o aumento de varas e juízes vem avançando no mesmo ritmo do projeto de interiorização da Justiça Federal. Assim, a Justiça Federal vem se fazendo presente no interior do país e, ao mesmo tempo, proporcionando estrutura física e humana para atender o elevado número de processos que constantemente chegam aos JEFs em todo o território nacional. Incumbe questionar, no entanto, se esse volume de processos, aumento de estrutura e interiorização da Justiça Federal vem propiciando a democratização do acesso à Justiça Federal. O que se compreende por democratização do acesso à justiça? Em que medida os princípios norteadores da Lei 10.259/2001 se fazem efetivos na região da Amazônia Legal?

### 3. UMA LEITURA DA ATUAÇÃO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS NA REGIÃO DA AMAZÔNIA LEGAL<sup>6</sup>

Considerando a problemática que orientou esta pesquisa e a experiência de campo na região da Amazônia Legal<sup>7</sup>, onde a hipótese do trabalho foi submetida ao teste empírico, o que se percebeu é que o discurso sobre a democratização do acesso à justiça - geralmente muito otimista nos discursos oficiais - precisa ser examinado com mais cuidado. Seguramente, houve um avanço muito grande no que concerne ao acesso ao Poder Judiciário. Com o surgimento dos JEFs, explodiram várias demandas contidas: é o caso das causas previdenciárias/assistenciais mais simples contra o INSS; ou mesmo outras demandas contra a

---

<sup>6</sup> Em se tratando de uma pesquisa empírica, este tópico será desenvolvido com bases nas informações extraídas em campo. Neste sentido, serão de grande valia os relatórios de campo do autor deste trabalho e o relatório final do IPEA.

<sup>7</sup> O conceito de Amazônia Legal pode ser extraído da Lei 1806, de 06 de janeiro de 1953. Segundo o preceito legal, Amazônia Legal é a área da Floresta Amazônica pertencente ao Brasil, que abrange, atualmente, os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão.

União ou entidades da administração indireta, como a Caixa Econômica Federal, por exemplo. Em 2002, foram distribuídos 348.809 processos; em 2004, os números chegaram a 1.533.647 processos distribuídos (BRASIL/IPEA, 2012, p. 13).

Com o passar dos anos, a Justiça Federal começou a avançar na região com a construção de varas federais/varas com JEFs adjuntos ou JEFs autônomos –, chegando em cidades distantes das capitais em uma região com um território gigantesco: é o caso dos JEFs de Laranjal do Jari e Oiapoque, no estado do Amapá; dos JEFs Tabatinga e Tefé, no estado do Amazonas; dos JEFs de Bacabal, Caxias e Imperatriz, no estado do Maranhão; dos JEFs de Barra do Garças, Cáceres, Diamantino, Rondonópolis e Sinop, no estado do Mato Grosso; dos JEFs de Altamira, Castanhal, Marabá, Paragominas, Redenção, Santarém e Tucuruí, no estado do Pará; dos JEFs de Guajará-Mirim e Ji-Paraná, no estado de Rondônia; dos JEFs de Araguaína e Gurupi, no estado do Tocantins<sup>8</sup>. Outras varas/juizados ainda serão criados até o fim de 2014 por determinação da Lei 12.011, de 2009. Igualmente, serão criados mais cargos de juiz federal, analista e técnico judiciário.

A construção de sedes novas fez com que a Justiça Federal se aproximasse mais do cidadão, gerando um investimento muito grande de recursos em infraestrutura. Em alguns casos, as sedes da Justiça representam verdadeiros palácios; em outros casos, os prédios são absolutamente improvisados, com estrutura bem precária. Em Altamira/PA, no início de 2012, o prédio da Justiça Federal funcionava em uma antiga casa: a sala de audiência era o espaço de uma antiga cozinha, com armários de cozinha e pia ao lado da mesa de audiência (COSTA, 2012). Em outras cidades, as salas de audiência se misturam com salas para o arquivamento de processos. Com ou sem problemas estruturais, o certo é que a Justiça Federal vem se fazendo presente em um número maior de cidades no interior da região amazônica e do país.

Apesar da ampliação do número de varas federais/JEFs, em várias cidades do interior do estado do Pará ou do Amazonas, os jurisdicionados ainda continuam distantes das sedes dos Justiça Federal, tendo dificuldade de chegar até os JEFs e usufruir do serviço de atermção<sup>9</sup>, por exemplo. Nestes locais, além da distância entre povoados/municípios ser muito grande, os meios de locomoção são precários, muitas vezes só por vias fluviais ou estradas de terra no meio da mata. Há povoado que está localizado em ponto cuja distância

---

<sup>8</sup> Esses dados foram atualizados até o fim do ano de 2013.

<sup>9</sup> Nos Juizados Especiais Federais, as partes podem propor demandas sem precisar de advogados. Qualquer jurisdicionado pode comparecer na sede dos JEFs e apresentar seu caso aos servidores, que poderão reduzir a demanda/pedido à termo: trata-se do serviço de atermção, segundo o jargão utilizado entre os servidores dos JEFs.



em relação à sede do município é de aproximadamente 1.000 quilômetros, qual é o caso de povoados localizados no município de Altamira/PA. Na cidade de Tabatinga/AM, ao conversar com uma jurisdicionada, soube-se que a mesma precisou viajar a noite toda de barco para poder chegar à sede do JEF no período da manhã. Segundo ela, a viagem apresentou um custo muito alto e, em função disso, não pôde levar testemunhas à audiência. Só é possível chegar em Tabatinga de barco ou avião. Segundo um servidor, esta situação fazia com que o juiz chegasse a deprecar muitos atos para a Justiça Estadual, fazendo com que o prédio da Justiça Federal, nesta cidade, esteja na maior parte das vezes praticamente vazio. (COSTA, 2012).

Considerando esta realidade, seria importante o desenvolvimento de políticas de itinerâncias, isto é, fazer com que os JEFs pudessem ir até os locais onde se encontram as pessoas/jurisdicionados e conhecer as demandas da população. Essas políticas estão previstas nos documentos legais que ensejaram a criação dos Juizados, no entanto, não são executadas nos devidos termos. De acordo com os dados apurados na pesquisa nacional, só 3,5% dos JEFs em todo o país adotam periodicamente a itinerância (BRASIL/IPEA, 2012, p. 47). Esses dados não são diferentes na região amazônica: entre as varas visitadas, só duas delas realizam itinerâncias uma vez a cada ano ou a cada dois anos (COSTA, 2012). A conclusão produzida em relatório, a partir dos dados coletados em campo, é que “não há vontade política das varas e dos tribunais em utilizar os juizados itinerantes como instrumento para ampliar a promoção do acesso à justiça” (BRASIL/IPEA, 2012, p. 48).

Em um espaço marcado por graves problemas de locomoção e comunicação, a ausência de políticas de itinerâncias é um dos gargalos em relação ao acesso à justiça. Diante da pequena quantidade de JEFs Itinerantes, alguns políticos da região acabam se associando a escritórios de advocacia e promovendo um processo sofisticado e organizado de gestão da miséria e dos miseráveis, fazendo da alienação e da pobreza um negócio altamente lucrativo.

Segundo um supervisor de JEF no interior do Estado do Pará, um deputado conhecido na região, com bom acesso aos meios de comunicação, vem reiteradamente anunciando, em um programa de rádio, ‘itinerâncias da Justiça’ a fim de facilitar a aposentadoria e demais benefícios previdenciários/assistenciais de servidores rurais/segurados especiais<sup>10</sup>. Com essas falsas itinerâncias, esse deputado organiza um esquema político - com tentáculos em vários municípios - através do qual funcionários de escritórios de advocacia,

---

<sup>10</sup> Entre os servidores rurais/segurados especiais, estão inclusos seringueiros, marisqueiros, pescadores, entre outros.

em nome deste ou de outros políticos, visitam os vários povoados/comunidade cooptando clientes para a propositura de ações, gerando um elevado número de demandas e inchando os juizados de processos (muitas vezes, inventando fatos/direitos e fraudando o sistema, segundo o servidor). No Estado do Maranhão, é comum encontrar vans ao lado do prédio da Justiça aguardando os jurisdicionados e/ou testemunhas, que são controlados através de senhas. Segundo um usuário dos JEFs, as vans são contratadas pelos escritórios de advocacia. Em um mesmo período, é comum um só advogado participar de várias audiências: são vários ‘clientes’ de uma mesma comunidade (COSTA, 2012).

Em razão do volume de demandas, o INSS acaba sendo mais criterioso/rígido na concessão de benefício e, frequentemente, vem a negar o pedido na esfera administrativa. Se, eventualmente, houver a propositura de uma ação judicial, os procuradores irão fechar acordo no sentido de pagar 50 a 80% dos valores retroativos<sup>11</sup>, gerando uma economia para os cofres públicos. De acordo com vários servidores, os advogados, em regra, acabam ficando com os valores retroativos dos clientes e, por conta disso, não costumam contestar as propostas apresentadas pelo INSS. Os demandantes, por serem pessoas muito simples e não compreenderem a dinâmica processual ou não conhecerem os seus direitos - em um sistema opaco -, acabam aceitando qualquer ‘acordo’. O que se vê, geralmente, é o demandante feliz com a concessão do benefício, agradecendo o advogado, devendo um favor ao mesmo e/ou ao político associado ao mesmo, a ser pago com o voto – política da troca de favores (COSTA, 2012).

Os juízes, em razão do excesso de demanda e preocupados com os índices de produtividade exigidos pelo CJF/CNJ, querem se livrar logo de processo e, em função disso, homologam qualquer “acordo”: a preocupação é com a quantidade (número de processos baixados) e não com a qualidade (conteúdo do acordo/decisão). Assim, através das deficiências do sistema judicial, vem se criando uma poderosa indústria da dependência social e política na região, fazendo lucro da miséria e mantendo/alimentando um modelo perverso de alienação/exploração/dominação. Entre outras consequências, um dos resultados dessa ação é a manutenção do *status quo* - concentração de renda e riqueza nas mãos de alguns à custa da exploração da miséria/miseráveis.

---

<sup>11</sup> Valor retroativo é o valor total dos benefícios devidos pelo INSS desde a data da entrada do pedido administrativo até a data da sentença judicial.

Esta situação, talvez, seja consequência da importância crescente do discurso eficientista<sup>12</sup> em relação à prestação da tutela jurisdicional. Em nome da eficiência, começa a surgir uma supervalorização dos números, da estatística. Cada vez mais se quer saber menos como o juiz decide, mas a quantidade de decisões tomadas. Com a política da quantidade, os juízes de primeiro grau e seus auxiliares (demais servidores da Justiça) se convertem em meros carimbadores/gerentes, ou seja, meros dentes de engrenagem em uma estrutura fordista de produção na qual apenas uma pequena “elite pensante” – desembargadores e ministros das cortes superiores - têm a permissão de pensar e orientar as decisões que podem ser tomadas nas instâncias inferiores. Isso é visível quando alguns juízes dizem abertamente que “juizado é gestão e não justiça” (COSTA, 2012).

Outro aspecto relevante a ser considerado é que, em grande parte, os juizados são adjuntos às varas comuns. Isto faz com que, em regra, os procedimentos acabem se confundindo. Não se vê grande diferença em termos de oralidade e informalidade entre os processos dos JEFs e os processos das varas comuns. Ainda que os servidores lotados para atender os JEFs sejam designados especificamente para esta função, o tratamento às partes e a rotina de trabalho não apresentam diferenças significativas. Mesmo nos JEFs autônomos não se percebem grandes avanços em matéria de simplicidade, informalidade e oralidade. Não se consegue evitar, à contento, a ordinarização dos procedimentos.

A conciliação é outro grande problema nos JEFs. A princípio, não se viu, em nenhum juizado visitado, uma sala específica para audiências de conciliação, com estrutura física e mobiliário adequado para permitir o diálogo entre as partes. Não há salas em formato arredondado, permitindo o diálogo mais aberto e horizontal entre as partes. As salas de audiência apresentam, em regra, o mesmo modelo de mesa retangular para as audiências de instrução e julgamento. Na frente de cada sala, há sempre uma mesa mais alta, com posição de destaque para o juiz, criando um clima formal e opressor apesar de quaisquer tentativas de simplificação de procedimentos.

Em boa parte dos JEFs, são agendadas audiências unas de conciliação, instrução e julgamento. Nestes casos, em um primeiro momento, na presença de um ‘conciliador’, que muitas vezes, é um servidor do juizado/vara, as partes ‘tentam’ a conciliação. Na maioria dos casos, o ator principal, em audiência, é o procurador do INSS: é

---

<sup>12</sup> O discurso eficientista vem do movimento da Análise Econômica do Direito. Neste sentido, vale destacar a leitura econômica do Direito a partir das obras de Richard Posner, entre as quais vale destacar ‘Problemas de Filosofia do Direito’, ‘Direito, pragmatismo e democracia’ e ‘Além do direito’. Neste mesmo sentido, vale consultar a obra ‘Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político’, de Emerson Gabardo. Para uma análise crítica do discurso eficientista, importante consultar a obra ‘Diálogos com a *Law & Economics*’, de Alexandre Morais da Rosa e José Manuel Aroso Linhares.

ele que analisa os autos e inquire a parte. As perguntas, com pequenas variações, são geralmente as mesmas. Se ele entender que há prova ou indício de direito, concede o benefício, responsabilizando o INSS pelo pagamento de um percentual de 50 à 80% dos valores retroativos. Os advogados do demandante, em regra, ficam calados. Nestes casos, o juiz só vem à sala de audiência no final do expediente para a realização da instrução e julgamento quando não ocorre ‘acordo’ (COSTA, 2012).

Só em locais onde todas as audiências são presididas pelo juiz, percebe-se um cenário um pouco diferente, com o procurador do INSS menos ativo. Somente em Rio Branco, onde se constatou a presença da Defensoria Pública da União - DPU, viu-se a negociação entre as partes. Nas demais localidades, simplesmente não há acordo: é o representante do INSS que decide reconhecer ou não o direito e conceder o benefício. É comum a parte autora sair de audiência sem compreender direito o que ali aconteceu. Conciliação, nos devidos termos, uma prática incomum nos JEFs do contexto amazônico (COSTA, 2012).

No que concerne à economia processual, começa a se perceber algum avanço. Há juizados, que se utilizam do princípio da economia processual para a prática de alguns procedimentos que poderiam ser considerados relativamente estranhos. Em Belém e Castanhal, há o arquivamento do processo sem o trânsito em julgado da sentença. Se o demandante aparecer nos JEFs um ou dois anos depois de prolatada a sentença, ele poderá ser intimado da decisão e reabrir o processo através do uso do recurso. Isto acontece em função da dificuldade de comunicação. Muitos jurisdicionados moram nas margens dos rios e não possuem endereço cadastrado para intimação: “Moro na margem do Rio Tauaré, próximo à vila do Carmo, ou próximo do Colégio Azeitona” (BRASIL/IPEA, 2012, p. 98). Há também a denominada “sentença super poderosa”, na qual, em um só ato, o juiz homologa e determina a execução do acordo, registra o trânsito em julgado da decisão e ordena o arquivamento do processo (COSTA, 2012).

Por fim, e não menos importante, está a questão da celeridade. Muitos esforços estão sendo empreendidos no sentido de promover a celeridade nos processos que tramitam nos JEFs, no entanto, constatou-se que o tempo médio de duração de uma demanda é de mais de dois anos. Mesmo com as políticas de virtualização da justiça, os dados não mudam muito. No norte do Brasil, só as capitais dos estados contavam com o processo virtual nos anos de 2011/2012. Isto, no entanto, não faz com que a tramitação seja mais célere. Segundo uma diretora de secretaria, o procedimento anda mais rápido na secretaria, mas fica parado na mesa do juiz: é mais difícil, para o juiz, analisar os arquivos virtuais que manusear

o processo físico (COSTA, 2012). Em todo o país, o tempo médio de tramitação de um processo nos JEFs é de um ano, oitos meses e quinze dias, ou simplesmente, seiscentos e vinte e quatro dias.

Esta situação demonstra que, apesar de todos os esforços, os JEFs ainda representam um projeto em consolidação. Seus princípios norteadores ainda não se fazem efetivos. Se considerada a primeira pergunta partida, a hipótese foi refutada. Em se tratando de democratização do acesso à justiça, várias teorias da justiça poderiam ser invocadas para problematizar o que se compreende por democratização. Sem aprofundar este debate, que poderá ser objeto de futuros ensaios/artigos, é possível concordar com Boaventura de Sousa Santos que a democratização do acesso à justiça não pode se resumir ao simples acesso ao Poder Judiciário. Mais que a simples inclusão de segmentos sociais ao processo judicial, a democratização só será efetiva se houver conscientização e tutela adequada de direitos, dentro e fora do Poder Judiciário. Neste sentido, é um grande desafio falar em democratização do acesso à justiça em uma sociedade pouco democrática/profundamente desigual (SANTOS, 2007).

Em uma região assolada por graves problemas sociais, entre os quais o analfabetismo, o desconhecimento de direitos, entre outros, promover a democratização do acesso à justiça requer o investimento em políticas de conscientização/mobilização. Exemplos como justiça itinerante, assessoria jurídica popular e outros mecanismos alternativos poderiam/poderão propiciar uma ação mais efetiva, que não só se preste à exploração das massas (cultura da superficialidade/dependência) mas que propicie um modelo jurídico em que o cidadão (individual e/ou coletivamente) conheça seus direitos e encontre mecanismos simples e acessíveis para a sua tutela, que não precisa ser necessariamente judicial.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre o acesso à justiça no Brasil avançou muito nas últimas três décadas. Esse avanço é consequência do processo de abertura democrática que se iniciou com o fim de um regime autoritário - Ditadura Militar – e vem se fortalecendo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. No âmbito da Justiça Federal, um passo importante para a democratização do acesso deu-se com a criação dos Juizados Especiais Federais – JEFs, órgão através do qual o Judiciário Federal vem se desfazendo de sua imagem elitista e se aproximando das pessoas mais simples. Após 10 anos de existência, apesar dos

avanços/benefícios conquistados, percebe-se que há muito a se fazer para se falar de uma verdadeira democratização do acesso à Justiça Federal no país.

Embora a Justiça Federal seja a mesma em todo o território nacional, as condições de acesso não são as mesmas em todas as regiões: as peculiaridades locais/regionais precisam ser consideradas em se tratando de um debate profundo sobre a democratização do acesso à justiça em uma realidade tão plural como a brasileira. Na região da Amazônia Legal, não obstante a ampliação quantitativa do acesso à Justiça Federal, vislumbra-se também a realização de algumas injustiças em razão de falhas no sistema judicial. Um exemplo a ser citado é criação de uma indústria da miséria, fazendo da pobreza e da ignorância um negócio altamente lucrativo/pernicioso na região, elemento que ainda revela traços da velha política da troca de favores/estrutura patrimonialista no país.

Esse cenário ilustra, em alguma medida, o que se pode denominar de judicialização das massas<sup>13</sup>. A massificação dos conflitos gera a massificação do Judiciário e a massificação do Judiciário gera a massificação dos conflitos: uma lógica circular na qual prevalece o superficial - as formas, os números ao invés do conteúdo. Neste cenário, o juiz e os demais agentes do sistema de justiça se convertem em meros dentes de engrenagem em um modelo fordista de produção jurisdicional, “fechando os olhos” para as consequências sociais de sua atividade e mantendo o velho modelo de desigualdades no país.

Os princípios norteadores dos JEFs – celeridade, informalidade, simplicidade, oralidade, economia processual – bem como o esforço em promover a conciliação ainda estão longe daquilo que foi pensado em 2001, com a edição da Lei 10.259. Seguramente, muito se avançou em matéria quantitativa, restando, no entanto, o desafio de promover o mesmo avanço em matéria qualitativa. Sem isso, será impossível falar em democratização do acesso à justiça.

Esta conclusão, que representa o olhar de um pesquisador, vem a confirmar/refutar parcialmente a hipótese de pesquisa, trazendo sua contribuição para a realização de um debate crítico apreciativo em que o argumento de autoridade possa ser substituído pela autoridade do argumento. Neste sentido, os dados produzidos pelo IPEA/CJF serão fundamentais para o aprofundamento do debate sobre a democratização do acesso à justiça no país. Isto poderá permitir que o debate jurídico-científico, ao invés de focar predominantemente em opiniões, valorize mais os dados coletados em pesquisas empíricas e promova um diálogo maior entre a teoria e prática.

---

<sup>13</sup> Aqui, há uma re-significação da expressão ‘judicialização das massas’, anteriormente citada.

Apesar de apenas fazer um diagnóstico, este estudo poderá ensejar outras reflexões que permitam um olhar mais propositivo. Isto, no entanto, será objeto de um futuro trabalho.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho da Justiça Federal (CJF). **Diagnóstico da estrutura e funcionamento dos Juizados Especiais Federais**. Série Pesquisas do CEJ – Centro de Estudos Judiciários. Brasília: CJF, 2003.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal (CJF). **Estatísticas da Justiça Federal**. Brasília: CJF, 2012. Disponível em: < <http://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-geral/estatistica-da-justica-federal/estatisticas-da-justica-federal>>.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Acesso à Justiça Federal: 10 anos de Juizados Especiais**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2012. (Série pesquisas do CEJ; 14).

BRASIL. 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 eletrônico**, Poder Executivo, Brasília, 13 jul. 2001. P.1. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110259.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm)>. Acesso: 30 set. 2013.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**. Trad. de E. G. Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CARCOVA, C. M. **A opacidade do direito**. São Paulo: LTr, 1998.

COSTA, E. F. Acesso à Justiça Federal: 10 anos de juizados especiais. **Relatório de campo**. Texto inédito. Brasília: IPEA, 2012.

DARÓS, V. **A justiça federal e o acesso à jurisdição**. Disponível em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=16>>. Acesso em: 12 set. 2011.

GABARDO, E. **Eficiência e legitimidade do Estado**. Uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri: Manole, 2003.

LUZ, V. C. **Assessoria jurídica popular no Brasil: paradigmas, formação histórica e perspectivas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

POSNER, R. A. **Direito, pragmatismo e democracia**. Trad. de T. D. Carneiro e rev. de F. B. M. Pinto. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

\_\_\_\_\_. **Para além do direito**. Trad. de E. F. Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

\_\_\_\_\_. **Problemas de filosofia do direito**. Trad. de J. L. Camargo e rev. de M. M. Prado. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ROSA, A. M. da; LINHARES, J. M. A. **Diálogos com a Law & Economics**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SANTOS, B. S. **Para uma revolução democrática do acesso à justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2005.

SOUSA, A. F. **A contribuição do Programa de Assessoria Jurídica Universitária Popular – PAJUP para a efetividade do acesso à justiça na Vila Luizão**. 2011. 63 f. Trabalho de conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Curso de Graduação em Direito, Unidade de Ensino Superior Dom Bosco, São Luís, 2011.