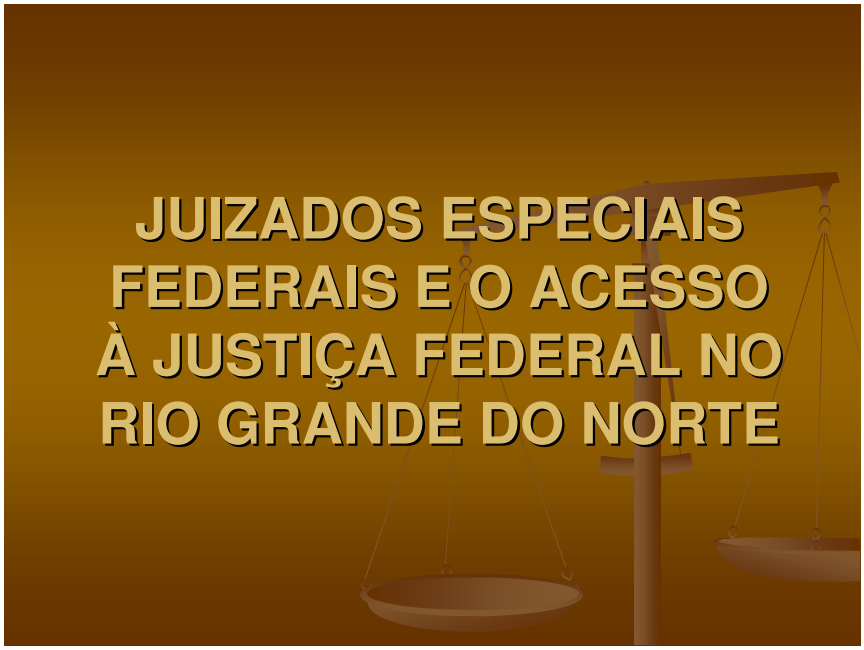
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS



PEDRO HENRIQUE PEREIRA

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS E O ACESSO À JUSTIÇA FEDERAL NO RIO GRANDE DO NORTE

PEDRO HENRIQUE PEREIRA

NATAL
AGOSTO / 2009

PEDRO HENRIQUE PEREIRA

JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS E O ACESSO À JUSTIÇA FEDERAL NO RIO GRANDE DO NORTE

Dissertação apresentada como pré-requisito para obtenção do título de Mestre do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, sob a orientação da Prof.ª Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino.

NATAL – RN

AGOSTO / 2009

JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS E O ACESSO À JUSTIÇA FEDERAL NO RIO GRANDE DO NORTE

PEDRO HENRIQUE PEREIRA

FOLHA DE APROVAÇÃO

Dissertação aprovada para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Membros da Banca Examinadora:

_____

Professora Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino

Orientadora

_____

Professor (a) Dr. (a) Ernani Carvalho Neto

Membro Externo

_____

Professor (a) Dr. (a) Alan Daniel Freire de Lacerda

Membro Interno

_____

Professor (a) Dr. (a) _____

Suplente

Natal, 16 / 10 / 2009

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a meus pais, Wallace e Altiva, pela dedicação e apoio. A professora Maria do Livramento, pela atenção e pela orientação com críticas e sugestões sem as quais não teria sido possível a elaboração deste trabalho.

Aos meus colegas e amigos da Base de Pesquisa "Estado e Políticas Públicas", em especial a José Duarte Júnior, pelo apoio. Ao Juiz Federal e professor da UFRN Marco Bruno Miranda Clementino, pela atenção e pelas sugestões que foram fundamentais para a conclusão da minha pesquisa.

E a todos (as) que acreditaram neste trabalho.

RESUMO

O presente trabalho tem como objeto de estudo a atuação dos Juizados Especiais Federais (JEF) no Rio Grande do Norte e sua contribuição para a facilitação do acesso à justiça por parte dos cidadãos comuns. Criados em 2001, os JEF buscam simplificar e diminuir as etapas processuais e reduzir o número de recursos encaminhados aos tribunais, a fim de que seja possível oferecer uma justiça mais ágil. Nesse sentido, foram concebidos para contribuir com a democratização do acesso à justiça. No Rio Grande do Norte, o JEF foi implantado e começou a funcionar em janeiro de 2002, atuando em causas cíveis previdenciárias. A partir de 2005, o Juizado passou a receber quaisquer tipos de causas cíveis e a contar com um sistema virtual de tramitação de processos. Dentre os procedimentos metodológicos utilizados na realização da pesquisa, destaca-se o levantamento de processos no sistema virtual do site da Justiça Federal do RN, visando obter dados sobre as ações julgadas e sentenciadas nos anos de 2005, 2006 e 2007, utilizando o método de pesquisa quantitativo Também foram realizadas entrevistas com Juízes Federais, utilizando o método de pesquisa qualitativo. Dentre os resultados, pudemos concluir que o Juizado Especial Federal no Rio Grande do Norte vem cumprindo com seu objetivo de tornar a justiça mais acessível e ágil ao cidadão comum, principalmente pelo tempo curto que uma ação leva do momento da entrada no Juizado até ser dada a sentença.

Palavras-chaves: Sociologia do Direito; Cidadania; Acesso à justiça; Acesso à Justiça Federal; Juizados Especiais Federais.

ABSTRACT

This work aims to study the performance of Juizados Especiais Fedrais (JEF) in Rio Grande do Norte and its contribution to the facilitation of access to justice by ordinary citizens. Created in 2001, the JEF looks simplify and reduce the procedural steps and reduce the number of appeals referred to the courts so that justice is possible to provide a more agile. In this sense, are designed to contribute to the democratization of access to justice. In Rio Grande do Norte, the JEF was established and began operating in January 2002, serving in causes civil pension. From 2005, the Court began to receive all types of civil cases and have a virtual system of processing of cases. Among the methodological procedures used in conducting research, highlight the documentary survey in the virtual site of the Federal Justice of RN, to obtain data on the shares tried and sentenced in the years 2005, 2006 and 2007, using the quantitative research. Were also conducted interviews with federal judges, using the qualitative research method. Among the results, we conclude that the Juizado Especial Federal in Rio Grande do Norte is complying with its objective of making justice more accessible and responsive to ordinary citizens, especially the short time that an action leads to the entry in the Court to be given the sentence.

Keywords: citizenship, access to justice; Juizados Especiais Federais.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

Quadro 1 – Forma que as pessoas tomam conhecimento do JEF..... 59

Quadro 2 – Porque os JEF contribuem para o acesso à justiça..... 61

Quadro 3 – De que decorre a boa imagem da Justiça Federal..... 63

GRÁFICOS

Gráfico 1: Percentual de ações ajuizadas, segundo zona de residência do autor... 75

Gráfico 2: Ações ajuizadas, por triênio, segundo o sexo do autor..... 76

Gráfico 3: Ações ajuizadas, segundo mediação de advogado, por triênio..... 77

Gráfico 4: Percentual de ações ajuizadas, segundo o assunto, 2005 a 2007..... 78

Gráfico 5: Percentual de ações ajuizadas, segundo a audiência, 2005 a 2007..... 80

TABELAS

Tabela 1: Quantidade e percentual de ações ajuizadas, segundo o complemento, 2005 a 2007..... 79

Tabela 2: Ações ajuizadas, segundo o assunto e o sexo, 2005 a 2007..... 79

Tabela 3: Ações ajuizadas, por triênio, segundo a audiência..... 80

Tabela 4: Ações ajuizadas, segundo o assunto e a audiência, 2005 a 2007..... 81

Tabela 5: Valor médio de uma ação, 2002 a 2007..... 82

Tabela 6: Valor das RPVs por assunto, 2005 a 2007..... 82

Tabela 7: Tempo médio de uma ação, 2002 a 2007..... 83

Tabela 8: Participação da Turma Recursal, 2005 a 2007..... 84

LISTA DE SIGLAS

AJUFE – Associação dos Juízes Federais do Brasil

CEJ – Centro de Estudos Judiciários

CES – Centro de Estudos Sociais

CJF – Conselho da Justiça Federal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

ESMAFE – Escola Superior de Magistratura Federal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IRSM – Índice de Reajuste do Salário Mínimo

JEF – Juizado Especial Federal

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

RMI – Renda Mensal Inicial

RPV – Requisição de Pequeno Valor

SPSS – Statistical Package for the Social Sciences

TRF – Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO..... 13

CAPÍTULO I – Cidadania e Acesso à Justiça: sob o enfoque da Sociologia do Direito..... 17

1. Desenvolvimento da Sociologia do Direito..... 17

2. O Conceito de Cidadania e a Sociologia do Direito..... 21

3. O Acesso à Justiça..... 26

3.1. O Direito de Acesso à Justiça..... 26

3.2. Obstáculos ao Acesso à Justiça..... 27

3.3. Movimentos de Acesso à Justiça..... 30

4. Cidadania e Acesso à Justiça no Brasil..... 32

4.1. A construção da Cidadania no Brasil..... 32

4.2. Acesso à Justiça no Brasil..... 39

CAPÍTULO II – Os Juizados Especiais Federais e o acesso à Justiça Federal..... 43

1. Histórico dos Juizados Especiais Federais..... 43

1.1. Experiências internacionais..... 43

1.2. Experiências nacionais..... 45

2. Princípios orientadores dos Juizados Especiais Federais..... 47

3. Estrutura interna de funcionamento do JEF..... 48

3.1. Audiências..... 50

3.2. Conciliações..... 50

3.3. Instrução e julgamento..... 51

3.4. Turmas Recursais..... 51

3.5. Finalização do processo..... 52

3.6. Cumprimento da sentença..... 52

3.7. A Requisição de Pequeno Valor (RPV)..... 52

4. Novas formas de atuação dos JEFs..... 54

4.1. Juizado Itinerante..... 54

4.2. Mutirões..... 56

5. O JEF na visão dos Juízes Federais..... 57

CAPÍTULO III – O Juizado Especial Federal no Rio Grande do Norte: a 7ª Vara Federal..... 66

1. Procedimentos adotados pelo JEF no RN..... 66

2. Implantação do Juizado Virtual (2005)..... 67

3. O método de pesquisa utilizado..... 69

4. O levantamento nos processos..... 71

5. Análise dos dados coletados nos processos..... 74

CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 85

BIBLIOGRAFIA..... 88

ANEXOS..... 93

INTRODUÇÃO

A dissertação foi desenvolvida a partir do projeto "Juizados Especiais Federais: sua importância para a economia das pequenas cidades" do Núcleo Avançado de Políticas Públicas e coordenado pela Professora Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino. Foi partindo desse projeto que surgiu a idéia de estudar a atuação dos Juizados Especiais Federais no Rio Grande do Norte e sua contribuição no processo de democratização do acesso à justiça e, mais especificamente, à Justiça Federal. A partir daí foi dado início etapas da pesquisa que resultou num primeiro momento em uma monografia de graduação e na sua seqüência, esta dissertação de mestrado.

Trata-se de uma pesquisa cujo objeto de investigação é a atuação dos Juizados Especiais Federais (JEF) no Rio Grande do Norte. Criados em 2001, pela lei 10.259, os JEFs buscam simplificar e diminuir as etapas processuais e reduzir o número de recursos encaminhados aos tribunais, a fim de que seja possível oferecer uma justiça mais ágil. Nesse sentido, foram concebidos para contribuir com a democratização do acesso à justiça. Essa "democratização" significa a possibilidade de um número cada vez maior de pessoas ter acesso à Justiça Federal, notadamente as populações economicamente menos favorecidas.

No Juizado, são julgadas causas de competência da Justiça Federal sendo que, em matéria cível, o valor não pode ultrapassar 60 salários mínimos (R$ 27.900,00) e, em matéria criminal, ações relativas a delitos de menor potencial ofensivo (pena máxima de dois anos). Nos processos cíveis, as pessoas físicas, as microempresas e as empresas de pequeno porte podem ingressar como partes autoras. A União, as autarquias federais (como, por exemplo, o INSS e o Banco Central), as fundações e as empresas públicas federais (tais como a Caixa Econômica Federal) são sempre réus. Além disso, as partes podem estar desacompanhadas de advogado. Nos processos criminais, a parte autora é o Ministério Público e o réu deve estar assistido por um advogado.

Nos Juizados Especiais Federais, o processo orientar-se-á pelos princípios da **oralidade, informalidade, simplicidade, da economia processual, da mediação, da concentração de atos, da identidade física do juiz e da celeridade**, buscando, sempre que possível, a conciliação. No Rio Grande do Norte, o JEF foi implantado e começou a funcionar em 14 de janeiro de 2002, na 7ª vara do prédio da Justiça Federal em Natal, atuando inicialmente em causas cíveis previdenciárias (cujo réu é o INSS). A partir de 2005, o Juizado passou a atender também outros tipos de causas cíveis. Também a partir de 2005, o JEF passou a contar com um sistema virtual de tramitação de processos, onde é possível consultá-los via Internet.

No Brasil são muito poucos os estudos sobre o conhecimento do funcionamento administrativo do Poder Judiciário em termos de planejamento das ações judiciais e de suas repercussões na facilitação do acesso à justiça. Do mesmo modo, se desconhecem as repercussões do trabalho da justiça na vida das pessoas, das comunidades, das cidades. Como diz Tourinho Neto e Figueira Jr. (2002, p. 33) "clama o povo por justiça eficiente e ágil. No entanto, os processos se arrastam, envelhecendo junto com as partes. Acusam-na de privilegiar os ricos, de propiciar a impunidade. Mas, na verdade, a nossa justiça é mais doente do que culpada. A responsabilidade pela ineficiência não é apenas sua".

Os mesmos autores afirmam (e reclamam) que "o governo não investe na justiça". Recentemente, o governo federal encomendou um estudo à FGV em âmbito nacional para subsidiar a Reforma do Judiciário. Entretanto, no imediato momento de divulgação do trabalho, a própria FGV e o Ministério da Justiça disseram que o mesmo tinha de ser revisto e melhor dimensionado. Entretanto, não há iniciativas de parcerias no próprio judiciário com as universidades para o desenvolvimento de pesquisas, a despeito da existência de inúmeros juízes professores universitários.

Da mesma forma, Maria Tereza Sadeck afirma que "no que diz respeito aos estudos de cientistas sociais ainda é bastante reduzido o número de pesquisas e de textos traduzindo esforços de investigação e análises sobre o Judiciário ou sobre o sistema de justiça como um todo" (Sadeck, 1999, p. 8)

Um estudo acerca da importância dos Juizados Especiais Federais para a democratização do acesso à justiça é um tema bastante novo. Sua atualidade reside do fato de que esses juízos de primeiro grau ainda estão em processo de estruturação em nosso país. A Lei n° 10.259/2001 normatizou a instituição dos Juizados Especiais Federais, simplificando o procedimento ordinário na Justiça Federal e possibilitando uma melhor acessibilidade às decisões judiciais. De outro lado, a implantação dos Juizados desbloqueia uma enorme demanda reprimida na sociedade pela dificuldade de acesso à justiça, desviando ainda dos Tribunais Regionais o julgamento de algumas causas, de certo modo, descongestionando-os.

Os Juizados Especiais Federais julgam causas no valor de até 60 salários mínimos, montante respaldado em levantamento que precedeu a lei que os criou. No Brasil cerca de 80% das causas julgadas pela Justiça Federal não chegavam a esse patamar, segundo se constatou. Além do mais, o próprio procedimento instituído em Lei expressa a possibilidade do acordo entre as partes envolvidas, o que facilita e acelera os procedimentos internos da justiça.

A existência dos Juizados Especiais no âmbito da Justiça Federal descentraliza o exercício da atividade jurisdicional, sob a independência funcional do magistrado. A descentralização da atividade jurisdicional é uma manifestação do poder político que interessa ao cidadão. É preciso, entretanto, levantar, por meio de pesquisa, a atuação desses Juizados, avaliando a importância de suas decisões para a democratização do acesso à justiça.

Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivos verificar a ação do Juizado Especial Federal no Rio Grande do Norte quanto a democratização do acesso à Justiça Federal, e se essa instituição tem, de fato, contribuído para facilitação do acesso à justiça pelo cidadão comum, ou seja, o cidadão das classes sociais economicamente menos favorecidas.

A partir desses objetivos, foram elaborados os capítulos da presente dissertação de modo que contemplassem tanto as questões teóricas quanto os resultados da pesquisa na Justiça Federal que possibilitaram conhecer as ações do Juizado no Rio Grande do Norte.

No primeiro capítulo discute-se inicialmente o desenvolvimento da sociologia do direito. Antes restrito aos meios jurídicos, o tema do acesso à justiça passa a fazer parte das ciências sociais a partir do desenvolvimento da sociologia do direito. Estão descritas as condições teóricas e sociais que possibilitaram esse desenvolvimento, tornando o acesso à justiça objeto de estudo das ciências sociais. Em seguida, o capítulo aborda o conceito de cidadania, destacando a evolução dos direitos civis, políticos e sociais ao longo da história. Partindo dos direitos de cidadania, discute-se o direito de acesso à justiça, os obstáculos que impedem a efetivação desse direito e de que forma os "movimentos" de acesso à justiça contribuem para a superação desses obstáculos. Partindo para a realidade brasileira, o capítulo também aborda o desenvolvimento da cidadania e do direito de acesso à justiça no país.

O segundo capítulo apresenta as principais características dos Juizados Especiais Federais. É feito um histórico onde são apontadas as principais experiências internacionais e nacionais que possibilitaram a criação dos JEF. São descritos os princípios orientadores do Juizado e alguns aspectos do seu funcionamento interno, as etapas processuais de uma ação, os tipos de audiência e recurso existentes. São apresentadas as novas formas de atuação dos JEFs: os Juizados Itinerantes e os mutirões de audiências. E, por último, a partir da realização de entrevistas virtuais, pode ser percebida a visão dos Juízes Federais acerca dos Juizados Especiais Federais.

O terceiro capítulo descreve a atuação do JEF no Rio Grande do Norte, mostrando os procedimentos adotados pelo mesmo e a implantação do Juizado Virtual. Na análise dos dados coletados no levantamento de processos puderam ser observados os tipos de ações existentes, a participação de advogados nas ações, a existência de acordo, o valor médio pago ao autor de uma ação e, principalmente, o tempo que uma ação demora no Juizado.

Nas considerações finais, é feita uma reflexão a respeito dos resultados apresentados no capítulo anterior, mostrando de que forma a atuação dos Juizados Especiais Federais no Rio Grande do Norte contribui para a democratização do acesso à justiça e, mais especificamente, à Justiça Federal.

CAPÍTULO I – CIDADANIA E ACESSO À JUSTIÇA: SOB O ENFOQUE DA SOCIOLOGIA DO DIREITO

1. DESENVOLVIMENTO DA SOCIOLOGIA DO DIREITO

A Sociologia do Direito só se constituiu em ramo especializado das ciências sociais depois da Segunda Guerra Mundial. Foi então que, mediante o uso de técnicas e métodos de investigação empírica e mediante a teorização própria feita sobre os resultados dessa investigação, "a sociologia do direito verdadeiramente constituiu sobre o direito um objeto teórico específico, autônomo em relação a disciplinas como a dogmática jurídica, a filosofia do direito e a história do direito." (Santos, 1994, p. 161) No período anterior a Segunda Guerra, no entanto, foi grande e rica a produção intelectual orientada por uma perspectiva sociológica do direito.

O cientista social e economista alemão Max Weber (1864-1920) foi um dos pioneiros do estudo sociológico do direito, tomando-o como tema específico de sua análise sociológica. Na obra *Metodologia das Ciências Sociais*, Weber trabalha o conceito de *ordem legítima* inserindo-o entre os conceitos sociológicos fundamentais. O autor destaca dois tipos de ordem legítima: *convenção* e *direito*. Uma ordem deve chamar-se *convenção* quando a sua validade é garantida externamente pela possibilidade de que, dentro de um determinado círculo de homens, um comportamento discordante deverá encontrar uma (relativa) reprovação geral e praticamente sensível. Uma ordem deve chamar-se *direito* quando a validade é garantida externamente pela possibilidade de coação (física ou psíquica) que é exercida por um conjunto de indivíduos instituídos com a missão de obrigar a observância dessa ordem ou castigar e punir a sua transgressão. Para Weber o decisivo no conceito de direito é a existência de um quadro coercitivo (Weber, 1992).

A produção intelectual do período anterior a Segunda Guerra Mundial, segundo Boaventura de Sousa Santos (1994), privilegiou uma visão normativa do direito em detrimento de uma visão institucional e organizacional e, dentro daquela, do direito substantivo em detrimento do direito processual. O debate nesse período se deu entre

duas correntes: os que defendiam uma concepção do direito enquanto variável **dependente**, na qual o direito deve estar limitado a acompanhar e a incorporar os valores sociais e os padrões de conduta constituídos na sociedade; e os que defendiam uma concepção do direito enquanto variável **independente**, na qual o direito deve ser um ativo promotor de mudança social.

Dentre os temas abordados nesse período, o sociólogo português destaca dois: a discrepância entre o direito formalmente vigente e o direito socialmente eficaz; as relações entre o direito e o desenvolvimento sócio-econômico e mais especificamente o papel do direito na transformação modernizadora das sociedades tradicionais. Em qualquer dos dois temas privilegiaram-se as questões normativas e substantivas do direito em detrimento das questões processuais, institucionais e organizacionais. Boaventura Santos trata também das condições teóricas e sociais, emergidas no final da década de 1950 e início da década de 60, que mudaram o foco da sociologia das questões normativas e substantivas para as questões processuais, institucionais e organizacionais do direito.

A primeira condição teórica é constituída pelo desenvolvimento da sociologia das organizações: um ramo da sociologia

> "dedicado em geral ao estudo dos agrupamentos sociais criados de modo mais ou menos deliberado para a obtenção de um fim específico, com enfoques diversos sobre a estrutura e a forma das organizações, sobre conjunto das relações sociais no seu seio ou no impacto delas no comportamento dos indivíduos" (Santos, 1994, p.164).

A sociologia das organizações desenvolveu um interesse específico pela organização judiciária e, particularmente, os tribunais.

A segunda condição teórica é constituída pelo desenvolvimento da ciência política e pelo interesse que esta revelou pelos tribunais enquanto instância de decisão e poder políticos. As ações dos atores do sistema judiciário, particularmente as dos juízes, passaram a ser analisadas em função das suas orientações políticas.

A terceira condição teórica é constituída pelo desenvolvimento da antropologia do direito ou da etnologia jurídica, ao libertar-se progressivamente do seu objeto privilegiado, as sociedades coloniais, voltando-se para os novos países africanos e asiáticos e para os países subdesenvolvidos da América Latina, até finalmente descobrir o seu objeto nas sociedades capitalistas desenvolvidas. Ao centrar-se nos litígios e nos mecanismos da sua prevenção e da sua resolução, a antropologia do direito "desviou sua atenção analítica das normas e orientou-se para os processos e para as instituições, seus graus de formalização e de especialização e sua eficácia estruturadora dos comportamentos" (Santos, 1994, p. 165).

A seguir, são descritas as condições sociais que, juntamente com as condições teóricas, possibilitaram a orientação do interesse sociológico para as dimensões processuais, institucionais e organizacionais do direito.

A primeira condição social diz respeito às lutas sociais protagonizadas por grupos até então em tradição histórica de ação coletiva de confrontação, os negros, os estudantes, amplos setores da pequena burguesia em luta por novos direitos sociais no domínio da segurança, habitação, educação, transportes, meio ambiente e qualidade de vida; movimentos sociais que em união com o movimento operário procuram aprofundar o conteúdo democrático dos regimes saídos do após-guerra.

Foi neste contexto

> "que as desigualdades sociais foram sendo recodificadas no imaginário social e político e passaram a constituir uma ameaça à legitimidade dos regimes políticos baseados na igualdade de direitos. A igualdade dos cidadãos perante a lei passou a ser confrontada com a desigualdade da lei perante os cidadãos, uma confrontação que se transformou num vasto campo de análise sociológica e de inovação social centrado na questão do acesso diferencial ao direito e à justiça por parte das diferentes classes e estratos sociais." (Santos, 1994, p. 165)

A segunda condição social do interesse da sociologia pelo processo e pelos tribunais é constituída pela eclosão, na década de 1960, da chamada crise da administração da justiça. Essa condição está em parte relacionada com a anterior. As lutas sociais aceleraram a transformação do **Estado liberal** no **Estado de Bem-estar** ou

Estado Providência, um Estado "ativamente envolvido na gestão dos conflitos entre classes e grupos sociais, e empenhado na minimização possível das desigualdades sociais no âmbito do modo de produção capitalista dominante nas ralações econômicas" (SANTOS, 1994, p.166). A consolidação do Estado de Bem-estar significou a expansão dos direitos sociais e, através deles, a integração das classes trabalhadoras nos circuitos do consumo anteriormente fora do seu alcance.

Esta integração, por sua vez, implicou que os conflitos emergentes dos novos direitos sociais fossem conflitos jurídicos cuja solução caberia em princípio aos tribunais, como por exemplo, litígios sobre a relação de trabalho, sobre a segurança e sobre a habitação. De tudo isto resultou o que Boaventura Santos chamou de "uma explosão de litigiosidade" à qual a administração da justiça dificilmente poderia dar resposta. Essa explosão veio a agravar-se no início da década de 1970, num período em que nos países capitalistas o Estado de bem-estar entra em crise, a expansão econômica terminava e se iniciava uma recessão, para mais uma recessão com caráter estrutural.

Daí resultou a redução progressiva dos recursos financeiros do Estado e sua crescente incapacidade para dar cumprimento aos compromissos assistenciais e providenciais assumidos para com as classes populares nas décadas anteriores.

É a chamada crise financeira do Estado e que foi se manifestando nas mais diversas áreas de atividade estatal e que, por isso, se repercutiu também na incapacidade do Estado para expandir os serviços de administração da justiça de modo a criar uma oferta de justiça compatível com a procura verificada.

> "Disso resultou um fator adicional da crise da administração da justiça. A visibilidade social que lhe foi dada pelos meios de comunicação social e a vulnerabilidade política que ela engendrou para as elites dirigentes estiveram na base da criação de um novo e vasto campo de estudos sociológicos sobre os diversos aspectos do funcionamento do poder judiciário." (SANTOS, 1994, p. 166)

No final dos nos 70 e na década de 80, o interesse da sociologia pelos sistemas jurídicos ocorreu paralelamente em que, no Brasil, outro tema passava a freqüentar as produções acadêmicas, os discursos políticos e a mídia: o tema da cidadania.

2. O CONCEITO DE CIDADANIA E A SOCIOLOGIA DO DIREITO

A cidadania tem sido tema recorrente em diversos estudos, tanto na sociologia quanto no Direito. Entre os estudiosos do tema, destaca-se o jurista italiano Norberto Bobbio, para quem o advento da cidadania está relacionado com o surgimento do Estado de direito. Nas palavras do autor:

> "é com o nascimento do Estado de direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos. No Estado despótico, os indivíduos só têm deveres e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados. No Estado de Direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de Direito é o Estado dos cidadãos" (Bobbio, 1996, p.61)

Para Cavalcanti (1999) o conceito de cidadania consiste no conjunto de direitos e deveres legais conferidos aos indivíduos na qualidade de cidadãos. José Murilo de Carvalho (1999) e Jaime Pinsky (2003) também escreveram obras que tratam do conceito e desenvolvimento da cidadania. O ponto em comum entre os autores acima citados é que todos eles partem da construção clássica do conceito de cidadania proposto por Thomas Humphrey Marshall, onde ser cidadão significa ter três tipos de direitos: civis, políticos e sociais. Marshall estabeleceu uma distinção sociológica entre as cidadanias civil, política e social.

De acordo com os escritos de Marshall, **direitos civis** são os direitos necessários à liberdade individual – direito à liberdade de ir e vir, à liberdade de imprensa, de religião e de pensamento, à propriedade, à igualdade perante a lei, direito à justiça. As instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. **Direitos políticos** são aqueles que garantem a participação do cidadão no governo da sociedade – direito de se organizar politicamente, de participar das instituições do Estado, de votar e de ser votado. As instituições associadas com os direitos políticos são o parlamento e os conselhos do governo local. **Direitos sociais** são aqueles que garantem a participação na riqueza coletiva – incluem direito à educação, saúde, segurança, ao trabalho. O sistema educacional e os serviços sociais são as instituições mais intimamente ligadas aos direitos sociais (Marshall, 1967).

Para Regina Lúcia Mendes:

> "Antes de tudo, cumpre frisar que a cidadania é um fenômeno historicamente definido, que se desenvolveu no mundo moderno, nos limites territoriais dos Estados Nacionais, antes de cuja existência era praticamente impossível traçar uma linha de demarcação rigorosa entre as várias funções do Estado: legislar, administrar e julgar." (Mendes, 2005, p. 9)

Marshall trata também de como a cidadania se desenvolveu na Inglaterra ao longo dos últimos três séculos. No século XVIII ocorreram grandes lutas pela instituição dos direitos civis. No século XIX, ocorreu a expansão dos direitos políticos. Finalmente, no século XX foram conquistados os direitos sociais. Nesses três séculos, novas formas de Estado foram se constituindo, novas funções estatais indicadoras de uma relação dinâmica entre indivíduos, sociedade e aparelho estatal. Segundo Marco Mondaini,

> "em primeiro lugar, o Estado Liberal que deve garantir a liberdade civil dos indivíduos, sua cidadania passiva, não interferindo na sua vida privada. Em segundo lugar, o Estado democrático realizador da igualdade política entre os indivíduos, sua cidadania ativa, incentivando a participação de todos no jogo político. Em terceiro lugar, o Estado de bem-estar social, responsável pela efetivação da igualdade social entre os indivíduos, sua jus-cidadania, administrando e distribuindo os recursos materiais de maneira a abreviar as distâncias econômicas entre os mesmos." (Mondaini, 2003, p. 132).

Historicamente, as primeiras manifestações do que chamamos hoje de cidadania aconteceram na Grécia Antiga, particularmente na cidade-estado de Atenas. Na democracia ateniense, eram considerados cidadãos todos os homens livres, ricos ou pobres. Em Atenas, destacavam-se os direitos políticos. A igualdade política permitia que todos os indivíduos considerados cidadãos participassem das assembléias e das decisões do governo. O apogeu de Atenas se deu no século V a.C. O ideal democrático de Atenas era, entretanto, bastante limitado se comparado às democracias modernas: as mulheres e os escravos (que representavam a maior parte da população) estavam excluídos da cidadania ateniense.

Na Idade Moderna, o surgimento do Estado-nação é um importante marco histórico para o desenvolvimento da cidadania, como lembra Mendes:

> "Deriva da natureza histórica da cidadania o fato de que ela se desenvolveu dentro de outro fenômeno também histórico e que chamamos de Estado-nação, característico da Idade Moderna. A luta pelos direitos, todos eles, sempre ocorreu dentro das fronteiras geográficas e políticas do Estado-nação. Era uma luta política nacional, e o cidadão que dela surgia era também nacional." (Mendes, 2005, p. 19)

A cidadania moderna é fruto, segundo Jaime Pinsky, de três grandes revoluções burguesas: a Revolução Inglesa, a Independência Americana e a Revolução Francesa (Pinsky, 2003, p.11). Na Inglaterra, as Revoluções burguesas de 1640 e 1688 levaram a burguesia ao controle do poder político. Tanto as revoluções inglesas quanto a americana contribuíram para a evolução dos **direitos civis**, com a valorização das liberdades individuais em suas várias formas (liberdade de pensamento e expressão, liberdade de ir e vir, tolerância religiosa, habeas corpus, direito à privacidade, etc.). Para Paul Singer, a Independência dos Estados Unidos foi pioneira na formulação dos direitos humanos:

> "Pela primeira vez, um povo fundamenta sua aspiração á independência nos princípios da cidadania, ou seja, coloca como finalidade primordial do Estado a preservação das liberdades dos integrantes do povo, elevados á condição de sujeitos políticos". (Singer, 2003, p. 201).

A principal contribuição da Revolução Francesa (1789) para o desenvolvimento da cidadania foi, sem dúvida, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, inspirada na declaração de Independência dos EUA (1776). Nela, estão descritos os ideais defendidos pelos revolucionários: liberdade, igualdade e fraternidade. A expansão dos ideais revolucionários pela Europa ao longo do século XIX contribuiu para a eclosão de outras revoluções, particularmente nos anos de 1830 e 1848. O proletariado que surgiu como nova classe social a partir das revoluções burguesas,

> "... não apenas herdou da burguesia a consciência histórica do papel de força revolucionária como também buscou ampliar os direitos civis que ajudou a burguesia a conquistar por meio da Revolução Francesa" (Odalia, 2003, p. 168)

No século XIX, com a expansão do sistema capitalista, as lutas do movimento operário por direitos políticos e sociais deu frutos e estes fortaleceram a classe trabalhadora e tornaram o Estado, em número cada vez maior de países o responsável pela implantação e respeito a esses direitos. No que se refere aos **direitos políticos**, os "maiores avanços foram sendo implementados à medida que o direito de voto ia sendo estendido a grupos cada vez maiores" (Cavalcanti, 1999, p. 24). Mas ocorrerem avanços também na organização política da classe trabalhadora com o surgimento dos primeiros partidos socialistas e comunistas. Influenciados pelas idéias do cientista social alemão Karl Marx (1818-1883), passaram a contestar a ordem capitalista então em expansão.

No século XX, ocorreu uma grande expansão da cidadania no que se refere aos **direitos sociais**, principalmente por causa do surgimento do **Estado de bem-estar social** (Welfare State) nos países capitalistas centrais. No Welfare State, o Estado regula fortemente a economia, controlando a participação da iniciativa privada, e atua em áreas essenciais como educação e saúde e nos serviços públicos (Draibe, 1989). Historicamente, o Welfare State surgiu como resposta à crise do capitalismo iniciada com a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929 e que pôs em cheque o liberalismo econômico praticado pelos países capitalistas até então. O Estado de bem-estar viveu seu auge nos países capitalistas centrais entre os anos 40 e 60 do século passado.

Outro fator que contribuiu para a expansão dos direitos sociais foi o surgimento, ainda em 1919, da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Em 1944, durante a Segunda Guerra, a OIT realizou importante conferência, quando foi adotada a "Declaração de Filadélfia", anexada à Constituição da Organização. "A Declaração de Filadélfia é outra manifestação que eleva os direitos sociais ao nível dos demais direitos humanos, quando afirma que todos os seres humanos gozam do direito de viver com segurança econômica e oportunidades iguais". (Singer, 2003, p.249). A Declaração proclama implicitamente que a segurança econômica só pode provir do Estado, de um estado de bem-estar, priorizando o pleno emprego e instaurando um sistema de seguridade social (Singer, 2003).

Na década de 1970, o Estado de bem-estar social entrou em crise. As empresas privadas reivindicavam maior participação na economia. Nos anos 80, ocorreu uma

redução da participação do Estado nas atividades econômicas e na área social, dando início ao chamado **neoliberalismo**, que se consolidou na década de 1990. Apesar disso, as principais conquistas sociais obtidas durante o período anterior continuam presentes hoje na maioria dos chamados países "desenvolvidos" (países capitalistas centrais).

O estudo de Marshall, segundo Cavalcanti, "continua sendo referência obrigatória para o estudo da cidadania" (Cavalcanti, 1999, p. 27), mas nas sociedades contemporâneas o movimento expansionista de direitos continua ocorrendo com a inclusão de novos tipos: direito do meio ambiente, do consumidor, da mulher, entre outros.

Com relação aos deveres e obrigações dos cidadãos, embora tenha se debruçado pouco sobre esta questão, Marshall coloca que "se a cidadania é invocada em defesa dos direitos, as obrigações correspondentes da cidadania não podem ser ignoradas" (Marshall, 1967, 104). Como lembra Cavalcanti:

> "O cidadão, por definição, pertence e é membro de uma comunidade. Essa condição lhe permite gozar direitos, mas também lhe impõe obrigações para com a comunidade na qual está inserido. Portanto, direitos e deveres constituem as duas faces da cidadania" (Cavalcanti, 1999, p. 27)

Marshall encaixa o **direito de acesso à justiça** no rol dos **direitos civis**, como a possibilidade de ter acesso aos tribunais. Com o Estado de bem-estar social, **o direito de acesso à justiça passou a ser requisito para a garantia e efetividade dos demais direitos da cidadania**, isto porque sem a possibilidade de reivindicar os direitos da cidadania ao Estado, torna-se inócua a sua garantia formal. (Marshall, 1967). O direito de acesso à justiça é o assunto a ser tratado a seguir.

3. O ACESSO À JUSTIÇA E A CIDADANIA

3.1. O Direito de Acesso À Justiça

Partindo das idéias de Marshall, o direito de acesso à justiça pode ser considerado um mecanismo essencial para a efetivação de todo o conjunto de direitos de cidadania. E as instituições de justiça, como lembra Cavalcanti, "entre outras, desempenham um importante papel para a efetivação desses direitos que, sem mecanismos que façam impor o seu respeito, podem se resumir a meras declarações." (Cavalcanti, 1999, p. 29)

Como vimos, as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. Na Inglaterra do século XVIII, quando, segundo Marshall, ocorreu a conquistas dos direitos civis, "o direito ao acesso à justiça aparecia como um direito civil formal. E, para Marshall, os tribunais de justiça foram decisivos para a conquista desses direitos (civis)." (Cavalcanti, 1999, p. 29)

O direito ao acesso à justiça, naquela época, era um tipo de direito que não estava entre as atribuições do Estado, como mostrou Cappelletti & Garth:

> "A teoria era de que, embora o acesso à justiça pudesse ser um 'direito natural', os direitos naturais não necessitavam de uma ação do Estado para sua proteção. Esses direitos eram considerados anteriores ao Estado; 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. 9)

O direito ao acesso à justiça só se torna atribuição do Estado na primeira metade do século XX, nas democracias ocidentais, com a expansão dos direitos sociais e a reivindicação por uma ação positiva do Estado, no sentido de tornar efetivos os direitos proclamados. É assim que o direito ao acesso à justiça, "considerado antes um direito civil formal, passa a ser exigido como um direito social, um direito cuja negação acarretaria a de todos os demais" (Cavalcanti, 1999, p. 30)

Nas palavras de Cappelletti & Garth:

> "(...) a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para a sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o 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 (Cappelletti & Garth, 1988, p. 12).

A expansão do direito ao acesso à justiça enquanto direito de cidadania de dimensão social ocorreu concomitantemente à implantação do Estado de bem-estar social nos países capitalistas centrais, após a Segunda Guerra Mundial, período que se caracterizou pela

> "(...) multiplicação dos direitos humanos em razão do aumento da quantidade de bens considerados merecedores de tutela, da extensão da titularidade de determinados direitos e da percepção do homem não como um ser genérico, mas na especificidade ou na concreticidade de suas diversas maneiras de ser em sociedade, como criança, velho, doente etc." (Bobbio, 1996, p. 68)

O movimento de reivindicação do direito ao acesso à justiça, a partir da implantação do Estado de bem-estar social, fez surgir a necessidade de criação de instrumentos judiciais para a proteção dos novos direitos sociais. Anteriormente ligado apenas a proteção dos direitos individuais, o sistema legal passava a ser considerado também decisivo para a efetivação dos direitos sociais.

3.2. Obstáculos ao Acesso à Justiça

A literatura apresenta dois enfoques sobre a questão do acesso à justiça (Cappelletti & Garth 1988). Num primeiro enfoque, acesso à justiça possui um sentido mais amplo, correspondendo a toda e qualquer forma de resolução pacífica dos conflitos sociais, seja por meio das instituições do sistema de justiça estatal, seja por canais informais, como as associações de moradores ou as comunidades religiosas. O que se privilegia nesta perspectiva são os resultados obtidos.

Num segundo enfoque, o acesso à justiça está ligado à aplicação do direito estatal e tem no Estado e, mais especificamente, no poder judiciário a instância para a mediação dos conflitos sociais. Neste caso, acesso à justiça corresponde ao acesso às instituições do sistema de justiça e tem a ver com a atuação e com a performance do poder judiciário na distribuição da justiça. Nesse contexto, o desafio é atender com eficiência as demandas de solução dos conflitos que a sociedade apresenta e beneficiar um número cada vez maior de pessoas. O sistema que pretender enfrentar essa questão estaria superando os **obstáculos que dificultam o acesso à justiça**.

Segundo Cunha (2005), os obstáculos que dificultam o acesso à justiça podem ser de três tipos: **econômicos**, **sociais** e **culturais**. Os obstáculos **econômicos** correspondem aos custos processuais, ao valor da causa e a duração dos processos. Quanto menor o valor da ação, o custo do processo é maior, sendo que este valor pode aumentar ainda mais quanto mais tempo demorar para que o litígio seja resolvido. Assim, um fator que poderia ter como causa apenas os altos custos processuais, envolve também os ritos processuais e a estrutura do poder judiciário.

Boaventura de Sousa Santos enfatiza as questões econômicas, sociais e culturais que bloqueiam o acesso do cidadão aos tribunais. Para o sociólogo português, o tema do acesso à justiça "é aquele que mais diretamente equaciona as relações entre o processo civil e a justiça social, entre igualdade jurídico-formal e desigualdade sócio-econômica. No âmbito da justiça civil, muito mais propriamente que no da justiça penal, pode falar-se de procura, real ou potencial, da justiça." (Santos, 1994, p. 167).

Neste campo, "a contribuição da sociologia consiste em investigar sistemática e empiricamente os obstáculos ao acesso efetivo à justiça por parte das classes populares com vista a propor as soluções que melhor os pudessem superar." (Santos, 1994, p. 168).

Estudos realizados em vários países revelam que a justiça civil é cara para os cidadãos em geral, sendo proporcionalmente mais cara para os cidadãos das classes economicamente menos favorecidas. A lentidão dos processos é outro obstáculo investigado que pode ser facilmente convertido num custo econômico adicional e este é proporcionalmente mais danoso para a parcela mais pobre da população. O conjunto

destes estudos revelou que a discriminação social no acesso à justiça é um fenômeno muito mais complexo do que à primeira vista pode parecer, já que, para além das condicionantes econômicas, mais evidentes, envolve condicionantes sociais e culturais resultantes de processos de socialização e de interiorização de valores dominantes muito difíceis de transformar (Santos, 1994).

Os obstáculos **sociais** correspondem à dificuldade que as classes mais pobres e menos escolarizadas têm em conhecer seus direitos e reclamá-los ao Estado. Isso ocorre porque,

> "em primeiro lugar, os cidadãos de menores recursos tendem a conhecer pior os seus direitos e, portanto, a ter mais dificuldades em reconhecer um problema que os afeta como sendo problema jurídico. E, em segundo lugar, mesmo reconhecendo o problema como jurídico, como violação de um direito, é necessário que a pessoa se disponha a mover uma ação, e os indivíduos das classes de renda baixa hesitam muito mais que os outros em recorrer aos tribunais, mesmo quando reconhecem estar diante de um problema de ordem legal." (Santos, 1994, p. 170).

Por fim, tem-se a questão **cultural** que tem a ver com a familiaridade que a população possui com as instituições do sistema de justiça e com os agentes responsáveis pela solução dos conflitos de forma pacífica, como advogados, promotores e juízes. Nas palavras de Boaventura Sousa Santos:

> "A riqueza dos resultados das investigações sociológicas no domínio do acesso à justiça não pode deixar de se refletir nas inovações institucionais e organizacionais que, um pouco por toda a parte, foram sendo levadas a cabo para minimizar as escandalosas discrepâncias verificadas entre justiça civil e justiça social" (Santos, 1994, p. 171).

As inovações institucionais que buscam superar esses obstáculos fazem parte da "terceira onda" do chamado movimento de acesso à justiça, sobre o qual falaremos a seguir.

3.3. Movimento de Acesso à Justiça

Mauro Cappelletti e Bryant Garth chamam de "**movimento de acesso à justiça**" a conscientização sobre a importância do acesso à justiça nas democracias ocidentais. Esse movimento seria composto por três fases ou "ondas" (*waves of reform*) que procuraram, por meio de reformas nos sistemas jurídicos, superar os obstáculos ao acesso à justiça, tornando-o mais amplo para todas as camadas da população (Cappelletti & Garth, 1988).

A "**primeira onda**" do "movimento do acesso à justiça" atendeu à necessidade de incrementar os serviços jurídicos para os pobres, através da assistência judiciária. Foi neste momento que surgiram os diferentes modelos de assistência judiciária procurando não somente remover os obstáculos econômicos que impediam a população de ter acesso aos tribunais a à justiça, como também eliminar as barreiras sociais e culturais, tornando mais acessível o mundo jurídico – o vocabulário, os agentes da justiça e suas instituições.

Em relação à assistência judiciária aos pobres, Cappelletti afirma:

> "O tema da pobreza, o tema da representação legal dos pobres, coloca os seguintes problemas: antes do juízo, informação, assistência extrajudicial; e dentro do juízo, assistência judiciária. É preciso enfatizar que não basta a assistência, através dos advogados, em juízo. Pode ocorrer que a assistência extra e pré-judicial seja mais necessária, porque pobreza significa, normalmente, não apenas pobreza econômica, mas, também, pobreza jurídica. Isto é, pobreza de informação. Os pobres não conhecem seus direitos e assim não dispõem de informação suficiente para saber o que podem fazer para se protegerem, para obterem os benefícios que o direito substancial poderia lhes garantir". (Cappelletti *apud* Cavalcanti, 1999, p. 34)

A "**segunda onda**" enfrentou a questão dos interesses difusos. Os direitos difusos são direitos "de massa" – espalhados e informais – que buscam a tutela das necessidades referentes à qualidade de vida. Eles se caracterizam pelo grau de desagregação e intensa mutação em relação às escolhas políticas que os definem e conforme o tempo em que são auferidos. Pela indeterminação dos sujeitos e indefinição do objeto a ser tutelado, os interesses difusos representam uma nova configuração do

sistema normativo tradicional. A sua proteção impôs mudanças no processo civil e no papel dos tribunais.

No âmbito do direito processual, essas mudanças ocorreram quanto à legitimidade para propor ação, que foi estendida à coletividade – grupos e associações; e quanto ao efeito da coisa julgada que, nas ações em defesa de direitos difusos, não mais se restringe aos litigantes. Como exemplos de direitos difusos, estão os direitos do consumidor, como mostra Cappelletti:

> "O consumidor, que compra um produto de um dólar com pequeno defeito, não pode se defender individualmente. Aí, se trata de um interesse fragmentado, demasiado pequeno para que o cidadão, individualmente, defenda o seu direito. Mas se todos os consumidores, em conjunto, decidirem atuar, serão milhões de dólares, e não apenas um, pois milhões de consumidores estarão comprometidos" (Cappelletti *apud* Cavalcanti, 1999, p. 35).

A "**terceira onda**" do "movimento do acesso à justiça" corresponde ao conjunto de medidas que vem transformando o sistema de justiça e o Direito nos últimos vinte anos, incorporando resoluções informais dos conflitos e o uso alternativo do Direito, chegando até mesmo a quebrar o monopólio estatal da justiça.

Nas palavras de Cappelletti & Garth:

> "Essa 'terceira onda' inclui a advocacia, mas vai além. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. (...) É um novo enfoque do acesso à justiça que encoraja a exploração de uma ampla variedade de reformas, incluindo alterações nas formas de procedimento, mudanças na estrutura dos tribunais, o uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, tanto como juízes quanto como defensores, modificações no direito substantivo destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução dos litígios" (Cappelletti & Garth, 1988, p.71)

Os sistemas como os Juizados Especiais Federais fariam parte deste conjunto de reformas que vêm tornando informal o sistema de justiça estatal.

4. CIDADANIA E ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL

4.1. A construção da cidadania no Brasil

A construção da cidadania no Brasil se deu de forma bastante peculiar: os direitos foram, em parte e inicialmente, outorgados pelo Estado, e não conquistados através de lutas empreendidas pelos cidadãos, como no caso da Inglaterra de Marshall e de outras democracias avançadas. Em outras palavras, "no seu estágio inicial, a construção da cidadania foi realizada 'de cima para baixo', sem a presença ativa dos cidadãos brasileiros" (Cavalcanti, 1999, p. 38)

Segundo José Murilo de Carvalho, o desenvolvimento da cidadania no Brasil seguiu um percurso diferente do modelo inglês descrito por Marshall. No caso brasileiro, a primeira diferença em relação ao modelo de Marshall é que houve uma maior ênfase no direito social em relação aos direitos civis e políticos. A segunda diferença se refere à alteração na seqüencia em que os direitos foram adquiridos: no Brasil, o direito social precedeu os outros (Carvalho, 1999).

No Império (1822 – 1889) e na República Velha (1889 – 1930), José Murilo de Carvalho destaca dois obstáculos a cidadania civil: a **escravidão** e a **grande propriedade rural**. A escravidão "estava presente em todas as classes e em todos os lugares da sociedade brasileira" (Mendes, 2005, p. 19) e durou até 1888, quando foi abolida, incorporando formalmente os ex-escravos aos direitos civis. Formalmente, pois na prática os ex-escravos não tiveram qualquer apoio para se integrar a sociedade e ao mercado de trabalho. Outro obstáculo à expansão da cidadania no que se refere aos direitos civis era a grande propriedade rural. Até 1930, o Brasil permaneceu um país predominantemente agrícola. Na sociedade rural, o grande proprietário controlava rigidamente a terra e a mão-de-obra. A descentralização política da República Velha favorecia o poder dos chamados "coronéis". O **coronelismo** era um obstáculo tanto aos direitos civis quanto aos políticos. Nas palavras de Carvalho: "nas fazendas, imperava a lei do coronel, criada por ele, executada por ele. Seus trabalhadores e dependentes não eram cidadãos do Estado brasileiro, eram súditos dele." (Carvalho, 1999, p. 56).

Os primeiros direitos políticos no Brasil surgiram ainda no Império. A Constituição de 1824 definiu quem teria direito a votar e ser votado. Pela Carta, todos os homens livres com 25 anos ou mais, alfabetizados ou não, e que tivessem renda mínima anual de 100 mil-réis podiam votar. As eleições eram indiretas e em dois turnos: no primeiro, os votantes escolhiam os eleitores. Estes, por sua vez, deveriam ter renda igual ou superior a 200 mil-réis anuais e escolhiam os deputados e senadores, que deveriam ter renda de 400 e 800 mil-réis, respectivamente. Em 1881, foi aprovada a lei que proibiu o voto dos analfabetos, o que reduziu ainda mais o número de eleitores, visto que na época 80% da população masculina adulta era analfabeta.

A Proclamação da República em 1889 pouco alterou esse quadro. A constituição de 1891 eliminou o critério da renda e diminuiu a idade mínima para poder votar, que passou a ser de 21 anos. Mas manteve a proibição do voto aos analfabetos e mulheres, o que fez com que o número de eleitores permanecesse baixo durante toda a República Velha. Na primeira eleição presidencial do período, em 1894, votaram 2,2% da população; na última, em 1930, votaram 5,2%. Já a participação popular nas decisões governamentais permaneceu nula durante todo o Império e na República Velha.

Com direitos civis e políticos tão precários, os direitos sociais no Império e na República Velha eram quase inexistentes. A assistência social estava quase exclusivamente nas mãos de associações particulares, como as irmandades religiosas e as casas de misericórdia. Não cabia ao Estado promover a assistência social. Na constituição imperial de 1824 a única obrigação estatal na área social era a educação primária. Mas a Constituição republicana de 1891 retirou essa obrigação do Estado. As poucas medidas governamentais na área trabalhista só ocorrerem nos últimos anos da República Velha, como resultado das greves operárias ocorridas a partir de 1917.

Em 1930, setores descontentes com a hegemonia paulista e com uma política econômica que privilegiava o setor cafeeiro lideraram o movimento que depôs o presidente Washington Luís e levou Getúlio Vargas ao poder. Começava a chamada Era Vargas que durou até 1945. Nesse período, o Estado passou a atuar fortemente na economia, promovendo desenvolvimento econômico. Aos poucos, o país se transforma de rural e agrário para urbano e industrial.

A segunda constituição republicana foi promulgada em 1934 e trouxe várias inovações importantes no que se refere a cidadania política: foi criada a justiça eleitoral, instituído o voto secreto e, pela primeira vez, as mulheres ganharam o direito de voto. Porém, essas conquistas duraram pouco. Em 1937, Getúlio Vargas deu um golpe que encerrou o curto período constitucional e deu início a ditadura do Estado Novo que durou até 1945. O período ditatorial representou um recuo nos direitos políticos e, principalmente, nos direitos civis. Durante o Estado Novo, muitos deles foram suspensos, sobretudo a liberdade de expressão de pensamento e de organização política.

Os direitos sociais tiveram considerável avanço no período 1930-45. Entre 1931 e 1940 várias medidas foram tomadas visando a criação de uma legislação trabalhista: decretação da jornada de oito horas, regulamentação do trabalho feminino e de menores, criação da carteira de trabalho, direito a férias, assistência médico-hospitalar, entre outras. O ponto alto das leis trabalhistas foi a criação do salário mínimo em 1940. Em 1943 toda a política trabalhista de Vargas foi sintetizada na *Consolidação das Leis do Trabalho* (CLT), regulamentando as relações entre patrões e empregados. Foi permitida a organização dos trabalhadores em sindicatos que estavam, porém, subordinados ao Ministério do Trabalho. Na ditadura do Estado Novo (1937-45), os sindicatos funcionavam sobre forte vigilância do governo. É importante frisar, contudo, que o trabalhador rural, que representava cerca de 70% da população brasileira na época, não foi beneficiado pela CLT.

Com a deposição de Getúlio Vargas em 1945 teve início a primeira experiência democrática da história brasileira que durou até 1964. Assim como no período anterior, os direitos civis continuaram a progredir de forma muito lenta. De positivo, foram restabelecidas as liberdades de opinião, de imprensa e de organização política. Os movimentos sociais independentes pouco avançaram a partir de 1945. O que ocorreu de mais significativo nessa área foi o surgimento, no final dos anos 50, das chamadas ligas camponesas que lutavam por reforma agrária, ou seja, lutavam para que um dos direitos civis mais fundamentais fosse garantido: o direito à propriedade, no caso a terra. O acesso da população ao sistema judiciário progrediu pouco.

Nesse período, houve um significativo avanço na área dos direitos políticos. A Constituição de 1946 concedeu direito de voto às mulheres e estabeleceu a idade

mínima de 18 anos para poder votar, o que aumentou consideravelmente o número de eleitores. Além disso, o voto passou a ser definitivamente direto e secreto. Surgiram também os primeiros partidos de caráter nacional. Entre os criados ainda em 1945, três se destacaram: a União Democrática Nacional (UDN), o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) criado por Vargas. (Schmitt, 2000).

Em 1945 é eleito presidente o general Eurico Dutra. Em 1951, Vargas retornou ao poder, desta vez via eleições diretas. O governo Vargas foi marcado por crise política que terminou com o seu suicídio em 1954. Em 1955, pela aliança PSD-PTB, foi eleito Juscelino Kubitscheck cujo governo (1956-61) foi marcado por relativa estabilidade política e crescimento econômico. Em 1961 tomou posse na presidência Jânio Quadros, com o apoio da UDN, que renuncia após apenas sete meses de governo. Assume o vice-presidente João Goulart, do PTB, que governou até março de 1964, quando ocorre um golpe civil-militar que dá início a mais um período ditatorial, desta vez comandado pelos militares (Figueiredo, 1993).

No plano dos direitos sociais, as conquistas do período anterior foram mantidas, principalmente as da área trabalhista. Entre 1945 e 1955, houve poucos avanços nessa área. Transformações sócio-econômicas mais visíveis ocorreram no governo de Juscelino Kubitscheck quando a economia cresceu a uma taxa média de 7% ao ano. O crescimento econômico resultou em ganhos para a classe trabalhadora urbana, que teve aumentos reais no salário mínimo. Por outro lado, o período foi marcado também por aumento nas desigualdades regionais, desequilíbrio nas contas públicas, crescimento da dívida externa e inflação alta. No final do período, em 1963, no governo João Goulart foi crido o Estatuto do Trabalhador Rural, que concedeu aos trabalhadores do campo vários direitos presentes na CLT.

O regime militar (1964-85) é marcado por recuo nos direitos civis e políticos. Esse recuo se deu principalmente através dos chamados Atos Institucionais (AI) decretados pelo governo. No governo do marechal Castelo Branco (1964-67), foram decretados vários Atos Institucionais, extinguindo os partidos políticos, as eleições diretas para presidente e governador e permitindo ao governo suspender os direitos políticos de qualquer cidadão por dez anos e cassar mandatos de parlamentares. Uma nova constituição entrou em vigor em 1967. Em 1968, já no governo do general Costa e

Silva (1967-69), foi decretado o AI-5, que atingiu mais duramente os direitos civis. O AI-5 aumentou consideravelmente os poderes do Executivo com medidas tais como: a eliminação o *habeas corpus* nos casos de crimes políticos e censura aos meios de comunicação.

No governo do general Médici (1969-74), o regime militar viveu o auge da suspensão dos direitos civis e políticos. Censura aos meios de comunicação, prisões arbitrárias e torturas tornam-se práticas comuns contra os opositores do regime. Apesar desse quadro negativo, durante todo o regime militar as eleições legislativas e para prefeitos de algumas pequenas cidades foram mantidas e se verificou um extraordinário crescimento do eleitorado no período, que passou de 12,4 milhões em 1960 (cerca de 18% da população total) para 53 milhões em 1986 (47% da população). (Carvalho, 1999, p. 167).

Nos direitos sociais, o avanço mais significativo se deu na área da previdência. Em 1966, o governo militar decidiu unificar o sistema previdenciário com o a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) (Luca, 2003). Em 1971, o governo Médici cria o Fundo de Assistência Rural (Funrural) que inclui os trabalhadores do campo na previdência. Também foram tomadas medidas no setor habitacional a partir de 1967 com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH).

No plano econômico, o regime militar foi marcado por um período de rápido crescimento, chamado de *milagre brasileiro*, com destaque para a modernização no sistema de telecomunicações. O crescimento econômico desse período se deu com concentração de renda e perda no valor real do salário mínimo. No final do regime militar, o país conhece um novo período de crise econômica. Em 1985, ao término do regime autoritário, a dívida externa ultrapassava os 100 bilhões de dólares e a inflação se aproximava de 300% anuais.

Em 1974, com a posse do general Ernesto Geisel (1974-79) teve início o processo chamado de abertura política que prosseguiu no mandato do general Figueiredo (1979-85). Aos poucos vários direitos civis e políticos foram reconquistados pela sociedade. Entre 1976 e 1982 ocorreram: o fim da censura e dos Atos Institucionais, anistia aos condenados por crimes políticos, restauração do

pluripartidarismo e eleições diretas para governadores dos estados. Em 1985, a oposição vence as eleições indiretas no colégio eleitoral, com Tancredo Neves, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que, no entanto, faleceu antes de tomar posse. Assume o vice José Sarney, o regime militar chega ao fim e o Brasil entra em um novo período democrático.

Ainda em 1985, o novo governo chefiado por José Sarney tomou várias medidas democratizantes, dente as quais se destacam: restabelecimento eleições diretas para presidente da república e prefeitos das capitais; liberalização das atividades sindicais; liberdade de organização dos partidos políticos. Uma nova Constituição foi finalmente promulgada em 5 de outubro de 1988. Vários aspectos da cidadania foram tratados na nova Carta, que por isso é chamada por muitos de *constituição cidadã*. No que se refere aos direitos políticos, a Constituição estabeleceu o voto facultativo dos 16 aos 18 anos e obrigatório dos 18 aos 70, concedendo direito de votos aos analfabetos.

Em 1989 ocorreu a primeira eleição presidencial após 29 anos, sendo eleito Fernando Collor de Mello. O novo presidente não chegou a concluir o mandato, interrompido por um processo de *impeachment* em 1992, sendo substituído pelo vice Itamar Franco. As eleições seguintes ocorreram em clima de normalidade. Em 1994 foi eleito o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), reeleito em 1998. Em 2002 foi eleito o ex-metalúrgico Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), reeleito em 2006.

Os direitos sociais também avançaram com a constituição de 1988. As conquistas da CLT foram mantidas. A jornada de trabalho ficou estabelecida em 44 horas semanais e os direitos trabalhistas concedidos a trabalhadores rurais e urbanos foram estendidos aos trabalhadores domésticos. No plano econômico, o principal problema enfrentado pelos governos pós-1985 foi o dos altíssimos índices de inflação. Vários pacotes antiinflacionários foram postos em prática, sem sucesso. Finalmente, em 1994 foi posto em prática o plano Real que conseguiu reduzir a inflação. Mas a segunda metade da década de 90 e os primeiros anos da década seguinte foram marcados pelo lento crescimento da economia e aumento do desemprego. Só a partir de 2004, já no governo Lula, ocorreu uma melhora nos indicadores de crescimento econômico e geração de empregos.

Apesar de José Murilo de Carvalho enfatizar os direitos sociais, é preciso ressaltar que no Brasil, como lembra Boaventura Santos, não existiu um Estado de bem-estar social nos moldes dos países capitalistas centrais, principalmente europeus, caracterizado por políticas sociais muito fortes (Santos, 2008). No Brasil, assim como em outros países da periferia e semi-periferia do capitalismo, predominou o Estado desenvolvimentista, que promoveu a industrialização, mas não reduziu as desigualdades sociais.

Dessa forma, apesar dos inegáveis avanços, a área dos direitos sociais ainda enfrenta muitas dificuldades no Brasil atual, visto que uma parcela considerável da população do país não tem acesso à serviços públicos de qualidade, como saúde e educação. Além disso, persiste a grande concentração de renda que torna o Brasil um dos países mais desiguais do mundo.

Após 1985, os direitos civis estabelecidos antes do regime militar foram recuperados, tais como liberdade de expressão, de imprensa e de organização. Uma das novidades na constituição de 1988 foi a definição de racismo como crime inafiançável e imprescritível. Nos anos seguintes, outras iniciativas no âmbito dos direitos civis foram implementadas tais como a Código de Defesa do Consumidor em 1990 e a criação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais em 1995. Os Juizados foram organizados no âmbito federal em 2001. Apesar da importância dessas medidas, os direitos civis no Brasil são, segundo José Murilo de Carvalho, os que apresentam maiores deficiências em termos de seu conhecimento, extensão e garantias.

Por tudo que foi exposto sobre cidadania no Brasil, podemos concluir que, por um lado, os direitos no país não são frutos de lutas empreendidas pelos cidadãos e muitos direitos ainda não são usufruídos por uma parcela considerável da população. Por outro lado, “não se pode negar os inúmeros avanços conquistados pela sociedade civil – movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos – ao longo dos últimos anos”. (Cavalcanti, 1999, p. 40) Os avanços nos direitos civis, políticos e sociais influenciaram de forma positiva a idéia de direito como algo que pertence ao cidadão.

4.2. O Acesso à Justiça no Brasil

Foi a partir do final dos anos 80, especialmente com as mudanças trazidas pela Constituição de 1988, que o direito de acesso à justiça começou a fazer parte da realidade brasileira. Uma parte dos estudos sobre o tema enfatiza os aspectos negativos do sistema de justiça no Brasil, como, por exemplo, o desconhecimento dos cidadãos quanto aos seus direitos, a lentidão dos processos, a má distribuição de recursos e leis mal elaboradas, tudo isso contribuindo para a descrença com relação às instituições de justiça. Por outro lado, já existem estudos que observam com mais atenção as recentes inovações por que passa o Judiciário e que fazem nascer a esperança de que o direito de acesso à justiça possa ser concretamente conquistado pela sociedade brasileira.

A crise da Justiça

Segundo José Eduardo Faria é possível afirmar que a assim chamada "crise da Justiça" se traduz pela crescente ineficiência com que o Judiciário vem desempenhando suas três funções básicas: a instrumental, a política e a simbólica. Pela primeira, o Judiciário é o principal *locus* de resolução dos conflitos. Pela segunda, ele exerce um papel decisivo como mecanismo de controle social, fazendo cumprir direitos e obrigações contratuais, reforçando as estruturas vigentes de poder e assegurando a integração da sociedade. Pela terceira, dissemina um sentido de equidade e justiça na vida social, socializa as expectativas dos atores na interpretação da ordem jurídica e calibra os padrões vigentes de legitimidade na vida política (Faria, 1998).

A ineficiência atribuída à justiça brasileira no exercício dessas três funções decorre, em grande parte, da incompatibilidade estrutural entre sua arquitetura e a realidade sócio-econômica a partir da qual e sobre a qual tem de atuar.

A realidade brasileira mostra que o acesso à justiça, menosprezado desde a colonização, não é amplo, seja pela dificuldade, quase impossibilidade, de obter a prestação jurisdicional imprescindível à defesa dos interesses da população, resultante da falta de recursos financeiros do sistema judiciário, seja pela demora na solução de

litígios, provenientes do abuso da prática legislativa, notadamente pelo Poder Executivo, por meio de medidas provisórias.[1]

Tourinho Neto e Figueira Júnior (2002) destacam alguns fatores que contribuem para o descrédito da justiça:

> "As leis, de um modo geral, são confusas, mal elaboradas, incompreensíveis, prestando-se a inúmeras interpretações e são produzidas pelas classes dominantes e no interesses destas e dos grandes grupos econômicos. O governo não investe na justiça. Temos uma justiça lenta, resultado da insuficiência e da má distribuição de recursos materiais e humanos e de um processo burocrático, complexo e formal, contribuindo para a má solução dos conflitos e para a impunidade." (Tourinho Neto & Figueira Júnior, 2002, p. 35)

Para Cavalcanti, no Brasil o acesso ao sistema de justiça é um problema que afeta a maioria da população Segundo a autora, alguns fatores que explicam o distanciamento dos cidadãos em relação ao sistema de justiça no Brasil são "o desconhecimento acerca dos direitos que se tem; a descrença com relação às instituições de justiça ou, ainda, a dificuldade de acesso a esses órgãos." (Cavalcanti, 1999, p.47)

Segundo dados de uma pesquisa realizada pelo IBGE em 1988, apenas 30% dos indivíduos envolvidos em conflitos procuravam a Justiça pública estatal[2] e reconheciam nesta instituição a chave para a solução de problemas. Para Maria Tereza Sadeck, "as razões para isso são inúmeras, indo desde a descrença na lei e nas instituições judiciais até a banalização da violência" (Sadeck, 2001, p.8)

Esse estudo deixava evidenciado não só o baixo nível de consciência dos cidadãos quanto aos seus direitos, mas também a falta de efetividade do Estado, por suas agências institucionais, quanto à democratização dos mecanismos de acesso à Justiça pública estatal, para fins de distribuição de justiça social e pacificação dos conflitos.

---

[1] Juizados Especiais Federais/ Série pesquisas do CEJ – Brasília: CJF, 2001, p. 18.
[2] DIAGNÓSTICO DA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS – Brasília, CJF, 2003, p. 9.

Inovações institucionais

Apesar do quadro de crise da justiça descrito acima, nos últimos anos o judiciário brasileiro vem passando por transformações que visam aproximar a justiça da sociedade, visando equacionar a questão da democratização do acesso à justiça. Essas transformações resultaram em várias inovações institucionais a partir da Constituição de 1988. Como exemplos de inovações institucionais, temos, entre outros, a instituição das ações coletivas, das defensorias públicas, das ouvidorias, das penas alternativas, do Código de Defesa do Consumidor, dos Juizados itinerantes, dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dos Juizados Especiais Federais. Como afirma Maria Tereza Sadeck:

> "A despeito dos indiscutíveis problemas que têm marcado a justiça estatal e de sua crise de legitimidade, várias experiências têm sido desenvolvidas, quer buscando atenuar esses efeitos, quer estimulando a conscientização da população sobre seus direitos" (Sadeck, 2001, p. 8)

A autora aponta dois tipos de experiências: as desenvolvidas no interior do próprio poder judiciário; e as desenvolvidas por instituições extrajudiciais e não estatais.

> "No primeiro tipo de experiência, destacam-se os Juizados Especiais Cíveis. (...) Esses tribunais, criados para lidar com conflitos de menor potencial ofensivo, têm permitido alargar o acesso à Justiça. De fato, desde a implantação dessas cortes, tem sido crescente o número de indivíduos que busca a resolução de suas disputas no interior da Justiça estatal." (Sadeck, 2001, p.8)

Boaventura Santos também fala sobre as inovações institucionais que procuram aproximar a justiça brasileira do cidadão e avalia o processo de reforma do judiciário brasileiro. A Reforma do Judiciário teve início com a aprovação da Emenda Constitucional nº 45, em 2004. Sobre esta reforma, o autor afirma que ela

> "emerge de um conjunto de propósitos diferenciados, que vão desde a contribuição para um judiciário mais acessível, garantindo, por exemplo, a autonomia das defensorias públicas e constitucionalizando a justiça itinerante, até à colaboração para a celeridade e descongestionamento dos processos nos tribunais superiores com medidas como a súmula vinculante e o efeito vinculante." (Santos, 2008, p. 24-25)

Para o sociólogo português "há muitas iniciativas meritórias que infelizmente são pouco conhecidas, não só no estrangeiro, como também no próprio país." (Santos, 2008, p. 57). Sobre essas experiências inovadoras, o sociólogo português também destaca os Juizados Especiais:

> "No novo marco institucional brasileiro salientam-se a experiência da justiça itinerante, da justiça comunitária, dos meios alternativos de resolução de litígios, da mediação, da conciliação judicial e extrajudicial, da justiça restaurativa e, sobretudo, dos juizados especiais. Esta última é a grande inovação deste país que, quiçá, não é devidamente valorizada". (Santos, 2008, p. 58)

A partir dos estudos de Mauro Cappelletti é possível classificar essas inovações institucionais que ocorreram no Brasil nos anos 80 e 90 e a Reforma do Judiciário em curso desde 2004, como parte das reformas da chamada "terceira onda do movimento de acesso à justiça". Como vimos, as inovações tiveram início com a Constituição Federal de 1988 que, entre outras coisas, institucionalizou a atuação do Ministério Público em áreas como os direitos difusos e dispôs sobre a criação das Defensorias Públicas e os Juizados Especiais.

Neste sentido, Luiz Werneck Vianna afirma que os Juizados Especiais, ao utilizarem métodos informais e mais céleres baseados na oralidade e na economia processual, fazem parte do processo de democratização do sistema de justiça que teve início com a emergência dos direitos difusos (Vianna, 1999). Além disso, "a lei que criou esse sistema prevê a participação da comunidade, através dos juízes leigos e dos conciliadores, na solução dos conflitos, o que corrobora a idéia de popularização da justiça." (Cunha, 2005, p. 6)

Por tudo que foi exposto, fica claro que o acesso à justiça, ou democratização da justiça, é uma questão bastante ampla e complexa, que implica, entre outras coisas, uma maior proximidade do Poder Judiciário com o cidadão comum. Sob esta perspectiva, os Juizados Especiais Federais intentam contribuir, com suas atribuições e princípios, para a superação dos obstáculos que impedem o efetivo acesso do cidadão comum à justiça. Essas atribuições e princípios estão mais bem definidos no capítulo seguinte que trata das características gerais dos Juizados Especiais Federais.

CAPÍTULO II – OS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS E O ACESSO À JUSTIÇA FEDERAL

1. HISTÓRICO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

O presente capítulo trata das características gerais dos Juizados Especiais Federais através, primeiramente, das condições históricas, tanto no que diz respeito às experiências internacionais quanto nacionais, que possibilitaram a criação desses órgãos. Estão descritos também os princípios orientadores dos Juizados Especiais Federais, sua estrutura interna e as inovações que possibilitaram a ampliação do raio de atuação do JEF.

1.1. Experiências internacionais

O surgimento dos Juizados Especiais – ao menos de um órgão jurídico que com ele guarde semelhança – remonta aos Estados Unidos onde uma experiência parecida pôde ser observada já a partir de 1912, com a instituição da *Poor Man's Court*. Em 1934, surge em Nova York as *Small Claims Courts*, destinadas a julgar causas no valor inferior a cinqüenta dólares. Atualmente, as causas podem atingir um valor máximo de US$ 100 em alguns estados e US$ 200 em outros. As *Small Claims Courts* guardam algumas semelhanças com os Juizados Especiais: a busca pela conciliação é algo constante e as partes podem comparecer sem advogado (Lagrasta Neto, 1998).

Os Estados Unidos pertencem, juntamente com a Inglaterra e outros países de língua inglesa, a "família jurídica" da *Common Law*. Segundo Lagrasta Neto (1998), países pertencem a uma mesma "família jurídica" quando possuem sistemas jurídicos semelhantes. Common Law (do inglês "direito comum") é o direito que se desenvolve por meio das decisões dos tribunais e não mediante atos legislativos. Significa que os procedimentos jurídicos adotados, incluindo julgamentos, se baseiam mais na interpretação que os juízes fazem da lei do que no texto da lei.

Na Inglaterra, as questões de menor valor econômico encontram respostas em dois tipos de juizados de pequenas causas. O juizado de pequenas causas oficial (que faz parte das cortes inglesas) caracteriza-se, "por uma competência limitada a causas de valor igual ou inferior a 100 libras; escolha entre juiz ou árbitro; possibilidade teórica de representação por advogado; prevalência de solução por arbitragem; princípios da informalidade e concentração; possibilidade de se recorrer à ajuda de um perito, inclusive durante a audiência." (Lagrasta Neto, 1998, p. 34)

Já o juizado de pequenas causas não-oficial tem as seguintes características:

> "possibilidade de apreciação de causas de valor superior a 100 libras; o consentimento das partes para recorrer a essa corte deve der dado por escrito; não há custas, exceto uma pequena taxa inicial; o procedimento é muito simples, bastando o auxílio de um secretário no preparo de pedidos, provas, etc.; o julgador, geralmente um advogado, não é remunerado, apesar da possibilidade de remuneração a um eventual perito; a representação por advogado é vetada" (Lagrasta Neto,1998, p. 34)

A família que se contrapõe a Common Law é a Civil Law, ou família romano-germânica do direito. O sistema jurídico adotado pelos países dessa "família" enfatiza os atos legislativos, ou seja, os procedimentos adotados se baseiam no que dizem os textos das leis. Esse sistema está presente na Itália, França, Alemanha e na América Latina. A Civil Law é a estrutura jurídica oficialmente adotada no Brasil.

Na Itália, destacam-se os Conciliadores, "definidos como magistrados que judicam (sic) em causas de menor expressão" (Lagrasta Neto, 1998, p. 27), utilizando procedimentos tais como: atribuições de maiores poderes ao juiz; menores prazos; maior celeridade; desnecessidade de advogado. Segundo Lagrasta Neto, a França não dispõe de um Juizado de Pequenas Causas. Esse fato não significa que o país não se preocupa com litígios que envolvem pequenos valores. Na estrutura judiciária francesa existe o Tribunal de Instância, que adota procedimentos mais céleres e simples.

Mas é na Alemanha que um sistema semelhante aos Juizados Especiais aparece de forma mais expressiva, a partir do modelo denominado *Stuttgarter Modell*, um conjunto de reformas posto em prática a partir de 1967. Dez anos depois, o *Stuttgarter*

Modell foi transformado em lei e, em 1978, mais de cem juizados adotaram a experiência bem sucedida[3]. O *Stuttgarter Modell* é citado também por Boaventura de Sousa Santos, que o inclui "entre as importantes reformas de administração da justiça, mais especificamente no interior da justiça civil tradicional". (Santos, 1994, p. 176).

Os princípios que orientavam o funcionamento do *Stuttgarter Model* eram a simplicidade, a informalidade, a oralidade, a especialização, a concentração dos atos e a ativa participação do juiz, que serviram de paradigma para que o Brasil desenvolvesse as atividades necessárias rumo ao sistema que originou os Juizados Especiais.

Na América Latina o que mais se assemelha a um juizado de pequenas causas é a justiça de paz, denominada *justicia de mínima cuantía*, responsável por julgar causas de menor valor econômico. Tem origem no sistema espanhol e existe no México, Colômbia, Costa Rica, Guatemala e Uruguai e Chile.

1.2. Experiências nacionais

A idéia da criação dos Juizados Especiais, antigos Juizados de Pequenas Causas, surgiu no início da década de 1980, no Ministério da Desburocratização, sob a coordenação do ex-ministro Hélio Beltrão, "a partir da percepção de que o cidadão, envolvido em causas de reduzido valor econômico ou de menor complexidade, não encontrava no Poder Judiciário a possibilidade de ter respostas eficientes. Ocorria ou devido às altas custas processuais ou em decorrência da morosidade e do excesso de formalismo jurídico". (Cunha, 2005, p. 7)

A necessidade de criação e da implantação desses órgãos especiais, aliada à experiência estrangeira bem sucedida, levou a opinião pública e os setores interessados a discutir o tema, o que gerou, em 1982, a publicação do esboço do anteprojeto do Juizado Especial de Pequenas Causas.

---

[3] Juizados Especiais Federais/ Série Pesquisas do CEJ – Brasília: CJF, 2001, p. 20.

Mas a primeira experiência deste sistema ocorreu no Rio Grande do Sul, onde foi instalado, ainda no início dos anos 80, o Conselho de Conciliação e Arbitragem, com competência para decidir extrajudicialmente, causas com valor até 40 ORTNs (correspondente na época a 4,76 salários mínimos). Em 1984, foi aprovada a lei que instituiu os Juizados de Pequenas Causas – Lei nº 7.244/ 84 – e que definiu os princípios norteadores de seu procedimento. Com a Constituição Federal de 1988 (art. 98), os Juizados Especiais passaram a fazer parte da estrutura do Poder Judiciário, sendo obrigatória a sua criação no âmbito da União, no Distrito Federal, nos Territórios e Estados.

No âmbito estadual, a regulamentação dos Juizados Especiais veio através da **Lei nº 9.099** de 26 de setembro de 1995. Essa lei revogou a Lei 7.244/ 84, retirando a expressão "pequenas causas" do nome dos Juizados Especiais, ampliou a sua competência para a área criminal e, na área cível, estendeu as causas ao teto de até 40 salários mínimos além da possibilidade de execução, sem processo de conhecimento, de título executivo extrajudicial até o valor permitido. Em 1999, a Lei nº 9.841 estendeu a competência dos Juizados Especiais para as microempresas.

No âmbito federal, os Juizados Especiais foram organizados pela **Lei nº 10.259** de 12 de julho de 2001. Essa lei só foi possível após a edição da Emenda Constitucional nº 22, de 1999, que acrescentou um parágrafo único ao art. 98 da Constituição Federal e dispôs sobre a criação de Juizados Especiais no âmbito da Justiça Federal. Foi então que foi acrescentado o termo *Federais* aos Juizados Especiais. De acordo com esta lei, os Juizados Especiais Federais tem competência absoluta para processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal na área cível até o valor de 60 salários mínimos e na área criminal as infrações de menor potencial ofensivo, ou seja, os crimes com pena máxima não superior a dois anos.

2. PRINCÍPIOS ORIENTADORES DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

Nos Juizados Especiais Federais, o processo orientar-se-á pelos princípios da oralidade, informalidade, simplicidade, da economia processual, da imediação, da concentração de atos, da identidade física do juiz e da celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou transação.

O princípio da **oralidade** determina a predominância da palavra oral sobre a escrita, com objetivo de dar maior agilidade à entrega da prestação jurisdicional, beneficiando, desse modo, o cidadão.

O princípio da **informalidade** determina o desapego às formas processuais rígidas, burocráticas, devendo o juiz, os conciliadores e os servidores do juizado evitar ao máximo o formalismo, a exigência desproporcional no cumprimento das normas processuais e cartorárias.

O procedimento do Juizado Especial Federal deve guiar-se pela **simplicidade**, deve ser simples, natural, sem aparato, franco, espontâneo, a fim de deixar os interessados à vontade para expor seus objetivos.

A diminuição de fases e de atos processuais (**economia processual**) leva à rapidez, economia de tempo, logo, economia de custos. O objetivo é obter o máximo resultado com o mínimo emprego possível de atividades processuais.

Pelo princípio da **imediação**, dá-se uma relação próxima entre juiz, acusado, vítima e testemunhas. Há um maior contato do juiz com as partes. Desse princípio decorre que só o juiz que participou da audiência é que pode julgar o feito.

Pelo princípio da **concentração dos atos** temos que os atos praticados no processo (audiência de conciliação, audiência de instrução, sentença) devem ficar próximo uns dos outros, sem, no entanto, prejudicar nem o réu, ferindo-lhe o direito de defesa, nem a parte autora, impedindo-a de fazer a prova do que alega.

Pelo princípio da **identidade física do juiz**, o magistrado que colheu a prova deve ser o mesmo a sentenciar, salvo nas hipóteses de aposentadoria, remoção e outras excepcionalidades.

Dos princípios da oralidade, da concentração dos atos processuais e da imediação decorre, sem dúvida alguma, o princípio da identidade física do juiz, pois, sendo quase todos os atos orais, fica difícil para outro juiz, que não presidiu as audiências, proferir a sentença.

Por último, o princípio da **celeridade** permite que o Juizado funcione em qualquer dia da semana, de domingo a domingo, e em qualquer horário do dia ou da noite, conforme dispuserem as normas de organização judiciária. Assim como no princípio da concentração dos atos, a celeridade não pode atropelar os princípios constitucionais que protegem o réu.

Concluem Tourinho Neto e Figueira Júnior: "a obediência a esses princípios permite a democratização da administração da Justiça" (Tourinho Neto e Figueira Júnior, 2002, p. 73). Nesse sentido, os Juizados Especiais Federais foram concebidos para democratizar o acesso à justiça, ou pelo menos diminuir alguns dos obstáculos (como o custo da justiça para o cidadão comum e a lentidão dos processos) a esse acesso, resolvendo os conflitos do dia-a-dia que afetam o cidadão de forma rápida, simples e econômica.

3. ESTRUTURA INTERNA DE FUNCIONAMENTO DO JEF

Com o objetivo de dotar os JEFs de instrumentos adequados para o início de suas atividades, a Comissão para Implantação dos Juizados Especiais Federais, nomeada pelo Conselho da Justiça Federal, promoveu a elaboração de um manual, padronizando nacionalmente os procedimentos e documentos a serem utilizados nos Juizados Especiais Federais. O manual visou ainda fornecer subsídios para a criação do Programa de Informática previsto no art. 24, da Lei 10.259/01[4]

[4] Diagnóstico da estrutura e funcionamento dos Juizados Especiais Federais – Brasília: CJF, 2003, p. 25.

Nos processos cíveis, as pessoas físicas, as microempresas e as empresas de pequeno porte podem ingressar como partes autoras. A União, as autarquias federais (como, por exemplo, o INSS e o Banco Central), as fundações e as empresas públicas federais (tais como a Caixa Econômica Federal) são sempre réus. Além disso, as partes (autor da ação e réu) podem estar desacompanhadas de advogado. Nos processos criminais, a parte autora é o Ministério Público e o réu deve estar assistido por um advogado.

A lei nº 10.259/ 01 "também restringiu as possibilidades de recursos, extinguiu os prazos especiais para a Fazenda Pública contestar e recorrer, adotou o sistema da ausência de condenação sucumbencial em primeira instância, isto é, ausência de pagamento de honorários ao advogado do réu, de modo a desestimular os recursos meramente protelatórios". (Medeiros Júnior, 2004, p. 32). Já a faixa valorativa de limitação imposta em quarenta salários mínimos (Lei nº 9.099/ 95) e sessenta salários mínimos (Lei nº 10.259/ 01) significa o alcance de litígios que atinge o interesse de todas as classes sociais, sobretudo se considerarmos que a renda *per capita* brasileira gira em torno de três mil dólares. Os Juizados Especiais Federais de todas as cinco regiões da Justiça Federal no Brasil começaram a funcionar no dia 14 de janeiro de 2002.

Todo processo se realiza em uma seqüência de atos denominada procedimento processual ou rito processual. Simplificando, o rito processual é o caminho a ser percorrido desde o início até o fim do processo. Em conseqüência, o processo passa por várias etapas, chamadas de fases processuais, até chegar ao desfecho final. Nesse percurso são praticados vários atos pelo autor, pelo réu, pelos servidores, pelos auxiliares da justiça e pelo juiz, denominados atos processuais, até que o processo esteja pronto para sentença, isto é, para o julgamento final[5].

Existem vários ritos (caminhos) definidos por lei, de acordo com o tipo de processo. Alguns são muito demorados, outros têm duração um pouco menor e por fim temos um rito que se pretende seja o mais rápido possível. Esses ritos são, nessa ordem, 1) rito ordinário, 2) rito sumário e 3) rito sumaríssimo. O rito ordinário é um caminho

[5] Fonte: http://www.jef.trf5.gov.br/orientacaoCidadao/ritoJuizados.php

mais tortuoso e longo até o final do processo. Ele requer uma seqüência maior de atos processuais. O rito sumário é mais concentrado, exigindo menos atos, o que o torna mais curto e mais célere que o rito ordinário. Já o rito sumaríssimo é o mais curto de todos eles. É ele o rito dos Juizados Especiais Cíveis e dos Juizados Especiais Federais.

3.1. Audiências

As audiências nos Juizados Especiais Federais orientam-se pelos mesmos princípios que regem o processo: oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível a conciliação ou transação. As audiências são de conciliação ou de instrução e julgamento.

Na audiência de conciliação, o autor e o réu buscam uma solução para o processo, juntamente com um conciliador indicado pelo juiz presidente do Juizado. Se as partes não entrarem em acordo, a ação será encaminhada para o Juiz Federal que poderá julgá-la, ou, se achar necessário, complementar as provas. Ele designará prazo igual para autor e réu. Nesse caso, será marcada a audiência de instrução e julgamento, onde serão examinadas as novas provas (instrução do processo) e, no final, o juiz proferirá a sentença (julgamento).

O número de audiências realizadas em cada Juizado depende, dentre outros fatores, do fato de ser o juiz titular do Juizado Especial também responsável por outra Vara Federal Comum ou não.

3.2. Conciliações

A partir da experiência dos Juizados Especiais Cíveis, criados pela Lei 9.099 / 95, ficou plenamente comprovado a importância do papel dos conciliadores na solução dos conflitos que tramitam perante esses juizados e que a habilidade desses profissionais tem o efeito de um verdadeiro amortecedor entre as partes adversas no tribunal, o mesmo valendo para o Juizado Especial Federal.

O papel do conciliador é fundamental para reduzir o número de processos dependentes de uma sentença do juiz. Cabe a ele, após inteirar-se a respeito do pedido,

dedicar-se à aproximação das partes para a busca da conciliação. Para isso, não é suficiente apenas propor formalmente o acordo, mas haver empenho e técnica na condução da audiência, dando oportunidade para as partes exporem sinteticamente suas razões à vontade, tratando-as com respeito e sugerido-lhes, sem entrar no mérito da questão, as vantagens de um acordo. A quantidade de acordos que são realizados já na audiência de conciliação é um fator determinante para o sucesso dos Juizados Especiais Federais

3.3. Instrução e julgamento

Quando não há acordo entre a parte autora e o réu na audiência de conciliação, o juiz marca uma nova audiência, chamada audiência de instrução. A instrução do processo é a coleta de outras provas, geralmente orais (depoimentos) ou periciais (exames por profissional habilitado), realizada após a realização da audiência de conciliação. Uma vez estando nos autos todas as provas indispensáveis ao julgamento da causa, o juiz estará apto a decidir o caso, isto é, proferir o julgamento. O julgamento será feito na própria audiência de instrução e julgamento, verbalmente ou por escrito, mas também poderá ocorrer em data posterior a ela, caso prefira o juiz apreciar com mais vagar as alegações feitas pelas partes e as provas colhidas.

Se ainda não houver acordo, o juiz julga procedente ou improcedente o pedido formulado pelo autor da ação e dá a sentença, chamada sentença de primeiro grau. Após o juiz proferir a sentença, a parte que se sentir prejudicada, seja o autor, seja o réu, pode ainda entrar com um recurso junto a Turma Recursal. Cabe a esse órgão da Justiça Federal dar ou não provimento ao recurso e, conseqüentemente, manter ou não a sentença do juiz do Juizado Especial Federal.

3.4. Turmas Recursais

A Turma Recursal é composta de três juízes de primeiro grau, residentes na sede da turma, escolhidos por merecimento ou antiguidade (art. 41 da Lei 9.099/ 95). Os seus julgamentos devem ser simples, constando apenas da ata, com indicação bastante do processo, fundamentação objetiva e parte depositiva. A legislação que regula os

Juizados Especiais Federais só prevê um recurso a ser julgado pela Turma recursal, cabível na sentença e nas concessões de medida cautelar (art. 5 da Lei 10.259/ 01).

3.5. Finalização do processo

O processo pode terminar rapidamente, caso haja acordo, pode acabar logo após a sentença, se não houver recurso, como pode levar mais tempo para ser concluído, se depender de julgamento pela Turma Recursal, pela turma regional de uniformização e pela turma nacional de uniformização. Embora a regra seja que ele se encerre logo após a sentença ou após o julgamento da Turma Recursal, em casos excepcionais, a questão pode ainda depender de apreciação do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, em face de recurso extraordinário.

3.6. Cumprimento da sentença

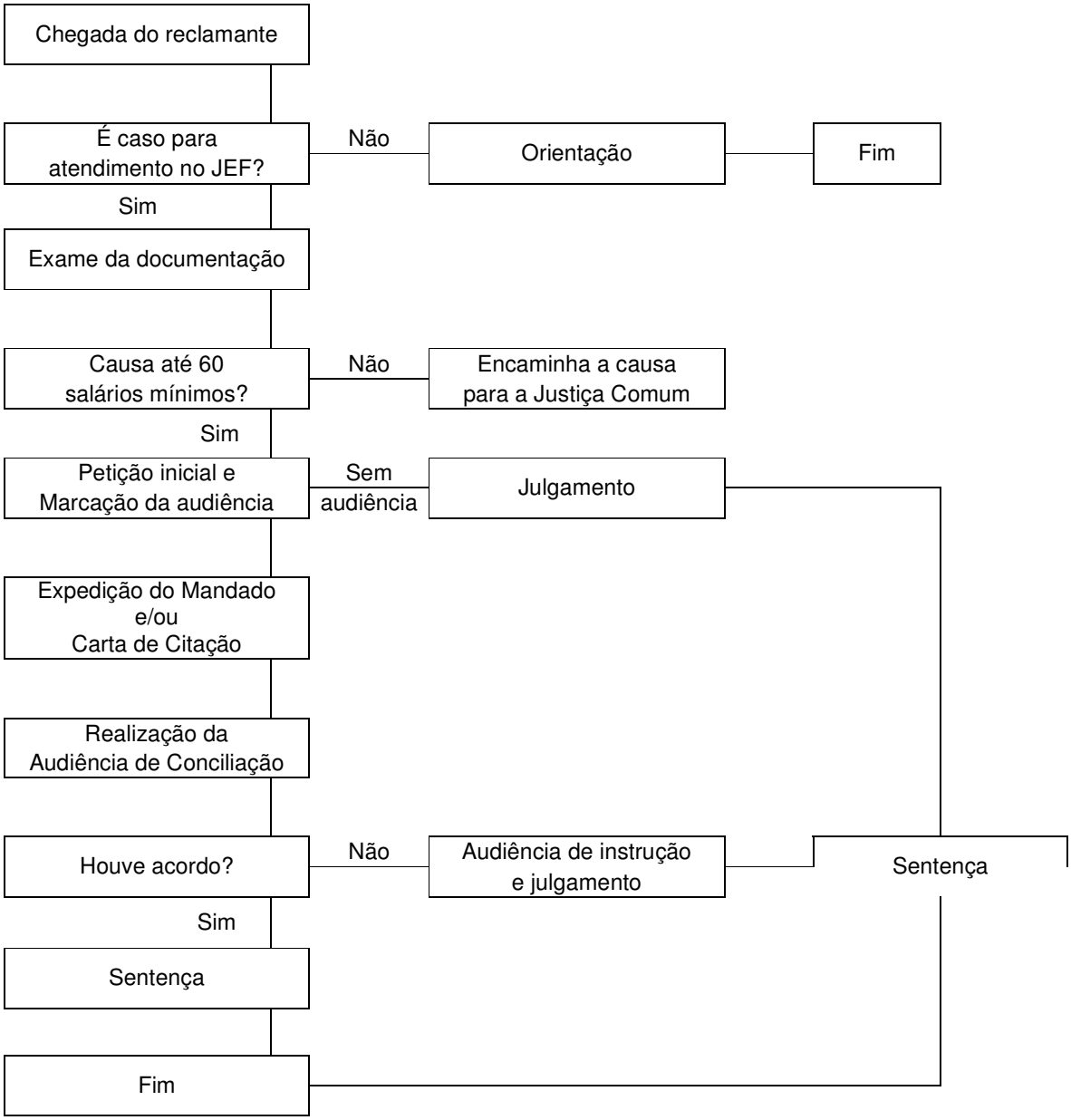
Determinada a sentença e transcorrido o prazo de 10 (dez) dias, a contar da intimação das partes, sem interposição de recurso, o processo transita em julgado. Esse fenômeno também ocorre após o julgamento do último recurso interposto. O trânsito em julgado é, diante disso, a condição para que a sentença seja cumprida. Após o trânsito em julgado, o perdedor será intimado ou oficiado para cumprir a sentença no prazo fixado pelo juiz.

3.7. A Requisição de Pequeno Valor – RPV

Em uma mesma sentença pode haver mais de um tipo de obrigação. Se uma dessas obrigações for de dar dinheiro (pagar) esse pagamento será feito por uma das três formas seguintes: 1) Alvará de levantamento; 2) Requisição de pequeno valor (RPV) ou 3) Precatório. Se o pagamento for de responsabilidade de um "órgão federal", ou seja, se o devedor for uma pessoa jurídica de direito público interno ou empresa pública que preste serviço público em regime de monopólio e o valor total a ser pago foi igual ou inferior a 60 (sessenta) salários mínimos, ele será realizado por meio de RPV - Requisição de Pequeno Valor, com depósito na Caixa Econômica Federal e saque do

dinheiro feito pelo próprio beneficiário ou procurador legalmente habilitado[6]. A partir das informações obtidas na literatura estudada e dos deslocamentos feitos ao Juizado do Rio grande do Norte, foi possível perceber o caminho que um processo percorre no JEF. Este caminho está descrito no fluxograma abaixo:

Fluxograma – Juizado Especial Federal[7]



[6] Fonte: www.jfrn.gov.br/juizado (lei nº 10.259 / 2001)
[7] Fonte: elaboração própria do autor com base em CUNHA, 2001, p. 72.

4. NOVAS FORMAS DE ATUAÇÃO DOS JEFs

4.1. Juizado Itinerante

Como Instituição, o Juizado Itinerante foi previsto na Reforma do Judiciário, em 2004, através da Emenda Constitucional nº 45, como forma de atendimento à população que tivesse dificuldade de acesso à justiça. Antes disso, já existia, em alguns estados, iniciativas de justiça itinerante. O Juizado Itinerante é importante para a Justiça Federal, pois esta se concentra nas grandes cidades. O Juizado Itinerante possibilita que a Justiça Federal e o Juizado Especial Federal cheguem à pequenas e médias localidades. As causas mais comuns recebidas no Juizado Itinerante são aquelas de natureza previdenciária (ações contra o INSS), ou seja, as mesmas que normalmente tramitam no JEF, como, por exemplo, aposentadoria rural e aplicação da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

O Juizado Itinerante surgiu na 1ª Região da Justiça Federal[8], em 2002, em função da dificuldade de acesso das pessoas à justiça em localidades distantes na Amazônia. O Tribunal promoveu uma iniciativa de Justiça Itinerante que às vezes só ia de barco, às vezes de avião, com ajuda do exército. Em relação às primeiras experiências de justiça itinerante, diz Boaventura Santos:

> "A história da justiça itinerante nos tribunais brasileiros está associada a experiências isoladas de tribunais de justiça estaduais que encontravam dificuldades em estender fisicamente a jurisdição em toda a extensão do seu território. Nesse sentido, merecem destaque as experiências de criação da justiça itinerante fluvial em tribunais situados em estados como o Amazonas e o Amapá onde barcos são utilizados para atender as populações nas margens dos rios. Com a reforma constitucional do judiciário, a justiça itinerante passa de experiências isoladas dos tribunais estaduais a uma exigência constitucional no âmbito da justiça dos estados, justiça federal e justiça do trabalho, o que é uma prova do êxito da iniciativa. A idéia de ampliar o lastro de alcance da atividade jurisdicional itinerante assenta nos objetivos de garantia do acesso à justiça, eficiência e aproximação do judiciário à comunidade" (Santos, 2008, p. 58).

[8] A 1ª Região da Justiça Federal é composta pelos seguintes estados: AC, AM, AP, RO, RR, PA, TO, MT, GO, MG, BA, MA, PI e DF, com sede em Brasília. Fonte: www.jfrn.gov.br/juizado

No Juizado Itinerante, na experiência amazonense, o atendimento à população ocorreu da seguinte forma: as pessoas eram atendidas no seu vilarejo e iam três vezes ao Juizado: uma para pré-atendimento, uma para perícia e uma para audiência.

O Juizado Itinerante na 5ª Região

Na 5º região da Justiça Federal[9], o Juizado Itinerante começou a funcionar em Alagoas, em meados de 2004. Isso ocorreu porque se tratava do estado com o menor número de varas no interior. O Juizado Itinerante levou o Juizado Especial Federal para cidades do interior de Alagoas em parceria com a Defensoria Pública da União, mantendo a mesma forma de atendimento citada anteriormente. A abordagem é feita do juiz com a prefeitura, que fornece um prédio público (posto de saúde, igreja, escola, associação comunitária, por exemplo) para o atendimento à população[10]

As prefeituras normalmente têm interesse na instalação de Juizado Itinerante, pois além de não terem despesas (estas são bancadas pela justiça), os prefeitos podem afirmar que estão prestando apoio para uma ação que contribui para o acesso da população à justiça. Nas localidades mais distantes que não possuem acesso à internet, a justiça leva um *link* remoto; nesses casos ajuda muito a estrutura do juizado virtual. No Rio Grande do Norte, a Justiça Federal teve iniciativa de Juizado Itinerante em Ceará-Mirim.

A existência de Juizados Itinerantes na 5ª região se justifica mais pela pobreza das pequenas cidades do Nordeste do que pela distância que estas possuem dos grandes centros. O problema não é de dificuldade de acesso. No Nordeste, com a interiorização da Justiça Federal, embora pequena, toda pessoa tem uma Vara Federal a, no máximo, 200 km de distância de sua residência. Além disso, como o Governo Federal tem realizado ações de assistência social de forma mais intensa (com programas como a bolsa família), o Juizado Itinerante está perdendo um pouco a razão de ser.

---

[9] A 5ª Região da Justiça Federal é composta pelos seguintes estados: CE, RN, PB, PE, AL e SE, com sede em Recife. Fonte: www.jfrn.gov.br/juizado

[10] As informações acerca das inovações nos Juizados Especiais Federais da 5ª Região foram obtidas em entrevista realizada no dia 8 de maio de 2009 com o Juiz Federal Marco Bruno Miranda Clementino, que já atuou em 3 varas de Juizados na 5ª Região: 7ª Vara Federal em Natal, 19ª Vara Federal em Pernambuco e, recentemente, está implantando o Juizado Especial na 3ª Vara Federal em Natal.

De qualquer maneira, a demanda pela assistência social no Nordeste é muito grande e a estrutura da 5ª região é menor que as das demais regiões, sendo que a quantidade de pessoas que recorrem a causas de menor valor econômico proporcionalmente é muito elevada. O grande Programa de Juizado Itinerante existente no Brasil é mesmo o da 1ª região. Dessa forma, na 5ª região se justifica mais outras formas – como o mutirão – do que o Juizado Itinerante, devido ao acúmulo de serviço sempre recorrente dada a pobreza da região, notadamente a pobreza rural.

4.2. Mutirões

Os mutirões ocorrem quando um juiz tem um grande número de audiências pendentes; surgiram em função do acúmulo de serviço pelos juízes. É o mesmo tipo de estrutura e adoção de procedimentos do Juizado Itinerante.

O próprio juiz tem a iniciativa de realizar um mutirão. Convida outros juízes para realizar o maior número de audiências possíveis. Normalmente, são 10 juízes, sendo que cada juiz fica responsável por realizar 20 audiências por dia (10 por turno). Por exemplo, um mutirão realizado em um fim de semana (3 dias, da sexta ao domingo) cada juiz realiza em torno de 60 audiências, podendo ser realizadas até 600 audiências no total. Sem o mutirão, um único juiz levaria em torno de três meses para realizar esse número de audiências. A realização de mutirões depende muito do comprometimento do juiz: existem juízes que realizam até quatro mutirões por ano.

O mutirão não possui uma legislação que regulamente o seu funcionamento, tratando-se de uma iniciativa administrativa. Quando é feito um mutirão, a vara em que ele ocorre disponibiliza todos os servidores existentes para o evento. Normalmente, são 20 servidores por vara. Eles são treinados e recebem hora extra, paga pela Justiça Federal, para trabalharem nos mutirões. A maioria das audiências é de causas de natureza previdenciária. Todos os estados da 5ª região já realizaram mutirões de audiências. Alagoas é o estado em que mais acontecem mutirões. Em Sergipe, os mutirões são menores, porque tem pouca demanda. Os mutirões contribuem indiretamente para o acesso à justiça, no momento em que melhoram a eficiência do serviço que está sendo prestado pelo JEF.

Tanto os Juizados Itinerantes quanto os mutirões podem ser considerados instrumentos de divulgação dos Juizados Especiais Federais. Ambos chamam atenção da população e da imprensa nas localidades em que são realizados. Outros aspectos do funcionamento interno dos Juizados Especiais Federais estão descritos no capítulo referente à atuação dos mesmos no Rio Grande do Norte.

5. O JEF NA VISÃO DOS JUÍZES FEDERAIS

A visão dos Juízes Federais a respeito dos Juizados Especiais Federais pôde ser observada a partir da realização de um conjunto de "entrevistas virtuais" (feitas on-line) com 23 Juízes Federais da 5º região (CE, RN, PB, PE, AL e SE). Conhecer a opinião e a percepção dos próprios "operadores do direito", juízes, agrega elementos para conhecer as dinâmicas sociais e de transformação institucional da justiça, assim como as potencialidades e os obstáculos para sua transformação, pois são pessoas conhecedoras da Justiça Federal brasileira e têm opinião formada sobre ela.

Como não foi possível entrevistá-los pessoalmente, foram "entrevistas virtuais" (feitas on-line), mediante o envio de um roteiro composto de 3 questões abertas. As entrevistas foram realizadas entre 20 de março e 8 de maio de 2009 com 23 Juízes Federais da 5ª região, sendo 6 de Sergipe, 6 do Ceará, 5 do Rio Grande do Norte, 3 de Alagoas, 2 de Pernambuco e 1 da Paraíba. A entrevista permitiu que o juiz se pronunciasse não apenas a respeito do Juizado Especial Federal, mas também que emitisse opiniões sobre a Justiça Federal como um todo. Além disso, como foram entrevistados Juízes Federais de todos os estados da 5ª Região da Justiça Federal, foram observadas muitas opiniões a respeito da atuação dos Juizados Especiais Federais nos seus respectivos estados.

Nessas entrevistas, levantou-se e analisou-se a percepção que esses operadores do direito, os juízes, têm acerca de sua realidade e sua visão a respeito dos Juizados Especiais Federais Isto foi importante em 2 sentidos:

1) Conhecer a opinião e a percepção dos próprios operadores do direito, os juízes, agrega elementos para conhecer as dinâmicas sociais e de transformação institucional da justiça, assim como as potencialidades e os obstáculos para sua transformação.

2) Permitiu complementar a informação de caráter quantitativo (o levantamento de dados nos processos), na medida em que alguns dados requerem atualização (no caso da justiça, o universo, número de processos é muito fluido).

Se bem que para a sociologia jurídica a definição de "operador do direito" seja mais ampla, envolvendo outros atores jurídicos (como advogados, procuradores, etc). Neste estudo, "operadores do direito" são aquelas pessoas que intervêm na dinâmica institucional de forma decisiva e transformadora. Assim, os informantes qualificados (juízes) entrevistados são pessoas conhecedoras da Justiça Federal brasileira e têm opinião formada sobre ela.

O instrumento utilizado para a realização das entrevistas consistiu em um roteiro de questões que teve como base os objetivos da dissertação, possuindo um formato objetivo de modo que o Juiz Federal tivesse motivação e prontidão nas respostas. Na análise das informações coletadas, mesmo com questões abertas, muitos juízes apresentaram várias respostas para uma mesma questão. Dessa forma, para cada questão, foram elaborados quadros com todas as respostas encontradas. Em seguida, um quadro síntese, onde as características em comum entre diferentes respostas foram agrupadas. Nesse sentido, as expressões e opiniões foram recolhidas a partir das questões formuladas abaixo:

1. Na opinião de Vossa Excelência, os cidadãos, de uma maneira geral, sabem da existência do JEF? De que forma as pessoas tomam conhecimento do JEF?

Em relação a essa primeira questão, foram observadas diversas opiniões a respeito do conhecimento que os cidadãos têm do JEF. Dos 23 juízes entrevistados, apenas seis afirmaram que os cidadãos, de uma maneira geral, não sabem da existência do Juizado Especial Federal. Para esses magistrados, contribui para o desconhecimento a respeito dos JEFs o fato de as campanhas de divulgação ficarem restritas a fase inicial de implantação (2002). Contribui para esse não conhecimento também o fato de que, na visão desses juízes, a maioria da população brasileira ignora a existência de seus direitos e os meios de efetivá-los, incluindo-se aí o direito de acesso à justiça. Sob esse ponto de

vista, as pessoas “mais esclarecidas” têm conhecimento da existência de “um juizado de pequenas causas”, não sabendo, todavia, acerca dos JEFs.

Por outro lado, 17 dos 23 Juízes Federais entrevistados acreditam que há um conhecimento mais difundido entre a população acerca da existência dos JEF. As formas pelas quais as pessoas tomam conhecimento do JEF estão agrupadas no quadro abaixo, a partir das respostas dadas pelos juízes:

Quadro 1 – Forma que as pessoas tomam conhecimento do JEF

Síntese das diferentes formas	Forma pela qual se toma conhecimento	Quantas vezes a forma foi citada
Ações do Poder Judiciário	Pela ação / resultados do próprio JEF	5
	Por meio dos advogados	4
	Pela ação / resultados dos mutirões	4
	Pela ação / resultados dos Juizados Itinerantes	4
	Pela impressão de cartilhas pela Justiça Federal	1
	Pelo Projeto Expedição da Cidadania, dirigido pela AJUFE	1
	Pela ESMAFE / SE	1
Divulgação de informações	Pela mídia (imprensa, rádio e TV)	9
	Pela troca de informações entre os que já utilizaram o JEF	7
Organizações da sociedade civil	Pelos sindicatos de trabalhadores rurais	6
	Por meio de associações	3
Órgãos Públicos	Pelo INSS	2
	Pelo PROCON	1

As ações da Justiça Federal são apontadas como elemento divulgador dos Juizados Especiais Federais, incluindo-se aí o trabalho do próprio JEF. Isso significa que as ações e resultados do JEF contribuem para que as pessoas tomem conhecimento dos mesmos. Na visão dos juízes, os advogados também contribuem para que as pessoas tomem conhecimento dos JEFs. Entre as ações da Justiça Federal, a realização de mutirões e os Juizados Itinerantes são apontados pelos Juízes como importantes instrumentos de divulgação dos Juizados Especiais Federais.

O Juizado Itinerante surgiu a partir da Reforma do Judiciário, em 2004, como forma de atendimento à população que tivesse dificuldade de acesso à justiça. O Juizado Itinerante possibilita que a Justiça Federal e o Juizado Especial Federal cheguem à

pequenas e médias localidades. Os mutirões contribuem indiretamente para o acesso à justiça, no momento em que melhoram a eficiência do serviço que está sendo prestado pelo JEF. Tanto os Juizados Itinerantes quanto os mutirões podem ser considerados instrumentos de divulgação dos Juizados Especiais Federais. Ambos chamam atenção da população e da imprensa oral e escrita nas localidades em que são realizados.

Entre as ações da Justiça Federal citadas apenas uma vez pelos juízes, estão a impressão de cartilhas de sensibilização, o Projeto Expedição da Cidadania, dirigido pela AJUFE (Associação dos Juízes federais) e a ESMAFE (Escola de Magistratura Federal) de Sergipe. Além das ações da Justiça Federal, a mídia (meios de comunicação) também é bastante citada como meio de divulgação dos JEFs. Em relação a isso, o Jornal Nacional, da Rede Globo de Televisão levou ao ar recentemente uma série de reportagens sobre a justiça brasileira intitulada "os caminhos da justiça", que falava das deficiências da justiça brasileira, mas também apontava os resultados positivos das ações dos Juizados Especiais Federais, destacando os Juizados Itinerantes e os mutirões de audiências. Na visão dos Juízes Federais entrevistados, os cidadãos tomam conhecimento da eficiência do JEF também a partir do contato com pessoas que já utilizaram os seus serviços.

As organizações da sociedade civil, como associações e sindicatos, também são citadas pelos Juízes como forma de divulgação dos JEFs. Em relação a isso, alguns juízes destacaram os sindicatos de trabalhadores rurais, em razão de esses trabalhadores serem os principais autores de ações nos Juizados. Em relação ao JEF no Rio Grande do Norte, o levantamento de processos mostrou que as ações são movidas na sua maioria por pessoas que residem na zona urbana de seus municípios. Mas o Juizado no RN não deixa de atender as demandas da população rural; a proporção dessa população no total de ações do levantamento realizado é que é baixa; mas isso também reflete o próprio processo de urbanização intensificado nos últimos anos, principalmente em municípios pertencentes à Região Metropolitana de Natal.

Por último, o INSS (citado duas vezes) e o PROCON (apenas uma vez) foram os únicos órgãos públicos não pertencentes ao Poder Judiciário que contribuem, na visão dos juízes, para que as pessoas tomem conhecimento dos Juizados Especiais Federais.

2. Na opinião de Vossa Excelência, os Juizados Especiais Federais têm, de fato, contribuído para facilitação do acesso à justiça pelo cidadão comum? Por quê?

Em relação a essa segunda questão, todos os 23 Juízes Federais entrevistados concordaram que o JEF contribui para facilitação do acesso à justiça. Alguns juízes apontaram numa mesma resposta várias causas para considerarem o JEF um instrumento efetivo de contribuição a esse acesso.

Quadro 2 – Porque os JEFs contribuem para o acesso à justiça

Contribuições	Causa	Nº de respostas
Princípios e atribuições do JEF	Pela celeridade dos procedimentos	13
	Pela possibilidade de ingresso sem advogado	11
	Pela simplicidade dos procedimentos	6
	Pela informalidade dos procedimentos	6
	Facilitaram o acesso para causas de menor valor econômico	5
	Pela interiorização da Justiça Federal	4
	Pela ausência de custos significativos	4
	Pelos resultados mais efetivos	3
	Pela quantidade reduzida de recursos	1
	Pela estruturação dos procedimentos	1
	Pela facilidade de acompanhamento dos recursos	1
	Pela facilidade geral de acesso	1
	Pela concentração dos atos	1
Adesão de novas tecnologias	Pela virtualização do processo	7
	Pelo uso de instrumentos tecnológicos	1
	As pessoas podem acompanhar o processo pela internet	1
Potencial social	Pela gratuidade da justiça	3
	Possibilitaram o atendimento de demandas reprimidas	2
	Pela concretização de direitos da população mais necessitada	1
	As pessoas passam a conhecer mais a Justiça Federal	1
	Atendem a pessoas que não tem acesso à internet	1
	Por atenderem a cidadãos de todas as classes	1
	Pela criação de uma cultura de conciliação	1
Outros	Por haver uma única audiência, evitando deslocamentos	2
	Os servidores são bem treinados	1
	Pela concentração de perícias no fórum	1

Como pode ser observado acima, as causas mais citadas que levam os juízes entrevistados a acreditarem que o Juizado Especial Federal contribui para o acesso à justiça estão relacionadas aos princípios e atribuições a que se propõe a instituição e as facilidades e resultados que ele apresenta a sociedade. Em relação aos princípios, vários juízes destacaram a celeridade, a informalidade, a simplicidade, a economia processual e a concentração dos atos.

A celeridade (rapidez com que os processos são julgados) foi a causa mais citada pelos juízes. De fato, os dados obtidos a partir do levantamento de processos mostraram que o JEF, pelo menos no Rio Grande do Norte, é célere, principalmente pelo tempo médio que uma ação leva da entrada no JEF até ser dada a sentença. A possibilidade de ingresso sem advogado é outro fator bastante citado pelos juízes que contribui para o acesso à justiça. Em relação a isso, é importante lembrar que quando é comprovado que o autor de uma ação é reconhecidamente pobre nos termos da lei, é praxe que o próprio JEF ofereça um advogado dativo através do benefício da justiça gratuita. Como mostrou o levantamento de processos, diminuiu a participações de advogados nos processos na comparação com os primeiros anos de funcionamento do Juizado no RN.

Outro grupo de causas apontadas pelos juízes que contribuem para o acesso à justiça são as relacionadas ao potencial de transformação social que pode ter o Juizado Especial Federal. As respostas dos juízes nesse sentido apontam para o fato de o JEF atenderam a cidadãos de todas as classes sociais, principalmente as populações de baixa renda, economicamente menos favorecidas. Em relação a adesão a novas tecnologias, vários juízes apontaram a virtualização como uma das causas principais da celeridade no julgamento dos processos. Mais o sistema virtual também possibilita que as pessoas acompanhem o processo pela internet. De uma maneira geral, é bastante positiva a visão dos Juízes Federais entrevistados a respeito da contribuição dos Juizados Especiais para o acesso à justiça.

3. Na compreensão de Vossa Excelência, de que decorre a boa imagem que o Brasil tem da Justiça Federal?

Quadro 3 – De que decorre a boa imagem da Justiça Federal

Síntese das respostas	A boa imagem decorre:	Nº de respostas
Qualificação dos operadores da justiça	Da excelente qualidade técnica de seus membros (juízes e servidores)	10
	Do rígido processo de seleção dos magistrados	6
	Da independência dos juízes	4
	Da integridade de seus membros (juízes e servidores)	3
	Da dedicação dos juízes	3
	Da seriedade dos juízes	3
	Da competência dos juízes	3
	Da excelente qualidade técnica dos juízes	3
	Da competência de seus membros (juízes e servidores)	2
	Da dedicação de seus membros (juízes e servidores)	2
	Do trabalho bem desenvolvido pelos seus membros (juízes e servidores)	1
	Da preocupação constante com treinamento e reciclagem	1
	Dos servidores qualificados e em número suficiente	1
	Dos servidores qualificados e bem remunerados	1
	Da eficiência de seu trabalho	1
Administração, gestão e atuação social	Da qualidade dos serviços prestados	4
	Da efetividade na prestação jurisdicional	2
	Inexistência de influências políticas ou ingerências externas nas decisões judiciais	2
	De suas corregedorias presentes e atuantes	1
	Do planejamento das ações do Judiciário Federal	1
	Da celeridade e seriedade na solução de demandas	1
	Do reduzido número de casos de corrupção	1
	Do desenvolvimento de questões de relevância para o cenário nacional	1
	Da maior celeridade processual em relação às demais justiças	1
	Das decisões que, em sua maioria, vão ao encontro do anseio popular	1
	Da defesa dos direitos humanos	1
Aparato técnico, físico e institucional do Poder Judiciário	Da estrutura física e material disponível	5
	Da existência e contribuição dos JEF	4
	Da capacidade de modernização	1

Como podemos observar no quadro acima, entre os fatores apontados pelos juízes entrevistados para uma boa imagem da Justiça Federal, a maior parte das respostas diz respeito a qualificação dos próprios operadores da justiça; ou seja, os juízes atribuem a si mesmos e, em menor grau, aos servidores, a responsabilidade pela

boa imagem da Justiça Federal. Entre aqueles que destacaram "a excelente qualidade técnica dos operadores da justiça", em 6 respostas essa qualificação é atribuída ao rígido processo de seleção. Como afirmou um juiz: "Não tenho notícia da existência de fraudes em concursos da Justiça Federal. O concurso público não seleciona apenas os mais competentes, mas também os mais honestos e dedicados".

Sobre a independência dos juízes, citada 4 vezes, Boaventura Santos lembra que essa independência "é um dos bens mais preciosos das sociedades democráticas" (Santos, 2008, p. 87), criada para que o tribunal possa defender os interesses dos cidadãos. No entanto, o autor lembra que em muitos países, a independência judicial se transformou em uma independência corporativa, da defesa dos interesses de uma classe. Dessa forma, "a independência judicial democrática pode exigir o controle externo do poder judicial"[11] (Santos, 2008, p. 87).

Ainda nesse grupo de respostas, as qualidades pessoais, como integridade, dedicação, competência, e seriedade foram bastante mencionadas, bem como os resultados obtidos no seu trabalho. O bom treinamento e remuneração, no caso dos servidores, contribuem para que eles realizem um trabalho mais eficiente. O depoimento de um juiz resume o pensamento da maioria dos entrevistados:

> "o Juiz Federal, por sua vez, é um dos mais bem qualificados profissionais do Direito, selecionado por rigorosos e disputados concursos públicos, doa-se inteiramente à causa da justiça, identifica-se e solidariza-se com o cidadão comum, compreendendo-lhe os problemas e as aflições cotidianas; os Juízes Federais são, na sua imensa maioria, sérios, honestos e extremamente dedicados".

Um segundo grupo de respostas está relacionado a administração, gestão e atuação social. Em 4 respostas, os juízes entrevistados destacaram a qualidade dos serviços prestados a população. A gestão da Justiça Federal caracteriza-se, segundo alguns depoimentos dos juízes, pela efetividade da prestação jurisdicional, pelas corregedorias presentes e atuantes e pelo planejamento de suas ações. A inexistência de influências políticas externas e o reduzido número de casos de corrupção são resultados

[11] Sobre isso, Boaventura Santos destaca a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) dentro da Reforma do Judiciário. Ao CNJ compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário (Santos, 2008).

da já citada independência judicial. Apenas duas respostas estavam relacionadas diretamente a questão social: as decisões que vão ao encontro do anseio popular e a defesa de direitos humanos

Um terceiro grupo de respostas diz respeito ao aparato técnico, físico e institucional do Poder Judiciário. Nesse grupo, destacam-se as respostas acerca da estrutura material disponível, como parte das razões que levam a Justiça Federal a ter uma boa imagem; para os juízes que destacaram essa estrutura, a Justiça Federal conta com boas instalações e ambiente adequado para o trabalho.

É interessante reproduzirmos alguns depoimentos acerca dos Juizados Especiais Federais no sentido de sua contribuição para a boa imagem da Justiça Federal. Um dos juízes entrevistados afirmou que, em pesquisa recente, o Juizado Especial "foi considerada uma das instituições públicas mais respeitadas do Brasil, pela agilidade e eficiência de sua atuação". Outro juiz entrevistado chegou a afirmar que "(...) a melhoria da imagem da Justiça Federal decorre dos resultados obtidos pelo Juizado Especial Federal. Essa boa imagem pode vir a perder-se caso os Juizados não mais consigam atender à demanda". Ou ainda:

> A eficácia dos JEFs também levou a um aumento tremendo do reconhecimento da importância da Justiça Federal, pois viabilizou que a população humildade tivesse voz perante o Estado Brasileiro, solucionando ou viabilizando a solução de situações ligadas diretamente ao bem estar do cidadão, na área de saúde, de previdência e de assistência social.

Dessa forma, para esses magistrados, a existência dos Juizados Especiais Federais e a sua atuação não só facilitam o acesso à justiça como contribuem para solidificar a boa imagem da Justiça Federal. Já a capacidade de modernização foi citada uma única vez. De uma maneira geral, as respostas indicam que os Juízes Federais percebem a importância do papel da Justiça Federal como elemento de transformação social. A relação de todos os juízes entrevistados contendo o nome, a vara e o estado a que pertencem se encontra nos anexos da presente dissertação. No capítulo a seguir, trataremos do funcionamento do Juizado Especial Federal no Rio Grande do Norte.

CAPÍTULO III – O JUIZADO ESPECIAL FEDERAL NO RIO GRANDE DO NORTE: A 7ª VARA FEDERAL

1. PROCEDIMENTOS ADOTADOS PELO JEF NO RN

O Juizado Especial Federal (JEF) no Rio Grande do Norte funciona na 7ª vara do prédio da Justiça Federal localizado na Rua Dr. Lauro Pinto, nº 245, Lagoa Nova, em Natal, das segundas às quintas-feiras das 12 às 18 horas e nas sextas-feiras, das 8 às 13 horas. Conhecer o local de funcionamento do JEF foi de fundamental importância para compreensão dos mecanismos de funcionamento da justiça; para melhor compreender a linguagem jurídica em auxílio à leitura de textos; e para conhecer os procedimentos utilizados nas audiências de conciliação e instrução.

As audiências de conciliação e instrução caracterizam-se pela rapidez (em média 30 minutos) e ocorrem com a presença do juiz, do autor da ação, de uma testemunha, do advogado do autor (embora sua presença não seja obrigatória), de um representante do réu (INSS ou a União) e, em alguns casos, de um representante do Ministério Público. Contribui para a rapidez das audiências o fato de estas serem gravadas, não necessitando o juiz paralisar os depoimentos para que sejam redigidos. Percebe-se assim a aplicação dos princípios da **oralidade** (predominância da palavra oral sobre a escrita), da **simplicidade**, da **informalidade** e da **imediação**, pela relação próxima entre juiz, acusado, vítima e testemunhas.

Nos três primeiros anos de funcionamento (2002, 2003 e 2004), o Juizado Especial Federal no Rio Grande do Norte atuou somente em causas cíveis previdenciárias, ou seja, aquelas em que o réu é o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Só a partir de fevereiro de 2005, o JEF passou a receber qualquer tipo de ação e não só previdenciária. Isso ocorreu devido a uma determinação do art. 23 da Lei nº. 10.259/ 01, que limitou, por até três anos, a competência dos Juizados Especiais Federais Cíveis. O Tribunal Regional Federal da 5ª região, onde se insere o Rio Grande do Norte, limitou a competência dos JEFs Cíveis a causas previdenciárias.

2. IMPLANTAÇÃO DO JUIZADO VIRTUAL (2005)

A ampliação do raio de atuação do JEF no Rio Grande de Norte para outros tipos de causas cíveis (que não apenas as de natureza previdenciária) foi possível porque a partir de 2005 o mesmo passou a contar com um sistema virtual de tramitação de processos, onde é possível consultá-los via Internet.

A lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, regulamentada pelos órgãos do Poder Judiciário, dispõe sobre a informatização do processo judicial. A lei contribui com seus diversos artigos para a agilização das atividades do Poder Judiciário ao permitir, por exemplo, o uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais (petições, recursos, etc.).

A lei permite aos tribunais a criação do Diário da Justiça eletrônico, disponibilizado em sítio da rede mundial de computadores, para publicação de atos judiciais e administrativos próprios e dos órgãos a eles subordinados, bem como comunicações em geral. Permite também que todas as comunicações oficiais que transitem entre órgãos do Poder Judiciário, bem como entre os deste e os dos demais Poderes, poderão ser feitas preferentemente por meio eletrônico. Os órgãos do Poder Judiciário poderão desenvolver sistemas eletrônicos de processamento de ações judiciais por meio de autos total ou parcialmente digitais, utilizando, preferencialmente, a rede mundial de computadores e acesso por meio de redes internas e externas.

A lei 11.419 também permite que sejam realizados por meio eletrônico: todas as citações, intimações e notificações, inclusive da Fazenda Pública; a conservação dos autos do processo; a exibição e o envio de dados e de documentos necessários à instrução do processo. Os sistemas a serem desenvolvidos pelos órgãos do Poder Judiciário deverão usar, preferencialmente, programas com código aberto, acessíveis ininterruptamente por meio da rede mundial de computadores, priorizando-se a sua padronização. Os livros cartorários e demais repositórios dos órgãos do Poder Judiciário poderão ser gerados e armazenados em meio totalmente eletrônico.

Boaventura Santos trata do impacto das novas tecnologias de comunicação e informação (NTCI) na gestão dos tribunais e no acesso dos cidadãos à justiça (Santos, 2005). Para o sociólogo português, as NTCI apresentam "um enorme potencial de transformação do sistema judicial, tanto na administração e gestão da justiça, na transformação do exercício das profissões jurídicas, como na democratização do acesso ao direito e a justiça." (Santos, 2005, p. 90)

No que diz respeito à administração e gestão da justiça, as novas tecnologias de comunicação e informação podem ter, segundo o sociólogo português, um efeito positivo na **celeridade** e eficácia dos processos judiciais. Podem, por exemplo,

> "substituir tarefas rotineiras, permitir um controle mais eficaz da tramitação dos processos, melhorar a gestão dos recursos humanos, das secretarias judiciais e das agendas judiciais, permitir o envio de peças processuais em suporte digital, facilitar o acesso às fontes de direito e, por essa via, ajudar os operadores judiciais a conhecer e interpretar o sistema jurídico, cada vez mais complexo para muitos operadores" (Santos, 2005, p. 90)

No que diz respeito à democratização do acesso ao direito e a justiça, as novas tecnologias de comunicação e informação possibilitam um direito e uma justiça mais próximos e mais transparentes através de mais circulação de mais informação (Santos, 2005).

Para o sociólogo português, a facilitação do acesso a bases de dados jurídicos possibilita que os cidadãos obtenham informações que são fundamentais para o exercício mais fácil de um conjunto de direitos e deveres. Atualmente, é possível realizar várias atividades através de através de redes eletrônicas, como por exemplo, apresentar requerimentos, receber informações, pagar determinadas taxas ou impostos, ou mesmo consultar processos.

3. O MÉTODO DE PESQUISA UTILIZADO

Este item descreve os procedimentos metodológicos adotados que possibilitaram a realização do levantamento de dados nos processos virtuais. A pesquisa direta de dados visando verificar a eficácia do Juizado Especial Federal no Rio Grande do Norte foi feita a partir da consulta a processos referentes aos anos de 2005, 2006 e 2007. Para esses anos, já existe no JEF um **sistema virtual** de tramitação de processos, onde é possível consultá-los via Internet. A utilização de novas tecnologias de comunicação e informação, como banco de dados e Internet possibilitam consultar processos e outros procedimentos que agilizam o trabalho da justiça de uma maneira geral e, mais especificamente, do Juizado Especial Federal.

Para classificarmos o tipo de pesquisa feita a partir da utilização de processos judiciais, a primeira definição é a de pesquisa documental (Oliveira e Silva, 2005). Processos são documentos históricos e oficiais, e o trabalho com esses documentos traz, ao menos, duas implicações metodológicas: a questão do poder e da interpretação.

Como se trata de um documento oficial,

> "a questão do poder aparece porque o Estado pode ser considerado o verdadeiro produtor do que está escrito, encobrindo a expressão de qualquer grupo social que esteja contida no documento em forma de um depoimento, por exemplo, ou mesmo na argumentação do juiz que, além de membro de um dos poderes do Estado também pode ser visto como membro de uma corporação profissional" (Oliveira e Silva, 2005, p. 245).

Quando estamos trabalhando com o que está escrito e não com o acontecimento em si, surge a questão da interpretação; ou seja, não estamos interpretando por meio de observação direta, mas por meio da palavra escrita e isto é fonte de inúmeros questionamentos, que envolvem a questão da subjetividade.

Estes questionamentos surgem principalmente quando se trabalha de forma **qualitativa** com os dados, quando a preocupação está em buscar a lógica e os códigos que estão informando as palavras para inferir sobre grupos sociais específicos. Já a análise **quantitativa** pode propiciar não só uma "quantificação" de ocorrências (como a

quantidade de acordos nas audiências de conciliação dos Juizados Especiais Federais, por exemplo) como também uma análise mais sofisticada, trazendo à luz importantes relações entre os diversos atores e tópicos envolvidos. Abaixo, estão descritas as principais diferenças existentes entre os dois métodos.

Método quantitativo

- Trabalha amostras mais amplas
- A representatividade do universo é importante
- Os dados são trabalhados estatisticamente
- Indicado quando já se tem muita informação sobre o fenômeno estudado
- Instrumentos de coleta de dados estruturados
- Fornece dados mais precisos sobre o fenômeno estudado

Método qualitativo

- Trabalha amostras reduzidas
- Nem sempre é representativa do universo estudado
- Os dados são analisados em seu conteúdo simbólico
- Indicado quando se tem pouca ou imprecisa informação sobre o fenômeno estudado
- Instrumentos de coleta de dados semi-estruturados
- Fornece análises mais profundas sobre motivações, hábitos, tendências e comportamentos.

Assim, dados retirados de processos judiciais podem ser analisados tanto de maneira quantitativa quanto de maneira qualitativa. Como a pesquisa foi feita a partir da consulta de um grande número de processos e os dados coletados trabalhados estatisticamente (por exemplo, número e porcentagem de ações com presença de advogado, número e porcentagem de acordos) com a construção de gráficos e tabelas, foi utilizado nessa primeira fase como método de pesquisa o **quantitativo**. Já a realização de entrevistas com operadores do direito, os juízes, envolve questões subjetivas, de como estes sujeitos percebem o funcionamento dos JEFs, prevalecendo, na segunda fase do estudo, o método **qualitativo**.

4. O LEVANTAMENTO NOS PROCESSOS

O levantamento nos processos foi feito no **sistema virtual** do site da Justiça Federal no RN, visando o levantamento de dados, principalmente, a cerca dos valores sentenciados e pagos pela justiça através do Juizado nos anos de 2005 e 2006 e 2007, ou seja, processos referentes a ações dos anos citados em que foram expedidas Requisições de Pequeno Valor (RPVs) ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região e em que o requerente cidadão teve ganho de causa no seu pleito, recebendo o que lhe é de direito. O acesso ao sistema Creta (como é chamado o sistema virtual de tramitação de processos do JEF) nos foi concedido pelo TRF 5ª mediante a concessão institucional de senha específica de acesso à UFRN. Ao todo, foi consultado, através do sistema virtual, para esses três anos um total de **900 processos**, sendo **400** processos referentes a ações que tiveram início no ano de 2005, **400** iniciadas em 2006 e **100** com entrada na justiça em 2007. Nesses processos foram dados retirados das seguintes variáveis:

a) número do processo;
b) data do ajuizamento;
c) município do (a) autor (a) da ação;
d) sexo do autor;
e) presença de advogado;
f) o assunto a que se refere a ação;
g) o complemento da ação;
h) se houve ou não acordo;
i) se houve participação da Turma Recursal;
j) o valor da Requisição de Pequeno Valor (RPV);
l) a data da sentença;
m) a data da RPV;

O **número do processo** foi utilizado para sua localização no sistema virtual. A **data do ajuizamento** aponta o dia, mês e o ano em que o requerente cidadão deu entrada com a ação no juizado. O **município do autor** representa o local de residência do autor da ação quando o mesmo deu entrada no Juizado. Esse dado permite verificar quantos municípios já foram beneficiados com decisões do JEF e se o autor da ação reside na zona urbana ou rural.

Através do **sexo** do autor pôde ser verificado o percentual de homens e mulheres que entram com ações no juizado. Isso porque alguns benefícios variam conforme o sexo, como, por exemplo, a idade que algumas aposentadorias são concedidas. Além disso, benefícios como o salário-maternidade, são aplicados somente às mulheres.

Através da **presença ou não de advogado**, pôde ser observado o número e o percentual de ações em que o autor recorreu a um advogado. A ausência de advogado decorre da aplicação dos princípios da **informalidade** e **simplicidade** (contato direto da parte autora com o juiz e com o réu) e da **economia processual** (ausência de honorários advocatícios).

No **assunto da ação**, foi observado se a ação é de **concessão/ restabelecimento** de um determinado benefício previdenciário, se é de **revisão** de um determinado benefício previdenciário ou se é um processo **administrativo**. No caso das ações de natureza previdenciária, o complemento da ação identificou os seguintes benefícios: aposentadoria por idade ao trabalhador rural, aposentadoria por invalidez, pensão por morte, auxílio-doença, amparo assistencial ao deficiente ou idoso, salário-maternidade e aposentadoria especial. No caso de ações de natureza administrativa, todas se referem ao reajuste de vencimentos do servidor público militar.

Também foi verificado se houve ou não **acordo** já na audiência de conciliação. Através dessa variável, pode ser verificada a aplicação de dois dos princípios do Juizado Especial Federal: a **concentração dos atos** e a **economia processual**, já que a partir daí foi possível verificar se ocorreu audiência de instrução e se houve **participação da Turma Recursal**, ou seja, as etapas do processo desde a audiência de conciliação até ser dada a sentença final.

No **valor da Requisição de Pequeno Valor (RPV)**, pode-se ter uma idéia do impacto econômico das decisões do Juizado Especial Federal no RN. Também é possível calcular a média de quanto cada autor recebeu, em reais. A partir dessa média pode ser verificado se o juizado está atendendo a causas de menor valor econômico.

A **data da sentença** é a mesma da audiência de conciliação quando esta resultou em acordo. Quando não houve acordo, pôde ser verificado se o juiz que proferiu a sentença foi o mesmo das audiências de conciliação e instrução, observando-se, assim, o princípio da **identidade física do juiz**. A **data da RPV** é outro dado importante observado nos processos. Através da data do ajuizamento (entrada do processo) e a da RPV (conclusão do processo) foi possível calcular o tempo médio que uma ação demora no juizado, verificando, assim, a aplicação do princípio da **celeridade**.

Pelo que foi descrito acima, os indicadores de pesquisa servem justamente como verificação da aplicação dos princípios orientadores do Juizado Especial Federal, descritos no capítulo II. Para a análise dos indicadores de pesquisa, foram elaborados um programa informacional para coleta e tabulação dos dados. Os dados da pesquisa direta foram armazenados de duas formas: tabela em EXCEL com as principais características dos processos e texto em WORD com anotações acerca do funcionamento dos JEF e que foram necessárias ao andamento da pesquisa. Foram construídos gráficos e tabelas.

Como a pesquisa foi feita a partir da consulta de um grande número de processos e os dados coletados foram trabalhados estatisticamente (por exemplo, número e porcentagem de ações com presença de advogado, número e porcentagem de acordos, etc.) com a construção de gráficos e tabelas, foi utilizado como método de pesquisa o quantitativo, com uma amostra de 900 processos.

Para algumas variáveis, os dados desses três anos puderam ser comparados com os dados referentes aos três primeiros anos de funcionamento do JEF (2002, 2003 e 2004), quando ainda não havia sido implantado o sistema virtual. Todas as informações referentes a esses primeiros anos tiveram como fonte a monografia de conclusão do curso de graduação em Ciências Sociais[12]. Na ocasião, o levantamento de dados nos processos foi feito manualmente no arquivo da Justiça Federal. Foram manuseados 1445 processos dos anos 2002, 2003 e 2004.

---

[12] A monografia de minha autoria teve o mesmo título "Juizados Especiais Federais e o acesso à Justiça Federal no Rio Grande do Norte", e também a mesma orientadora, Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino. Foi defendida em dezembro de 2005.

5. A ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS NOS PROCESSOS

O levantamento nos processos foi feito no **sistema virtual** do site da Justiça Federal do RN, onde foram observadas ações referentes aos anos de 2005, 2006 e 2007. Ao todo, foram consultados, através do sistema virtual, para esses três anos **900 processos**, sendo **400** processos referentes a ações que tiveram início no ano de 2005, **400** em 2006 e **100** em 2007.

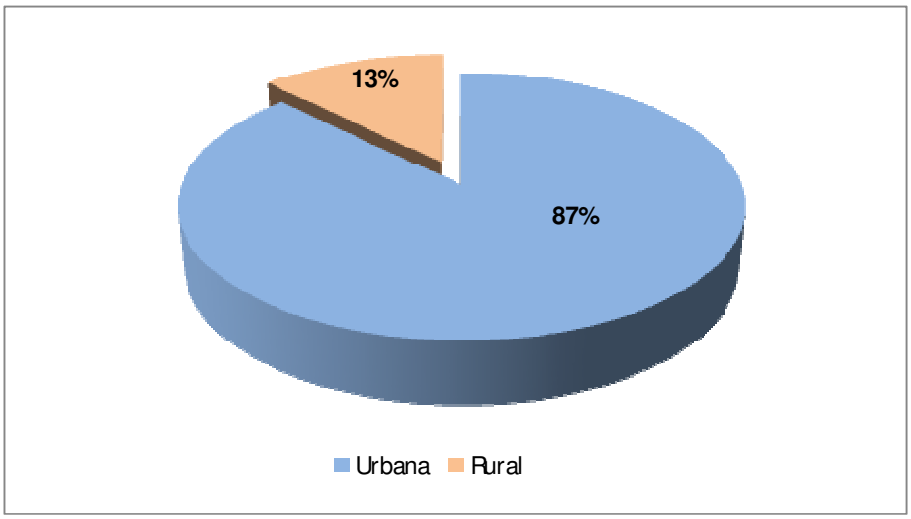
Em primeiro lugar, o (a) autor (a) entra com a ação contra a o INSS (no caso dos processos referentes a ações previdenciárias) ou contra a União (nos casos dos processos referentes ao reajuste do servidor público militar), assistido ou não por um advogado. O pedido é feito pelo advogado do autor ou através de um requerimento quando o processo ocorre sem advogado. Em ambos os casos, são fornecidos os dados gerais do autor (nome, RG, CPF, município de origem, etc.), descreve-se o benefício pleiteado e o valor do pedido em reais. Em muitos processos o pedido refere-se a valores atrasados e não pagos pelo INSS ao portador de um determinado benefício previdenciário. Nesse caso, calcula-se o valor total dos atrasados e faz-se o pedido.

Pela formulação do pedido, percebe-se que são também, na sua maioria, pessoas de baixa condição sócio-econômica. Nesses casos, o autor da ação pode ainda requerer o benefício da justiça gratuita quando é comprovado que o mesmo é reconhecidamente pobre nos termos da lei. Como não há uma definição objetiva do que significa "ser pobre nos termos da lei" o próprio juiz faz concretamente essa avaliação. Observa se o autor tem ou não condições de arcar com as despesas do processo e advogado sem prejudicar a subsistência da família. Caso não o tenha, o direito a assistência judiciária gratuita lhe é assegurado. Portanto, "ser pobre nos termos da lei" é um conceito jurídico indeterminado.

Município do autor da ação

A primeira variável analisada é o município de residência do autor da ação. O levantamento realizado mostrou que os autores das ações previdenciárias são de municípios de todas as regiões do estado. Ao todo, 87 municípios apareceram no levantamento. Verificou-se também que a maioria dos autores reside na zona urbana de seus municípios: dos 900 processos, aproximadamente 87% (787 autores) residem na zona urbana, enquanto 13% (113 autores) residem na zona rural, como mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 1: Percentual de ações ajuizadas, segundo zona de residência do autor, 2005 a 2007.

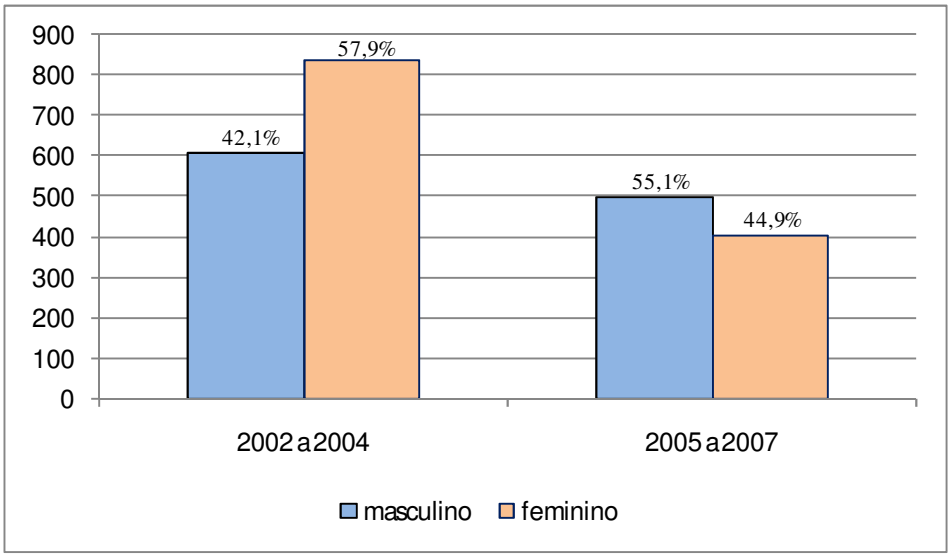


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos Juizados Especiais Federais da 5ª Região – JEF TRF5ª.

Sexo do autor da ação

A segunda variável analisada é o sexo do autor da ação. Nos 900 processos consultados, 55,1% (496 ações) foram movidas por homens, enquanto 44,9% (404) foram movidas por mulheres. Na comparação com os primeiros anos de funcionamento do Juizado (2002 a 2004) verificou-se que o percentual de mulheres (57,9%) foi, naquele momento, maior que o de homens (42,1%). Acontece que nesses primeiros anos o JEF atendia apenas causas previdenciárias. Nessas, a predominância do sexo feminino se deve a alguns fatores: em primeiro lugar, alguns benefícios, como salário-maternidade, só podem ser aplicados as mulheres; em segundo lugar, foi constatado que as mulheres têm maior dificuldade em apresentar provas de sua condição de trabalhadora rural junto ao INSS.

Gráfico 2: Ações ajuizadas, por triênio, segundo o sexo do autor.



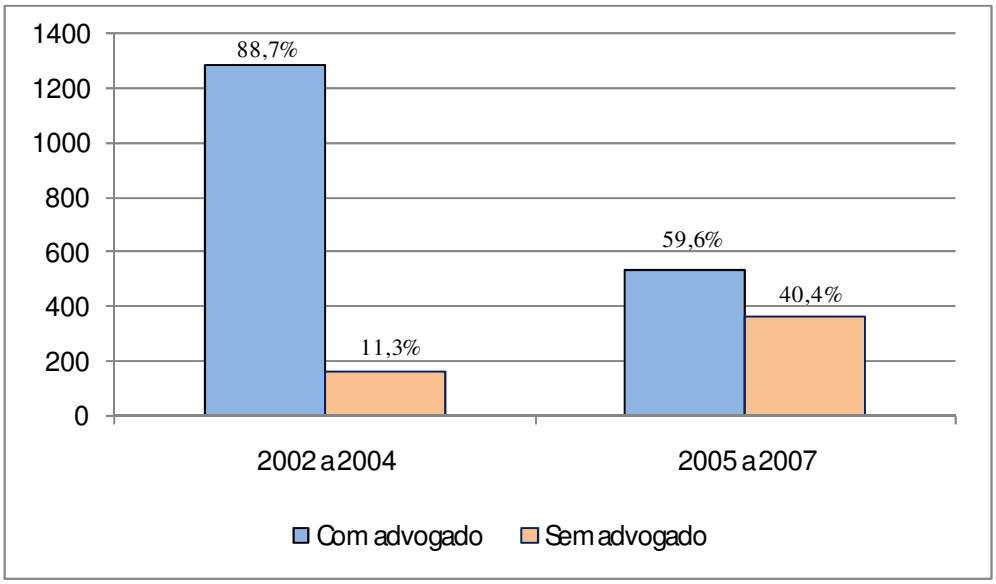
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos Juizados Especiais Federais da 5ª Região – JEF TRF5ª.

Advogado

A terceira variável analisada se refere à presença ou não de advogado em uma ação. A ausência de advogado contribui para a aplicação dos princípios da informalidade e simplicidade (contato direto da parte autora com o juiz e com o réu) e da economia processual (ausência de honorários advocatícios). Os processos consultados mostraram que o percentual de ações com advogado foi de 59,6% (536 casos); Enquanto que em 40,4% das ações (364 casos) a parte autora não foi assistida por um advogado. Em relação a esse alto percentual (59,6%), é importante lembrar que a presença do advogado não significa necessariamente que o autor da ação pagou por ele.

Quando é comprovado que o autor é reconhecidamente pobre nos termos da lei, é praxe que o próprio JEF ofereça um advogado dativo através do benefício da justiça gratuita. O advogado dativo é pago com dotação orçamentária da Justiça Federal. Além disso, a presença de advogado também não impede que a parte autora participe da audiência. Além disso, um dado positivo é que diminuiu a participações de advogados nos processos na comparação com os primeiros anos de funcionamento do Juizado, como pode ser observado no gráfico a seguir:

Gráfico 3: Ações ajuizadas, segundo mediação de advogado, por triênio



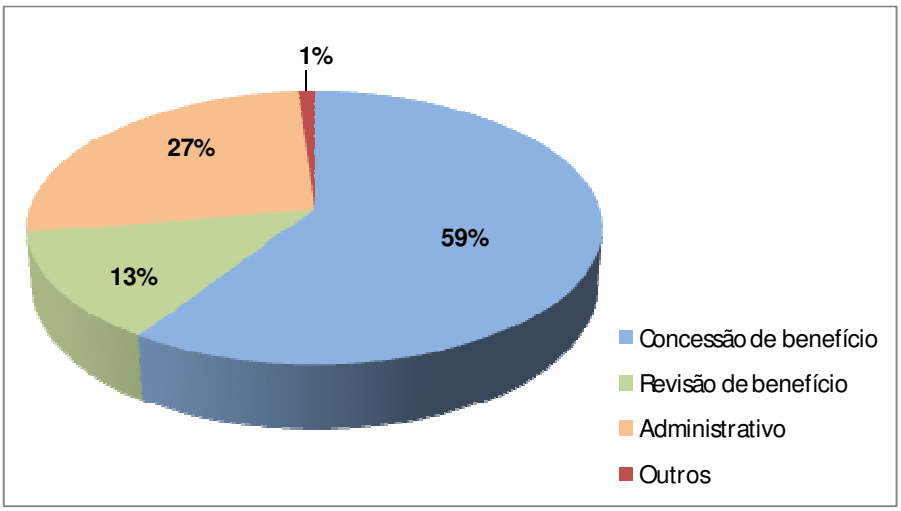
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos Juizados Especiais Federais da 5ª Região – JEF TRF5ª.

O assunto da ação

No **assunto da ação**, foi observado se a ação é de **concessão/ restabelecimento** de um determinado benefício previdenciário, se é de **revisão** de um determinado benefício previdenciário ou se é um processo **administrativo**.

Do total de 900 processos nos três anos pesquisados (2005, 2006 e 2007), as ações de concessão de benefício representaram 59,2% do total (533 casos). Os processos de revisão de benefício representaram 13,1% do total (118 casos). Os processos administrativos representaram 26,7% (240 casos). Outros tipos de processos apareceram apenas 9 vezes, apenas 1% do total. Esses percentuais podem ser observados no gráfico a seguir:

Gráfico 4: Percentual de ações ajuizadas, segundo o assunto, 2005 a 2007.



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos Juizados Especiais Federais da 5ª Região – JEF TRF5ª.

O complemento da ação

Nas ações cíveis previdenciárias concessórias, os benefícios mais comuns encontrados foram: auxílio-doença; salário-maternidade; amparo assistencial (concessão de um salário mínimo a pessoa portadora de deficiência ou a idosos com mais de 70 anos); e aposentadoria por idade para trabalhador rural. Segundo a Constituição Federal, tem direito ao benefício da aposentadoria por idade o trabalhador urbano que atingir 65 anos, se homem, e 60 anos, se mulher. Nos casos dos trabalhadores rurais a idade cai para 60 para o homem e 55 para a mulher.

As ações cíveis previdenciárias revisionais referiram-se ao pedido de revisão da aposentadoria por tempo de serviço a partir do cálculo de uma nova Renda Mensal Inicial (RMI) para segurados que se aposentaram entre março de 1994 e fevereiro de 1997. É que, nessa época, o cálculo da RMI (primeira renda mensal do benefício) tinha por base as 36 (trinta e seis) últimas contribuições. No cálculo destas, o INSS deixou de fazer incidir, na competência de fevereiro de 1994, o IRMS (Índice de Reajuste do Salário Mínimo), um percentual de 39,67%, gerando um prejuízo aos aposentados desde a fixação da RMI, dando origem aos pedidos de revisão de benefício. Em relação aos processos administrativos, foram encontrados 240 casos, ou 26,7% do total. Todos se referiam ao reajuste de 28,86% nos vencimentos do Servidor Público Militar. Os complementos encontrados podem ser observados na tabela abaixo:

Tabela 1: Quantidade e percentual de ações ajuizadas, segundo o complemento, 2005 a 2007.

Complemento	Abs.	%
Reajuste de vencimentos	240	26,7
Auxílio-doença	156	17,3
Revisão da RMI	118	13,1
Salário-maternidade	103	11,4
Amparo assistencial	90	10,0
Aposentadoria por idade rural	78	8,7
Aposentadoria por invalidez	56	6,2
Pensão por morte	35	3,9
Aposentadoria especial	15	1,7
Outros	9	1,0
Total	900	100,0

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos Juizados Especiais Federais da 5ª Região – JEF TRF5ª.

Nos casos de concessão de benefício previdenciário, houve predominância das mulheres enquanto foi observado um maior numero de homens nos processos de revisão de benefício previdenciário e administrativos, como mostra a tabela abaixo:

Tabela 2: Ações ajuizadas, segundo o assunto e o sexo, 2005 a 2007.

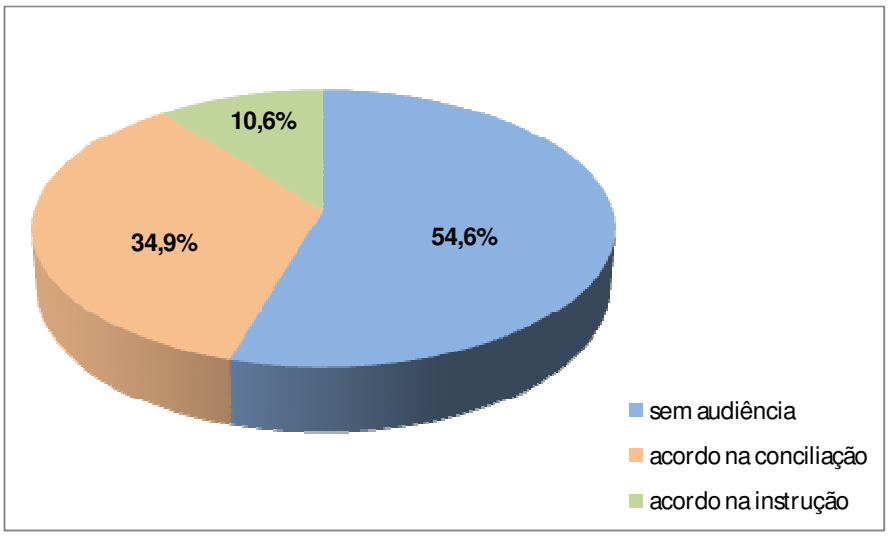
Assunto / Sexo	Masculino	Feminino	Total
Concessão	217	316	533
Revisão	63	55	118
Administrativo	208	32	240
Outros	8	1	9
Total	496	404	900

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos Juizados Especiais Federais da 5ª Região – JEF TRF5ª.

Acordos

A próxima variável analisado diz respeito aos acordos. O acordo entre a parte autora e o réu (o INSS ou a União) é tentado tanto na audiência de conciliação quanto na de instrução.. Nos três anos pesquisados (2005, 2006 e 2007), o percentual de ações sem audiência e de acordos nas audiências de conciliação e instrução pode ser observado no gráfico a seguir:

Gráfico 5: Percentual de ações ajuizadas, segundo a audiência, 2005 a 2007



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos Juizados Especiais Federais da 5ª Região – JEF TRF5ª.

O grande percentual (89,4%) de ações sem audiência e com acordo na audiência de conciliação mostra que o JEF no estado vem cumprindo os princípios da **concentração dos atos** e da **economia processual**, pois nesses casos não há necessidade de audiência de instrução nem participação da Turma Recursal, o que proporciona uma economia de tempo e custos. Levando-se em consideração apenas as ações em que ocorreram audiências, pode-se fazer uma comparação com os primeiros anos de funcionamento do JEF, como mostra a tabela abaixo:

Tabela 3: Ações ajuizadas, por triênio, segundo a audiência.

Houve acordo?	2002 a 2004	2005 a 2007
Sem audiência / acordo na conciliação	64%	89,4%
Acordo na instrução	36%	10,6%
Total	100%	100%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos Juizados Especiais Federais da 5ª Região – JEF TRF5ª.

Observando a tabela acima, percebe-se que o percentual de acordos na audiência de conciliação cresceu em relação aos primeiros anos de funcionamento do Juizado. O percentual de acordos na audiência de conciliação mostra que o Juizado Especial Federal no Rio Grande do Norte vem cumprindo de forma satisfatória um dos seus principais objetivos que é de obter a **conciliação** entre as partes envolvidas no processo.

De qualquer modo, em relação às ações previdenciárias, a Procuradoria Federal Especializada do INSS em Natal é a que mais efetua acordos nos Juizados Especiais Federais, seguidos de igual conduta pela Procuradoria de Vitória/ ES e de Blumenau/ SC. (Medeiros Júnior, 2004, p. 33). A quantidade de acordos que são realizados já na audiência de conciliação é um fator determinante para o sucesso dos Juizados Especiais Federais.

Nas ações cíveis previdenciárias, os acordos já na audiência de conciliação são mais comuns nos pedidos de concessão de benefício e menos comuns nos pedidos de revisão de benefício. Em quase todos os processos de revisão de benefício (111 de um total de 118) e administrativos (238 de 240) foi verificado que o juiz proferiu a sentença sem necessidade de audiência entre as partes, como mostra a tabela abaixo:

Tabela 4: Ações ajuizadas, segundo o assunto e a audiência, 2005 a 2007.

Assunto / audiência	Sem audiência	Acordo na Conciliação	Acordo na Instrução	Abs.	%
Concessão	136	308	89	533	59,2
Revisão	111	4	3	118	13,1
Administrativo	238	1	1	240	26,7
Outros	6	1	2	9	1
Total	491	314	95	900	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos Juizados Especiais Federais da 5ª Região – JEF TRF5ª.

Valor médio de uma ação

Nos 900 processos referentes aos anos de 2005 a 2007, foi observado também o valor médio, em reais, que uma pessoa recebe ao ganhar uma ação no JEF, através da Requisição de Pequeno Valor (RPV). O valor médio de quase três mil reais por ação (R$ 5.830,37), verificado em 2007, representa um pouco mais que 1/5 do valor máximo que pode ser pago pelo Juizado que é de 60 salários mínimos (R$ 27.000,00 em 2007), o que mostra que o Juizado vem atuando em causas de menor valor econômico. A tabela abaixo mostra os valores médios que uma pessoa recebe do Juizado ao ganhar uma ação, desde o primeiro ano de funcionamento do JEF (2002) até 2007.

Tabela 5: Valor médio de uma ação, 2002 a 2007.

Ano de entrada	Valor médio
2002	4.613,30
2003	7.880,26
2004	7.906,15
2005	6.151,69
2006	3.260,46
2007	5.830,37

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos Juizados Especiais Federais da 5ª Região – JEF TRF5ª.

Verificou-se que o valor médio permaneceu sempre entre 3.000 e 8.000 reais em todos os anos. A diferença do período 2005-2007 em relação ao período anterior deu-se apenas no que se refere ao valor médio de um processo administrativo em relação aos demais. No período, enquanto a média por ação foi de R$ 4.830,00, os processos administrativos movimentaram, em média, apenas R$ 639,67 por ação.

Tabela 6: valor das RPVs por assunto, 2005 a 2007.

Assunto	Valor	Processos	Valor médio
Concessão	3.127.366,88	533	5867,48
Revisão	1.018.777,98	118	8633,71
Administrativo	153.519,83	240	639,67
Outros	48.229,83	9	5358,87
Total	4.347.894,52	900	4830,99

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos Juizados Especiais Federais da 5ª Região – JEF TRF5ª.

Na tabela acima também podemos ver que as RPVs expedidas no período 2005-2007, somaram mais de 4 milhões de reais.

Tempo médio de uma ação

Um dos principais indicadores da eficiência do JEF em tornar a Justiça Federal mais ágil é o tempo médio que uma ação leva do seu início até ser concluída; é calculado através do intervalo de tempo entre a data do ajuizamento (entrada da ação) e a data da sentença. O tempo médio de 4,5 meses registrado no ano de 2007 que uma ação leva da entrada no Juizado até ser dada a sentença é muito curto se considerarmos que uma ação na justiça comum pode levar anos para ser julgada. Isso mostra que o Juizado Especial Federal no RN **vem cumprindo com um dos seus papéis mais**

importantes que é de tornar a justiça mais ágil e, conseqüentemente, mais acessível ao cidadão comum, verificando, assim, a aplicação do princípio da **celeridade**.

O mais importante nesse caso foi verificar que no primeiro ano de funcionamento do Juizado (2002), o tempo médio de uma ação era de 8,2 meses (já considerado curto), quase o dobro do registrado em 2007. Percebe-se assim uma tendência de queda ao longo dos anos, como mostra a tabela abaixo:

Tabela 7: Tempo médio de uma ação, 2002 a 2007.

Ano de entrada	Tempo médio
2002	8,2 meses
2003	10,5 meses
2004	7,5 meses
2005	7,8 meses
2006	3,5 meses
2007	4,5 meses

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos Juizados Especiais Federais da 5ª Região – JEF TRF5ª.

Mas vale lembrar que este é um tempo médio, sendo que foram encontradas ações que foram julgadas e sentenciadas em menos de dois meses, enquanto outras levaram quase um ano e meio para serem concluídas. A rapidez no julgamento das ações, principalmente a partir do ano de 2006, se deve principalmente a implantação do sistema virtual e aos processos administrativos que passaram a tramitar no JEF a partir de então. O tempo que uma ação demora no Juizado depende também da realização ou não de acordo na audiência de conciliação e da existência de recurso.

Turma Recursal

Após o Juizado Especial Federal proferir a sentença, a parte que se sentir prejudicada, seja o autor, seja o réu, pode ainda entrar com um recurso junto à **Turma Recursal**. Como foi explicado no capítulo II, cabe a esse órgão da Justiça Federal dar ou não provimento ao recurso e, conseqüentemente, manter ou não a sentença do juiz do JEF. Na maior parte dos processos verificados não foi solicitado recurso, ou seja, tanto o autor da ação quanto o réu (INSS ou a União) permaneceram satisfeitos com a decisão do juiz do JEF, chamada sentença de primeiro grau.

Dos 900 processos, a Turma Recursal foi acionada apenas 36 vezes, sendo que em 20 desses casos foi mantida a decisão do juiz; nos três anos (2005 a 2007) foram encontrados apenas seis casos em que o JEF já havia condenado o INSS a conceder o benefício, a autarquia recorreu a Turma Recursal que reformou a sentença, considerando improcedente o pedido formulado pelo autor da ação, como pode ser observado na tabela abaixo:

Tabela 8 – Participação da Turma Recursal, 2005 a 2007.

Participação da TR	Abs.	%
Sem participação da TR	864	96,0
Negou provimento (recurso/réu)	20	2,2
Deu provimento	6	0,7
Provimento parcial	1	0,1
Ainda sem resultado	9	1,0
Total	900	100,0

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos Juizados Especiais Federais da 5ª Região – JEF TRF5ª.

A pouca recorrência à da Turma Recursal é outro fator que demonstra a eficiência da atuação do Juizado Especial Federal, contribuindo para a aplicação dos princípios da **economia processual** (diminuição de fases e atos processuais) da **concentração dos atos** (sem a participação da TR, há maior proximidade ente a audiências de conciliação e instrução e a sentença) e, conseqüentemente, da **celeridade**.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No mundo contemporâneo, a globalização dos mercados e o aumento do exercício da cidadania obrigam a maioria das instituições governamentais a executar tarefas cada vez mais complexas, em ambientes que mudam rapidamente, para cidadãos que exigem uma prestação de serviços públicos de qualidade. O conseqüente nível de exigência dos usuários e da própria sociedade "têm levado as instituições públicas a se debruçarem nas questões relativas à sua modernização e agilidade de ações e procedimentos" (Lippmann Júnior, 2003, p. 2). Neste cenário vem se observando e acompanhando no Brasil o ritmo das reformas estruturais, entre elas, a Reforma do Judiciário. Os anseios por celeridade e eficiência na administração pública são extensivos ao Poder Judiciário, cujos procedimentos adotados também passaram a ser reavaliados. Dessa forma,

> "(...) a questão do acesso à justiça adquire importância fundamental, na medida que as instituições do sistema de justiça desempenham um relevante papel para a eficácia da legislação ou, dito de outra forma, para a efetiva proteção dos direitos de cidadania." (Cavalcanti, 1999, p. 104)

Como foi discutido no Capítulo I, partindo das idéias de Mauro Cappelletti e de Boaventura Santos, o movimento de acesso à justiça seria composto por três "ondas" que procuraram, por meio de reformas nos sistemas jurídicos, superar os obstáculos sociais, econômicos e culturais ao acesso das classes sociais menos favorecidas à justiça, tornando-o mais amplo para todas as camadas da população. Se a primeira onda tratou da assistência judiciária aos pobres e a "segunda onda" enfrentou a questão dos interesses difusos, é na "terceira onda" do "movimento do acesso à justiça" que temos o conjunto de medidas que vem transformando o sistema de justiça e o Direito nos últimos vinte anos, incorporando resoluções informais dos conflitos. Pelo que foi exposto ao longo deste trabalho, os Juizados Especiais Federais podem ser considerados parte deste conjunto de reformas que vêm tornando informal o sistema de Justiça Estatal.

O Juizado Especial Federal – objeto deste trabalho – constitui uma tentativa, entre muitas outras, de proporcionar acesso à justiça à população com poucos recursos econômicos, sociais e culturais. Em relação ao trabalho do Juizado a nível nacional, observou Boaventura Santos:

> "Os juizados especiais têm sido apontados como uma das melhores soluções, dentro da estrutura do judiciário, de celeridade para a solução das contendas e aproximação da decisão judicial dos cidadãos permitindo a conciliação, a transação e a desistência de recursos, extinguindo o reexame necessário. Nas cinco regiões da Justiça Federal, os juizados receberam, em 2004, mais de 1,7 milhão de processos. Enquanto isso, a primeira instância da Justiça Federal recebeu 960 mil casos novos. Mesmo com uma carga maior de trabalho, os JEF deixaram menos processos sem julgamentos. Em 2004, a taxa de congestionamento na Justiça Federal foi de 84% da justiça comum contra 52% dos juizados especiais (...). Dessa forma, pode considerar-se que o desempenho dos juizados é marcado por um funcionamento célere, eficiente e eficaz." (Santos, 2008, 61)

Na região Nordeste, a promoção do acesso à justiça por parte das instituições se torna um desafio ainda maior, visto que essa região do país é a que apresenta os mais frágeis indicadores sócio-econômicos. Nesse sentido, é importante destacar a visão dos Juízes Federais a respeito do JEF obtidas nas entrevistas realizadas, pois são juízes de vários estados da Região Nordeste e não apenas do Rio Grande do Norte. Como foi mostrado, é bastante positiva a visão dos magistrados a respeito do trabalho dos JEFs tanto pelas suas atribuições e princípios, quanto pelo potencial de transformação social que pode ter o Juizado Especial Federal.

No Rio Grande do Norte, os resultados apresentados a partir do levantamento de processos mostraram que o JEF vem contribuindo para a ampliação do acesso à justiça, apresentando de forma satisfatória os princípios que o orientam. Alguns dados são mais significativos para mostrar a eficiência do Juizado no estado. Entre os procedimentos adotados, a justiça gratuita (que dispensa a presença de advogado no processo ou oferece um advogado dativo) contribui para superar os obstáculos econômicos que bloqueiam o acesso da maioria da população à Justiça Federal.

O grande percentual de ações sem audiência ou com acordo já na audiência de conciliação mostrou que o JEF no estado vem cumprindo os princípios da concentração dos atos e da economia processual, pois nesses casos não há necessidade de audiência de instrução nem participação da Turma Recursal, o que proporciona uma economia de custos. Os acordos mostram também que o Juizado vem cumprindo de forma satisfatória um dos seus principais objetivos que é obter a conciliação entre as partes envolvidas no processo. Por último, um dos dados mais importantes apresentados pela pesquisa diz respeito ao tempo médio que uma ação leva da entrada no Juizado até ser dada a sentença, observando dessa forma o princípio da celeridade, principalmente se considerarmos a lentidão dos processos como um dos principais obstáculos que impedem o efetivo acesso dos cidadãos à justiça, e, em particular, à Justiça Federal.

Assim, conclui-se que o Juizado Especial Federal no Rio Grande do Norte vem cumprindo com seu objetivo de tornar a justiça mais eficiente, ágil e acessível ao cidadão comum. Porém, este trabalho não pretende ser um estudo conclusivo sobre essa instituição. O sucesso dos Juizados Especiais Federais nos próximos anos dependerá, dentre outras coisas, do sucesso das ações postas em prática a partir da Reforma do Judiciário que teve início em 2004. Ao abordar a atuação dos Juizados no Rio Grande do Norte, este trabalho procurou dar sua contribuição para o debate sobre o acesso à justiça. O direito de acesso à justiça é fundamental para a concretização dos demais direitos de cidadania. E, como afirmou Boaventura Santos, sem direitos de cidadania efetivos a democracia é uma ditadura mal disfarçada.

BIBLIOGRAFIA

BENEVIDES. Maria Vitória. **A cidadania ativa.** São Paulo: Ática, 1991.

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Seminário "O Judiciário e o Acesso à Justiça". In: SADECK, Maria Tereza (org.). **O Judiciário em Debate**. São Paulo: IDESP/ Editora Sumaré, Série Justiça, 1995.

CAPPELLETI, Mauro. "Acesso à Justiça". **Revista do Ministério Público**. Porto Alegre: Revista dos Tribunais, 1995.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan **Acesso à Justiça.** Tradução de Ellen Gracie Northfleet Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **Acesso à justiça: juizados especiais cíveis e ação civil pública.** Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1999.

CAVALCANTI, Rosângela Batista. **Cidadania e Acesso à Justiça.** São Paulo: Sumaré, 1999.

CUNHA, Luciana Gross Siqueira. Juizados Especiais: ampliação do acesso à justiça? In: SADECK, Maria Tereza (org.). **Acesso à justiça.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

_____. **Juizado Especial Cível e a democratização do acesso à Justiça.** On-line. Disponível em: www.ces.uc.pt.

DIAGNÓSTICO DA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS / Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Secretaria de Pesquisa e Informação Jurídicas – Brasília: CJF, 2003.

DRAIBE, Sônia Miriam. O "Welfare State" no Brasil: características e perspectivas. **Ciências Sociais Hoje,** São Paulo, 1989. p. 13 – 59.

FARIA, José Eduardo. **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça.** São Paulo: Mallheiros, 1998.

FARIA, José Eduardo (org.). **Direito e Justiça: a função social do judiciário**. São Paulo: Ática, 1989.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964.** São Paulo: Paz e Terra, 1993

JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS / Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Secretaria de Pesquisa e Documentação – Brasília: CJF, 2001.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Juizados Especiais de Pequenas Causas. In: **Revista Sub Judice: Justiça e Sociedade,** Coimbra, set/dez 1992, pp. 13-19.

KARNAL, Leandro. Estados Unidos, liberdade e cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da Cidadania.** São Paulo: Contexto, 2003, pp. 135-157.

LAGRASTA NETO, Caetano. **Juizado Especial de Pequenas Causas no Direito Comparado.** São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998.

LANIADO, Ruthy Nadia. "Desempenho institucional e justiça em relação à exclusão social no Brasil contemporâneo". **Caderno CRH,** Salvador, Centro de Recursos Humanos/ UFBA, nº. 35, jul./dez. 2001.

LIPPMANN JÚNIOR, Edgard Antônio. **Levando a Justiça Federal à sociedade.** VIII Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Panamá, outubro de 2003.

LUCA, Tânia Regina de. Direitos sociais no Brasil. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da Cidadania.** São Paulo: Contexto, 2003, pp. 469-493.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. São Paulo: Zahar, 1967.

MEDEIROS JÚNIOR, Erivan Laurentino de. **Juizados Especiais Federais: Acordos Judiciais com a Administração Pública.** Campinas: LZN Editora, 2004.

MONDAINI, Marco. O Respeito aos direitos dos indivíduos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da Cidadania.** São Paulo: Contexto, 2003, pp. 115-133.

ODALIA, Nilo. A liberdade como meta coletiva. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da Cidadania.** São Paulo: Contexto, 2003, pp. 159-169.

O'DONNEL, Guillermo. Democracia Delegativa? **Revista Novos Estudos CEBRAP,** nº 31, out. 1991, pp. 25-40.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de e SILVA, Virgínia Ferreira da. Processos judiciais como fonte de dados: poder e interpretação. **Sociologias.** Porto Alegre, ano 7, nº 13, jan/ jun 2005, p. 244 – 259.

PEREIRA, Pedro Henrique. **Juizados Especiais Federais e o acesso à Justiça Federal no Rio Grande do Norte.** Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2005.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da Cidadania.** São Paulo: Contexto, 2003.

QUIVY, Raymond e VON CAMPENHOUDT, Luc. **Manual de Investigação em Ciências Sociais.** Tradução de João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes e Maria Carvalho. Lisboa: Gravida, 1998.

SADECK, Maria Tereza (org). **O Sistema de Justiça.** São Paulo: IDESP: Sumaré, 1999.

_____. **Acesso à justiça.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SALES, Maria Tereza. "Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, nº. 25, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** São Paulo: Cortez, 1994.

_____. "Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e informação". **Sociologias.** Porto Alegre, ano 7, nº 13, jan/ jun 2005, p. 82 – 109.

_____. **Para uma revolução democrática da justiça.** Coleção questões de nossa época; v. 134. São Paulo: Cortes Editora, 2008.

_____. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Cecília. (orgs.). **Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis: Vozes, 1999.

SCHMITT, Rogério. **Partidos políticos no Brasil (1945-2000).** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

SINGER, Paul. A cidadania para todos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da Cidadania.** São Paulo: Contexto, 2003, pp. 191-263.

TEIXEIRA, Márcia Regina Ribeiro; LANIADO, Ruthy Nadia. "Justiça e Desigualdades: o descompasso da cidadania como forma de exclusão social". **Caderno CRH**, Salvador, Centro de Recursos Humanos/ UFBA, nº. 40, jan./abr. 2004.

TOURINHO NETO, Fernando da Costa. **Cartilha Jurídica: Juizados Especiais Federais.** Brasília: CJF, 2001.

TOURINHO NETO, Fernando da Costa e FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. **Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminais: Comentários à Lei 10. 259, de 10. 07. 2001.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1999.

WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais, parte 2**. Tradução de Augustin Wernet. São Paulo: Cortez, 1992.

Legislação

LEI Nº 7.244/ 84 – Dispõe sobre a instituição dos Juizados de Pequenas Causas

ART. 98 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – Dispõe sobre a criação dos Juizados Especiais na União, no Distrito Federal, nos Territórios e nos Estados.

LEI Nº 9.099, DE 26 DE SETEMBRO DE 1995 – Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências.

LEI Nº 10.259, DE 12 DE JULHO DE 2001 – Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal.

LEI Nº 11.419 DE 19 DE DEZEMBRO DE 2006 – Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências.

ANEXOS

ANEXO 1 – ROTEIRO DE QUESTÕES DA "ENTREVISTA VIRTUAL" (ON-LINE)

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES- CCHLA
NÚCLEO AVANÇADO DE POLÍTICAS PÚBLICAS- NAPP

Pedimos a colaboração de Vossa Excelência à pesquisa "Os JEF e o acesso à Justiça Federal" que está sendo realizada pelo Núcleo Avançado de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Agradecemos de antemão tão valiosa contribuição.

1. Na opinião de Vossa Excelência, os cidadãos, de uma maneira geral, sabem da existência do JEF? De que forma as pessoas tomam conhecimento do JEF?
R:

2. Na opinião de Vossa Excelência, os Juizados Especiais Federais têm, de fato, contribuído para facilitação do acesso à justiça pelo cidadão comum? Por quê?
R:

3. Na compreensão de Vossa Excelência, de que decorre a boa imagem que o Brasil tem da Justiça Federal?
R:

_____

Profª Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino
Coordenadora do Núcleo Avançado de Políticas Públicas - NAPP

ANEXO 2 – RELAÇÃO DOS JUIZES FEDERAIS ENTREVISTADOS

	Nome	Vara	Estado
1	Alcides Saldanha Lima	10ª	CE
2	André Luís Maia Tobias Granja	1ª	AL
3	Antônio José de Carvalho	8ª	RN
4	Arthur Napoleão Teixeira Filho	4ª	SE
5	Cíntia Menezes Brunetta	3ª	AL
6	José Eduardo Vilar Filho	7ª	CE
7	Érico Antonini	5ª	SE
8	Fábio Luiz de Oliveira Bezerra	7ª	RN
9	Fernando Escrivani Stefaniu	2ª	SE
10	Francisco Luís Rios Alves	15ª	CE
11	Geogius Luís Argentini Credidio	6ª	PE
12	Jaílson Leandro de Sousa	9ª	RN
13	José Carlos Dantas Teixeira de Souza	3ª	RN
14	José Helvesley Alves	13ª	CE
15	Lidiane Vieira Bonfim Pinheiro de Meneses	7ª	SE
16	Marco Bruno Miranda Clementino	3ª	RN
17	Nagibe de Melo Jorge Neto	10ª	CE
18	Ricardo José Brito Bastos Aguiar de Arruda	13ª	CE
19	Ronivon de Aragão	2ª	SE
20	Rubens de Mendonça Canuto Neto	8ª	AL
21	Wanessa Figueiredo dos Santos Lima	7ª	PB
22			SE
23	Vinícius Costa Júnior	19ª	PE

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo