

# REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 31 • n.º 124  
outubro/dezembro — 1994

*Editor:*  
*João Batista Soares de Sousa*



SENADO FEDERAL  
SECRETARIA DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO  
SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

# Acesso à Justiça

SÉRGIO SÉRVULO DA CUNHA

*Se não há justiça não há lei.  
Se não há lei multiplicam-se os  
delitos e litígios.  
Se os delitos e litígios se multiplicam,  
paralisa-se a justiça.*

O problema do acesso à justiça, no Brasil, sempre foi tratado – ao menos até a década de 80 – como um tema exclusivo dos operadores jurídicos, e pertinente às possibilidades de acesso ao Poder Judiciário. Era visto, quando muito, no âmbito do que se designava “assistência judiciária”, ou seja, a tutela do Estado para os reconhecidamente pobres, que podiam ingressar em juízo com advogado dativo e isenção de taxas judiciais.

Esse enfoque não arranhava a arquitetura tradicional do Judiciário brasileiro, esboçada desde o início da República para atender aos conflitos entre proprietários, e que atravessou incólume o surto modernizador da década de 30 e o surto desenvolvimentista da década de 50. É verdade que, a partir do primeiro desses surtos, com o aparecimento do Direito do Trabalho, os assalariados já tinham sido incluídos na clientela judiciária, em função dos litígios potenciais com seus patrões; e é verdade que, com a urbanização e o surto desenvolvimentista da década de 50, as classes médias transformaram-se também em clientes potenciais, tendo em vista principalmente as relações de família, de consumo, de trânsito, de moradia.

A expansão da atividade estatal, ocorrida durante o regime militar, publicizou grande parte das relações jurídicas. As Varas especializadas das fazendas públicas (dos Municípios, dos Estados federados, da União) passaram a receber enormes quantidades de pleitos, que não tinham condição material de processar e deci-

Sérgio Sérvulo da Cunha é advogado.

Apresentado ao primeiro Congresso Internacional Interdisciplinar “A Justiça e a Advocacia frente ao século XXI”, promovido pela Associação de Advogados de Buenos Aires, Buenos Aires, setembro de 1994.

dir. Data desse mesmo período a criação da Justiça Federal, o congestionamento do Tribunal Federal de Recursos, e a adoção, pelo Supremo Tribunal Federal, de medidas regimentais restritivas ao ingresso de novos recursos de sua competência.

Entretanto, só na década de 80 passou-se a falar, no Brasil, de ações coletivas. É de julho de 1985 a Lei n.º 7.347, criando a ação civil pública, para a proteção de interesses difusos ou coletivos relativos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, entre outros. A Constituição brasileira de 1988, por sua vez, criou dois instrumentos fortíssimos de ação coletiva: o mandado de segurança coletivo e a ação direta de inconstitucionalidade. A decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ação direta de inconstitucionalidade, embora sem ter efeito vinculante das decisões sobre o mesmo tema, quando debatido em instâncias inferiores, certamente representa – pela preeminência jurisprudencial da Suprema Corte – um elemento de dissuasão de novos pleitos.

A partir de 1988, entretanto, novos fatores passam a pressionar o Judiciário brasileiro. O primeiro deles, de natureza institucional: com o estabelecimento do Estado democrático de direito, o Judiciário passa a ter maior independência, e preeminência sobre os demais Poderes. Com efeito, se as relações de poder passam a ser definidas pelo princípio da legalidade, assume inusitada importância o Poder encarregado de dizer a lei nos casos concretos. Avulta no Brasil pós-88 o problema da impunidade: a corrupção também salta para o primeiro plano das preocupações da sociedade. Essas demandas inevitavelmente colocam o Poder Judiciário sob os holofotes, à cuja luz tornam-se visíveis seus atavismos: a lentidão dos processos, o desprezo pela oralidade, o pseudo-neutralismo, a configuração estamental, a falta de sensibilidade e de legitimação social. Mais do que a ineficiência do Judiciário – experimentada nos feitos de qualquer natureza, inclusive os pertinentes às relações de natureza privada – saltam à vista, e colocam-se em cheque, as funções políticas do Judiciário.

Ao se falar em funções políticas do Poder Judiciário, o que se tem em mente, em primeiro lugar, não é o tradicional alinhamento do Supremo Tribunal Federal, e dos Tribunais de Justiça dos Estados, com os interesses do Poder Executivo; mesmo esse tradicional alinhamen-

to viu-se comprometido, depois da Constituição de 1988, no episódio do *impeachment* do Presidente Collor, e em algumas decisões que contrariavam interesses administrativos do Poder Executivo. O que se tem em mente, em primeiro lugar, são os compromissos ideológicos do Poder Judiciário com a estrutura material de dominação.

Como superar essas tensões? Como permitir que o Poder Judiciário se abra, de modo eficiente, a todas as demandas? Ou, por outro lado – reconhecendo a impossibilidade de atendimento a essas demandas – como reprimi-las a contento, isto é, sem causar traumas para o sistema?

Em entrevista dada ao jornal *Folha de São Paulo* e publicada no dia 11 de setembro de 1994, o Ministro Sepúlveda Pertence, do Supremo Tribunal Federal, diz que “a máquina é incapaz de atender à demanda”: “A abertura para as demandas coletivas e a amplitude do controle direto da constitucionalidade das leis despertaram uma grande esperança e praticamente uma descoberta do Judiciário, como agente não apenas de decisão dos interesses clássicos, mas de demandas coletivas e conflitos políticos. Mas veio a fase do refluxo, quando se percebeu que a máquina era incapaz de atender à explosão da demanda”.

A explicação do Ministro Pertence parece-me rigorosamente correta. Creio necessário acrescentar-lhe apenas uma observação, quanto a outro tipo de reação: a de que a maioria governamental, percebendo o perigo que representavam as ações coletivas, fez aprovar uma emenda constitucional criando a “ação declaratória de constitucionalidade”. Essa ação, em que o Supremo Tribunal Federal, provocado pelo governo e sem o estabelecimento de contraditório, decide com efeito vinculante sobre todas as instâncias inferiores, permite estancar no nascedouro o questionamento difuso da inconstitucionalidade de normas de interesse da administração; por outras palavras, fecha o acesso da cidadania, como um todo, ao Poder Judiciário como um todo.

A par desse instrumento nitidamente autoritário, que restaura os vínculos políticos entre a Suprema Corte e o Poder Executivo, esboçam-se, por ensaio e erro, tentativas de aperfeiçoamento da prestação jurisdicional pela via de alterações na legislação processual. Essas propostas, oriundas em grande parte da própria Magistratura, tentam responsabilizar a legisla-

ção processual pelas dificuldades de acesso à Justiça. Está em curso no Brasil hoje uma grande polêmica entre a Associação dos Magistrados Brasileiros e a Ordem dos Advogados do Brasil, quanto à necessidade ou não de advogados em todos os processos judiciais. A Constituição brasileira diz que os advogados são indispensáveis à administração da justiça. Entretanto, sustentam alguns magistrados que a indispensabilidade de advogado, em todos os processos, os encarece desnecessariamente, em especial aqueles que tratam de pequenas causas.

Este o quadro, em breve relato, da situação do acesso à justiça no Brasil de hoje: o Judiciário não representa a garantia de solução pronta e eficaz dos litígios nem para os pobres, nem para os ricos, não obstante a manifesta vantagem destes: as ações coletivas, que permitem a absorção, em apenas um processo, de centenas ou milhares de demandas, geraram tensões políticas que ainda não se conseguiu administrar.

Não sei se é utópico esperar, na sociedade de massas, um Judiciário suficientemente aberto a todas as demandas, eficiente e rápido na solução dos litígios. Mas sei que é impossível retornar à feição clássica do Poder Judiciário. Interpreto como tentativas nesse sentido as que têm origem na Magistratura brasileira, pretendendo reduzir a problemática do acesso à justiça seja à questão de mais verbas, mais juízes, ou mais recursos financeiros, seja ao aperfeiçoamento das normas processuais. Incluo essas propostas no rol daquelas a que designo, genericamente, como "institucionalistas": as que, fechando os olhos à realidade das relações materiais e às causas históricas dos fenômenos, atribuem exclusivamente à legislação os vícios de que padecemos. A máquina – não quem a dirige – é responsável pelos defeitos do Judiciário. Nós, operadores jurídicos, não temos culpa.

Creio, até, ser materialmente possível a existência de um Judiciário razoavelmente eficiente para atender aos litígios entre os proprietários, e os que se incluem no mercado, nas suas relações entre si e com o Estado: mas, ainda assim, mesmo esse Judiciário restrito, e que deixaria de fora os interesses da grande massa dos mar-

ginalizados, não poderia obedecer ao modelo clássico, elitista e burocrático. O Estado democrático de direito implica a democratização do Judiciário: entretanto, mais do que isso, o que esse Estado democrático questiona é a função política do Judiciário.

Aqui, alcançamos o que considero o cerne do tema que me foi dado a exame: o acesso à justiça compreendido não como o acesso à prestação jurisdicional para a solução de litígios concretos, mas como a possibilidade de viver numa ordem social que garanta a cada pessoa o mínimo necessário à sua dignidade.

O chamado Estado "liberal", mesmo tendo se apropriado das fontes da produção do Direito, mesmo tendo consagrado uma liberdade e igualdade meramente nominais, permitiu a criação de estruturas autônomas de poder que representavam, senão uma ameaça efetiva às classes dominantes, ao menos um foco de resistência. O desmantelamento desse Estado obedece não apenas às necessidades de expansão do capital, mas ao objetivo estratégico de destruição daquela resistência. Ela é condição para a escalada na concentração de poder, para o desenfreado domínio dos mercados que resulta na definitiva proscricção dos vastos contingentes humanos postos à margem da produção, do consumo, e da vida.

Neste final de século e início do século XXI, penso que não pode ser outra a tarefa dos operadores jurídicos que não se deixaram seduzir pela miragem do mecanicismo desumanizante: integrar na sociedade plural todos os grupos que sofrem discriminação.

A luta pelo aperfeiçoamento do Judiciário envolve não apenas seu aparelhamento material, mas uma consciência maior de si mesmo: uma visão crítica de sua função social, uma reviravolta da cultura jurídica, que o transforme em expressão da sociedade, e não do Estado.

Essa luta compreende também a processualização dos direitos humanos e sociais. Não nos percamos no luxo acadêmico das doutrinas que não tocam a realidade. Advogados, da justiça somos militantes.