

MARIA TEREZA AINA SADEK

O ito de dezembro de 2004 tornou-se uma data emblemática para todos os que acompanham os debates sobre a crise da justiça no Brasil. Naquele dia, o Congresso Nacional promulgou a Reforma Constitucional do Poder Judiciário, após sucessivos ziguezagues, que pareciam intermináveis. Certamente, a aprovação de uma emenda não significa a resolução imediata de uma situação problemática. Mas, não haveria como negar seu simbolismo e sua potencialidade de provocar efeitos tanto a curto, como a médio e a longo prazos.

O principal argumento deste artigo é que o sistema de justiça brasileiro, a despeito de suas inegáveis e gravíssimas deficiências, tem passado por mudanças de grande magnitude, muitas vezes despercebidas devido à grandiosidade do problema. Muitas destas alterações tiveram início, inclusive, antes mesmo da reforma constitucional.

Para a exposição desta tese, serão acentuadas as principais inovações decorrentes da Emenda Constitucional n.45/2004 e em seguida serão destacadas importantes conquistas relacionadas à democratização no acesso à Justiça: os Juizados Especiais.

I. A REFORMA CONSTITUCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO

A pós uma longa tramitação, marcada por idas e vindas, muitos debates, desentendimentos, interesses contrariados, relatórios conflitantes, a

Emenda Constitucional n.45, aprovada no final de 2004, possui um inequívoco valor simbólico. De um lado, alça o sistema de justiça para uma posição de área prioritária; por outro, enfrenta problemas em instituições normalmente vistas como refratárias a qualquer alteração.

O conjunto de modificações aprovado desenha um novo quadro institucional, não só para o Poder Judiciário, mas para as demais instituições que compõem o sistema de justiça. É possível classificar essas modificações em dois grandes grupos. Em primeiro lugar, as voltadas para as instituições propriamente ditas. O segundo grupo é composto por alterações na prestação jurisdicional.

Incluem-se no rol de medidas voltadas para as instituições do sistema de justiça, a criação do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público. Estes órgãos, popularizados como de controle externo, possuem três ordens de atribuições: a) organização e planejamento de políticas institucionais; b) fiscalização dos atos administrativos; c) acompanhamento do cumprimento das regras disciplinares.

O texto constitucional deixa absolutamente claro que o Conselho Nacional de Justiça, embora integre o Poder Judiciário, não tem competência para interferir nas atividades típicas deste poder, ou seja, em suas funções judicantes, de resolução formal e pública de conflitos. Trata-se de um órgão com o papel de coordenar e fiscalizar as atribuições administrativas, de desenvolver políticas nacionais de integração e planejamento.¹

Além destes organismos de controle, também foram instituídas medidas que prevêm que as decisões administrativas dos tribunais serão públicas, consentindo o acompanhamento das deliberações por parte de qualquer cidadão.

Agregue-se ainda a disposição relativa à democratização interna dos tribunais, a partir de alteração no procedimento de escolha dos membros dos órgãos especiais: metade pelos desembargadores mais antigos e metade por desembargadores eleitos por seus pares. Estes órgãos eram anteriormente compostos exclusivamente pelos desembargadores mais antigos do tribunal.

Visando o fortalecimento das carreiras da magistratura e do Ministério Público, foram implantadas inovações relativas à exigência de que os candidatos a estes postos tivessem um mínimo de três anos de atividades jurídicas

1. Para ilustrar o significado desta inovação caberia lembrar que não se dispõe nem mesmo de um sistema de coleta de dados nacional. Tal limitação impede a elaboração de diagnósticos precisos que permitam apontar os principais entraves para um melhor desempenho do Poder Judiciário.

prévias. Por outro lado, impôs-se a quarentena para os integrantes dessas instituições após o seu afastamento das funções, seja por aposentadoria ou por outro tipo de desligamento. Assim, aquele que deixa a instituição não poderá advogar no tribunal em que atuou pelo período de três anos.

A Emenda Constitucional 45 também dispôs sobre o sistema de promoções dos magistrados, adotando critérios objetivos para substituir os de natureza subjetiva, e veda a promoção de juiz que, injustificadamente, retiver autos em seu poder além do prazo legal.

Na relação de alterações classificadas no primeiro grupo, caberia ainda incluir: a extinção dos Tribunais de Alçada, a ampliação das competências da Justiça do Trabalho e a exigência de distribuição imediata dos processos.

No que diz respeito ao segundo conjunto de alterações, isto é, aquelas enquadradas no objetivo de aperfeiçoar a prestação jurisdicional, devem ser destacadas as seguintes medidas:

- a) A inclusão, como direito fundamental dos cidadãos, da celeridade processual, dispondo o art. 5º, LXXVIII, que a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.
Este princípio encontra-se operacionalizado na instituição da súmula vinculante e da repercussão geral do recurso extraordinário. A súmula vinculante refere-se à possibilidade de o Supremo Tribunal Federal, mediante decisão de dois terços de seus membros, depois de reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública. Houve, por conseguinte, a expansão dos efeitos vinculantes das decisões do STF que, antes, vigoravam apenas para as sentenças em ações diretas de inconstitucionalidade ou declaratórias de constitucionalidade. Quanto à repercussão geral do recurso extraordinário, foram impostas barreiras à utilização exagerada do recurso extraordinário perante o STF.
- b) Previsão de autonomia das Defensorias Públicas. Foi conferida a esta instituição a capacidade para elaborar sua própria proposta orçamentária, a possibilidade de estabelecer diretrizes de atuação mais condizentes com o atendimento da demanda social, sem a interferência dos demais órgãos da Administração Pública.
- c) Federalização dos crimes contra os direitos humanos. Tal inovação retira da justiça dos estados esta competência, calcada no suposto de que, no

âmbito internacional, a União responde pelas violações contra dos direitos humanos.

II. DEMOCRATIZAÇÃO NO ACESSO À JUSTIÇA

Como salientado, muitas das mudanças vividas pelo sistema de justiça tiveram início antes mesmo da aprovação da Emenda Constitucional n. 45, sendo anteriores, inclusive, à Constituição de 1988.

Com efeito, os anos 1980 foram palcos de uma extraordinária transformação na prestação jurisdicional. No transcorrer da década foram plantadas sementes capazes de provocar mudanças de grande magnitude tanto no perfil das instituições como de seus operadores e também no domínio dos procedimentos. A germinação destas sementes, porém, não encontrou sempre um solo favorável. Independentemente das condições, contudo, o potencial transformador foi cravado. De certo modo, é possível sustentar, que foi desencadeado um processo inexorável de mudanças. Neste sentido, trata-se de discutir a sua velocidade ou, caso se prefira, a força dos incentivos ou dos entraves para a concretização destas potencialidades.

Dentre estas inovações, destacam-se, no âmbito das instituições os Juizados de Pequenas Causas, posteriormente denominados Juizados Especiais, como uma nova arena para a mediação de conflitos. No que se refere ao sistema processual, despontam a série de alterações relacionadas à tutela de direitos coletivos e difusos, a criação da ação popular e da ação civil pública.

A busca de respostas às inquietudes provocadas por um sistema de justiça fechado e de difícil acesso orientou o conjunto de inovações que viriam a provocar transformações no sistema jurídico e nas instituições encarregadas de garantirem direitos e solucionar conflitos. Esta preocupação, que teve sua origem no universo europeu e norte-americano, ecoou no Brasil, trazendo para o seio do debate nacional a consideração de características típicas da *common law*, como as *class actions*, que se impuseram nos Estados Unidos da América, desde os anos 1970, representando um importante instrumento de defesa dos interesses difusos. O sistema de juizados, por sua vez, teve seu ponto de partida assentado em experiência desenvolvida na cidade de Nova York para atender e solucionar conflitos de menor valor econômico, que não encontravam recepção no Judiciário.

O surgimento dos Juizados poderia ser enquadrado no movimento internacional de acesso à justiça, ou o mergulho nas “ondas” a que se refere Mauro

Cappelletti (1988). Certamente, o caso brasileiro não obedeceu à mesma seqüência da observada no mundo europeu (VIANNA, 1999). Ademais, entre nós, esta iniciativa foi liderada pelo Poder Executivo, ou mais especificamente pelo Ministério da Desburocratização.

Apesar da inspiração calcada no modelo nova-iorquino, no Brasil, os argumentos, particularmente por parte do governo, realçavam a necessidade de redução de formalismos, da urgência de se quebrar o excesso de exigências burocráticas, simplificando as relações do cidadão com a máquina administrativa. Esta política governamental encontrou receptividade no meio jurídico e em um grupo de magistrados, acentuando-se a importância da democratização do acesso à justiça.

A Lei de 1984 (lei n. 7.244/84) criou os Juizados de Pequenas Causas, expressando sua finalidade primordial: facilitar o ingresso na justiça do cidadão comum, especialmente aquele da camada mais humilde da população. As principais características desses Juizados deveriam ser: a oralidade, a simplicidade, a informalidade, a celeridade e a busca insistente da solução conciliada e amigável dos conflitos.

Sublinhe-se que os objetivos básicos nada tinham a ver com a crise do juízo comum. Ou seja, estes juizados não foram criados para solucionar ou amenizar os problemas que marcam a justiça tradicional. Sua razão de ser é a instituição de uma forma especial e nova de garantia de direitos e de solução de conflitos, que possibilitasse a democratização no acesso à justiça. Tratava-se, mais propriamente, da criação de um micro-sistema judicial, estruturado e constituído a partir de princípios e lógicas distintos daqueles que regem a justiça tradicional. Neste micro-sistema, as regras e os requisitos não são aqueles característicos do sistema de *civil law*, que orientam o ordenamento jurídico brasileiro desde a sua implantação no país. Sua matriz para a solução de conflitos é a conciliação e não a sentença; é a composição e não a estrutura adversarial; é um jogo de soma variável e não um jogo de soma zero, no qual uma parte ganha e a outra perde.

Trata-se, com efeito, de um micro-sistema judicial completo, possuindo, inclusive, instância recursal própria. Os recursos são examinados por uma turma recursal composta por juízes de primeiro grau. Além disso, não se admite, por exemplo, ação rescisória, embargos infringentes e recurso especial para o Superior Tribunal de Justiça.

Quanto à sua competência, no início, quando de sua criação, limitava-se apenas ao processo de conhecimento e às causas cíveis de valor até 20 salários mínimos. O acesso era restrito às pessoas físicas, não se permitindo sua utili-

zação nem mesmo por pessoas físicas que fossem cessionárias de crédito de pessoas jurídicas.² A presença de advogados era facultativa.

A Constituição de 1988 tornou a criação desses juizados obrigatória em todas as unidades da federação e alterou a sua denominação para Juizados Especiais Cíveis. Posteriormente, a Lei n. 9.099, editada em 1995, aumentou a competência para apreciar causas de valor até 40 salários mínimos, atribuiu competência para executar suas próprias sentenças e também para promover execução de títulos extrajudiciais, para processar e julgar ações de despejo para uso próprio e, em data recente, foi possibilitado o acesso de microempresas. Por outro lado, tornou obrigatória a presença de advogado em causas cujo valor ultrapassasse 20 salários mínimos.

O princípio da oralidade foi concebido para orientar as duas audiências: a de conciliação e a de instrução e julgamento. Ressalte-se que na primeira audiência, a presença do juiz não é obrigatória, uma vez que ela pode ser conduzida por um conciliador.

Em face deste conjunto de características, tornaram-se imprescindíveis mudanças tanto do cenário como dos personagens. O palco não obedece à disposição que traduz a superioridade do árbitro e a contraposição entre as partes, imprimindo o caráter de uma disputa, cujo resultado final é a vitória de uma e a derrota da outra.

E, no que se refere aos atores, a mudança é igualmente radical. O juiz torna-se uma figura mais atuante, dotada de mais poder, na medida em que preside acordos, atuando principalmente como um apaziguador, estimulando o contato entre e com as partes. Sua margem de liberdade é ampliada, uma vez que sua decisão não precisa ficar restrita aos parâmetros legais. O artigo 6º é explícito na direção de um estímulo a uma atuação mais livre, prescrevendo que o magistrado pode adotar “*em cada caso a decisão que julgar mais justa e equânime, atendendo aos fins sociais da lei e às exigências do bem comum*”.

O advogado também foi concebido como um ator em busca do acordo, da conciliação e não da litigância, da disputa ferrenha. Observe-se que a sua presença, representando a parte, não é obrigatória em causas de valor até 20 salários mínimos, a não ser que a parte contrária esteja representada, ou ainda para recorrer da decisão do juiz.

A figura do conciliador foi trazida para o centro, dotando-o de uma função de primeira grandeza. Cabe a ele aproximar as partes, buscar acordos,

2. Buscava-se, assim, evitar que os Juizados se transformassem em órgãos de cobrança de empresas comerciais contra cidadãos.

pacificar. A rigor, como a missão do Juizado é a conciliação, o conciliador é personagem de destaque.

O principal personagem neste cenário, contudo, é o cidadão. Para ele foi montado o palco e em seu favor agem os demais personagens. Seus direitos devem ser reconhecidos, suas demandas atendidas, em um espaço de tempo razoável (a legislação previa que os casos deveriam ser resolvidos em um prazo máximo de trinta dias), em uma situação marcada pela oralidade, pela redução dos formalismos, pela simplicidade.

Podem ingressar nos JECs, como autores, pessoas físicas. As microempresas, como acentuamos, obtiveram permissão depois de modificação na lei. Por outro lado, não é permitido figurar como réu, o incapaz, o preso, as pessoas jurídicas de direito público, as empresas públicas da União, a massa falida e o insolvente civil.

Tendo como parâmetros estas inovações, cabe a análise da experiência concreta. O exame da realidade reflete a enorme variação e os acentuados contrastes que marcam o país. Como não poderia deixar de ser, essa heterogeneidade transparece claramente no perfil e no desempenho dos Juizados Especiais. A implantação dos Juizados Especiais Cíveis foi lenta e, até hoje, são inexistentes na maioria dos municípios do país. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2004, os municípios brasileiros que contam com Juizados Especiais Cíveis são ainda em número muito reduzido. A pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros revela que dos 5.560 municípios existentes em 2004, apenas 1.732 possuíam Juizados Especiais Cíveis (31,1%) e somente 1.475 contavam com Juizados Especiais Criminais (26,5%).

Observando-se a distribuição de JECs de acordo com as regiões geográficas, é possível constatar a diversidade nacional: a melhor região é a centro-oeste, com 42,5% de seus municípios contando com JECs; em seguida, vem a região sudeste, com 38,3%; posteriormente a região sul, com 35,9%; depois a norte, com 25,8%; e, em última posição, a região nordeste, com apenas 18,5%. No que se refere à sua distribuição pelas unidades da federação, o Rio de Janeiro é o Estado com o maior número de municípios com JECs: 82,6% — uma proporção bastante superior à média nacional. No extremo oposto, aparece o Piauí, como o Estado com o menor percentual — apenas 6,8% de seus municípios abrigam JECs.

Estas informações podem ser mais bem apreciadas e contextualizadas a partir de uma comparação com o juízo comum, como faz a Tabela 1, com dados referentes a 2003. Nela, encontra-se o número de juízes, o volume de

processos entrados por 100.000 habitantes, a relação de entrados por magistrado e o índice de congestionamento nas duas justiças.

Nota-se, imediatamente, que o número de juízes alocados nos Juizados Especiais é extremamente baixo. Há apenas 751 magistrados desempenhando suas atribuições exclusivamente nos Juizados Especiais, enquanto o Juízo Comum conta com 7.609. Para que houvesse a mesma proporção de magistrados por processo entrado nas duas justiças, deveria haver 3.244 magistrados nos Juizados Especiais.

Ainda que se relativize os dados, uma vez que as informações estão incompletas, o total de entrados por 100 mil habitantes no juízo comum (4.676,72) é 2,34 vezes maior que o de entrados nos JEC (1.993,86), enquanto o número de magistrados alocados nos JECs é 10 vezes menor. Assim, a despeito da visível deficiência nos dados, uma conclusão se impõe: o número de juízes exclusivos nos JECs é muito insuficiente e não guarda proporcionalidade com o de juízes responsáveis pelo juízo comum.

Ademais, deve-se notar que há estados em que o volume de entrados nos JECs já é maior do que o do juízo comum: Acre e Amapá. Como decorrência do baixo número de magistrados, em todas as unidades da federação a relação entrados por magistrado é sempre mais alta nos JECs.

Acrescente-se a estes traços, que o índice de congestionamento é significativo, apesar de apresentar uma grande variação entre as unidades da federação. A média nacional é de 48,84%, mas ultrapassa a casa dos 80%, no Ceará e no Pará, enquanto é de apenas 2,3% no Mato Grosso do Sul e de 14%, em Pernambuco. Por outro lado, o grau de congestionamento não possui relação com o número de entrados.

Tabela 1. Juízo comum 1º grau e juizados especiais

Estado	Magistrados J.Comum	Magistrados JEC	Entr/hab J.Comum	Entr/hab JEC	Entr/hab J.Comum	Entr/hab JEC	Congestionamento JC (%)	Congestionamento JEC (%)
AC	35	7	3.045,65	4.533,67	522,63	3.889,86	68,47	58,84
AL	121	0	2.373,20	667,25	572,25	0,0	S/Inf	S/Inf
AP	24	32	2.798,43	5.226,85	623,63	873,59	46,02	27,76
AM	102	20	1.881,88	532,42	559,23	806,90	96,25	59,01
BA	528	48	2.487,89	635,58	633,07	1.779,04	85,55	54,34

continua

continuação

Estado	Magis- trados J.Comum	Magis- trados JEC	Entr/hab J.Comum	Entr/hab JEC	Entr/hab J.Comum	Entr/hab JEC	Congestio- namento JC (%)	Congestio- namento JEC (%)
CE	292	40	2.452,70	734,88	651,68	1.425,38	98,52	92,84
DF	168	43	11.039,05	3.998,83	1.438,88	2.036,42	67,27	26,42
ES	238	35	2.618,81	1327,85	357,63	1.233,09	68,16	48,50
GO	217	43	4.794,12	1997,26	1.172,34	2.464,74	83,40	51,55
MA	190	21	1.377,39	714,33	425,81	1.997,95	80,89	55,47
MT	166	13	8.109,50	2.288,96	1.295,24	4.668,31	60,10	44,98
MS	136	13	7.214,03	2.595,81	1.150,90	4.332,38	68,35	2,33
MG	550	115	4.541,12	2.770,41	1.531,87	4.469,58	58,74	36,90
PA	249	0	1.839,29	518,48	485,67	0,0	92,02	81,66
PB	201	21	3.573,70	1.301,34	625,59	2.180,43	63,89	30,44
PR	470	165	4.081,02	1.989,97	860,21	1.194,81	77,66	S/Inf.
PE	411	0	2.844,71	1.244,90	564,92	0,0	90,12	14,27
PI	126	18	2.148,29	786,94	498,49	1.278,22	76,85	63,47
RJ	586	60	3.121,23	3.061,83	792,51	7.592,88	91,15	62,56
RN	161	0	S/Inf.	S/Inf.	S/Inf.	S/Inf.	S/Inf.	S/Inf.
RS	561	16	9.107,81	4.177,81	1.706,45	27.445,56	71,99	38,35
RO	83	5	5.105,27	2.229,61	895,52	6.492,20	70,36	35,85
RR	27	3	3.417,00	1.846,62	452,19	2.199,33	78,49	63,05
SC	298	0	11.900,34	790,03	2.139,19	0,0	78,74	60,79
SP	1.515	S/Inf.	10.614,29	3.122,84	2.712,03	S/Inf.	98,08	65,05
SE	92	13	6.088,88	1.483,72	1.240,68	2.139,54	56,50	40,87
TO	62	20	3.019,23	1.262,17	599,06	776,35	58,54	56,81
Brasil	7.609	751	4.676,72	1.993,86	946,45	2.242,96	75,45	48,84

Fonte: STF, 2003

Esses dados apontam na direção de que os JECs, apesar de representarem uma ampliação no acesso à justiça, não desfrutaram de uma situação minimamente adequada para o desenvolvimento de suas potencialidades.

Esta descrição genérica, sem dúvida insuficiente para a elaboração de um diagnóstico mais consistente, pode ser completada com dados provenientes de pesquisa recente, de âmbito nacional, realizada pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (CEBEPEJ).⁴ Alguns dos principais achados destas investigações serão sumariados a seguir.

O usuário, por excelência, dos Juizados Especiais é pessoa física. Em seguida, mas em proporção bastante reduzida, aparece a pessoa jurídica, sendo insignificante a presença de uma combinação de pessoa física e de pessoa jurídica. As pessoas físicas correspondem a 93,7% dos reclamantes e as pessoas jurídicas a apenas 6,2%.

Do ponto de vista da qualificação do reclamante, a pesquisa detectou que não há distinções significativas entre os JECs das diferentes capitais incluídas na amostra. Apenas no Amapá os reclamantes pessoas jurídicas atingem um percentual expressivo: 22,2%. Neste estado, foi instituído um procedimento especial para microempresa, resultante de um acordo com o Sebrae. Nos demais estados, a proporção de pessoas jurídicas é muito mais reduzida. Assim se distribui esta proporção nos JECs pesquisados, em ordem decrescente de grandeza: 8,9% em Belo Horizonte; 6,% em Porto Alegre; 5,7% em Goiânia; 5,1% em Salvador; 2,2% em Fortaleza; 1,9% no Rio de Janeiro; 1,5% em São Paulo; e 1,3% em Belém.

Na quase totalidade dos casos (97,6%), os processos têm como autor apenas uma pessoa. Quanto a este aspecto não se singularizam os nove grupos de JECs pesquisados.

4. A pesquisa foi feita para a Secretaria de Reforma do Judiciário entre dezembro de 2004 e fevereiro de 2006, buscando examinar quem eram os usuários, quem eram os reclamados, a natureza da reclamação, a presença de advogados, o percentual de acordos e o tempo para a conclusão da demanda. Reconhecendo a heterogeneidade das realidades regionais, tanto do ponto de vista econômico, social e cultural como de acesso à justiça foram construídas amostras representando essa diversidade. Nove unidades da federação com diferentes características socioeconômicas foram selecionadas e, nestas unidades, fixou-se nas capitais e nas capitais foram escolhidos alguns juizados, de acordo com as particularidades locais. As informações foram recolhidas nos processos, por meio de fichas. As capitais incluídas na amostra foram: Belém, Belo Horizonte, Fortaleza, Goiânia, Macapá, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

Os condomínios aparecem como reclamante em Salvador, em Fortaleza, em Goiânia, em Belém e em Porto Alegre. No total da amostra somam apenas 138 casos, isto é, 2,3%. Sua presença mais acentuada foi constatada em Salvador e em Fortaleza. No Rio de Janeiro, contudo, há jurisprudência para que não se aceite microempresa no polo ativo dos JECs.

No que se refere ao reclamado, há quase que uma divisão ao meio entre reclamados pessoa física e reclamados pessoa jurídica. No total da amostra as pessoas físicas representam 49,5% e as pessoas jurídicas, 48,9%. A presença de ambas é insignificante: 1,6%.

Na maioria dos casos em que o reclamado é pessoa física, há apenas uma pessoa: 88,8%. Aparecem duas pessoas em 9,4% dos processos e três ou mais pessoas físicas em apenas 1,8%. Nota-se, entretanto, diferenças entre os grupos de JECs. Assim, discrepam destas médias os JECs das seguintes capitais: Salvador, com uma pessoa em 77,2% dos processos, com duas pessoas físicas em 21,3%; Goiânia com uma pessoa em 82,4% e com duas em 15,2%; e Macapá com uma pessoa física em 97,6% dos casos.

Já quando o reclamado é pessoa jurídica, tem-se apenas uma pessoa em 92,3% dos processos. Só em Porto Alegre registrou-se uma diferença significativa: ali uma pessoa jurídica participa em 88% dos processos e duas pessoas jurídicas atingem 12%.

A principal reclamação levada aos juizados refere-se à relação de consumo. Enquadram-se neste tipo de matéria 37,2% dos processos analisados. Em seguida, mas com quase a metade dessas reclamações aparece acidente de trânsito – 17,5%. A execução de título extrajudicial responde por 9,8%. Saliente-se a existência de alto percentual relacionado à execução de sentença judicial e à cobrança. Esta proporção é muito expressiva em quase todas as capitais, sendo especialmente alta nos JECs de Porto Alegre, atingindo 45,6% das reclamações.

Matérias afeitas à relação de consumo não têm igual peso em todos os grupos de juizados. Vale a pena observar estas proporções em cada uma das capitais, como mostra a Tabela 2 a seguir:

Tabela 2. *Relação de Consumo, especificações, em %*

Macapá	10,2
Salvador	33,4
Fortaleza	7,7

continua

continuação

Goiânia	31,3
Belo Horizonte	55,3
Belém	33,8
Rio de Janeiro	79,0
Porto Alegre	32,1
São Paulo	50,8
TOTAL	37,2

Fonte: CEBEPEJ, 2006

As maiores diferenças estão em Fortaleza e Macapá de um lado e no Rio de Janeiro de outro. Como se observa, nas duas primeiras capitais estes percentuais estão muito abaixo da média, enquanto no Rio de Janeiro fica muito acima. No caso de Fortaleza, a explicação está no extraordinário movimento do Juizado encarregado de resolver questões de trânsito. Processos relacionados a acidentes de trânsito representam ali mais da metade (60,4%) de todos os processos. Já em Macapá, respondem por um alto percentual – 38,4% – matérias de cobrança, não compatíveis com nenhuma das categorias escolhidas como classificatórias da natureza da reclamação.

A principal reclamação enquadrada na categoria consumo diz respeito a serviços de telecomunicações. Em todas as capitais pesquisadas esta demanda sempre ultrapassa 10% dos processos, atingindo mais do que 40% em Macapá e em Fortaleza.

Logo após as reclamações relativas aos serviços de telecomunicações aparecem as reclamações envolvendo transações comerciais, com 19,3%. Uma vez mais, há expressivas variações entre as capitais. Este tipo de demanda varia de um mínimo de 9,3% nos JECs de Goiânia até um máximo de 25,1% nos de São Paulo. Os serviços bancários, por sua vez, representam 11,8% das reclamações incluídas como de relação de consumo. Esta proporção só é muito baixa nos juizados de Fortaleza. Nas demais capitais a proporção está bastante próxima da média geral.

Constatou-se pedido de indenização por dano moral em 20% dos processos analisados. No Rio de Janeiro esta proporção chega a 50,4%, mais do

que o dobro da média geral. Em contraste, em Macapá e em Fortaleza, esses percentuais são significativamente inferiores aos das demais capitais.

A expressiva maioria (60,2%) dos reclamantes comparece sem a assistência de um advogado (ver Tabela 3). Em todas as capitais este percentual é significativo. O Rio de Janeiro se constitui na única exceção. Ali, a maioria dos reclamantes – 51,9% – compareceu com advogado. No extremo oposto, aparece Fortaleza, com apenas 15,3% dos reclamantes acompanhados de advogados. Neste caso, a explicação está no alto volume de reclamações relativas a acidentes de trânsito.

Tabela 3. *Presença de advogado, junto ao reclamante, em %*

	Sim	Não	Ausência da parte	Sem Inform.
Macapá	22,1	59,7	18,1	0,2
Salvador	25,6	63,1	11,3	
Fortaleza	15,3	80,9	3,9	
Goiânia	31,6	55,4	13,0	
Belo Horizonte	22,9	69,0	7,9	0,2
Belém	26,8	53,9	17,7	1,6
Rio de Janeiro	51,9	40,9	7,2	
Porto Alegre	35,9	53,6	10,1	0,4
São Paulo	26,0	62,2	11,8	
TOTAL	28,6	60,2	11,0	0,3

Fonte: CEBEPEJ, 2006

No que diz respeito à presença de advogado junto ao reclamado, as proporções são diferentes das observadas junto aos reclamantes, ainda que, também neste caso, a maioria tenha comparecido aos JECs sem advogado. Advogados acompanharam o reclamado em 34,7% dos casos. Apresentam proporções significativamente inferiores à média geral os reclamados em Fortaleza e em Macapá; e proporções significativamente superiores os reclamados em São Paulo e no Rio de Janeiro.

Tabela 4. *Presença de advogado, junto ao reclamado, em %*

	Sim	Não	Ausência da parte	Sem Inform.
Macapá	20,4	44,2	34,9	0,6
Salvador	33,6	50,3	16,0	
Fortaleza	12,4	74,7	12,9	
Goiânia	37,1	38,8	24,0	
Belo Horizonte	38,3	43,2	18,4	0,2
Belém	33,5	40,9	23,5	2,2
Rio de Janeiro	60,8	32,8	6,2	0,2
Porto Alegre	33,5	44,8	18,9	2,7
São Paulo	41,3	38,3	20,4	
TOTAL	34,7	45,8	18,9	0,6

Fonte: CEBEPEJ, 2006

Comparando-se a presença de advogados junto a reclamantes e a reclamados observa-se que os nove conjuntos de JECs não apresentam um padrão único. Em Macapá, em Fortaleza e em Porto Alegre, é maior a proporção de reclamantes do que de reclamados acompanhados de advogados. Nas demais capitais verifica-se o inverso: é maior o percentual de reclamados assistidos por advogados do que de reclamantes. Nesta última situação, chama especialmente a atenção o caso de São Paulo, onde 41,3% dos reclamados compareceram com advogados *versus* apenas 26% dos reclamantes.

Acordos constituem a essência da filosofia que inspirou a criação dos JECs. Deste ponto de vista, é possível dizer que quanto maior o índice de acordos, mais bem sucedido é um determinado juizado ou mais próximo ele se encontra de seu paradigma.

O percentual de acordo na audiência de conciliação é de apenas 34,5% no total da amostra. Em Fortaleza encontra-se a proporção mais alta, devido às peculiaridades do juizado voltado para questões relativas a acidentes de trânsito (69%). Nos JECs de Porto Alegre, São Paulo, Belém e do Rio de Janeiro somente um em cada 4 reclamantes chega a acordo nesta fase, encerrando, conseqüentemente, a disputa.

Os dados indicam que a presença do juiz não tem se caracterizado como um fator decisivo para a celebração de acordos. Na audiência de instrução e julgamento, o índice de acordos é de 20,9% – muito abaixo do que faria supor a filosofia que rege os Juizados Especiais. Constate-se, contudo, as variações entre os JECs das diferentes capitais. A proporção de acordos é comparativamente mais alta em Macapá (27,8%), em Belo Horizonte (27,4%) e em Belém (25,7%) do que nas demais capitais. Por outro lado, devem ser notados os baixos índices em Goiânia (14,7%), em São Paulo (16,9%) e em Salvador (16,5%).

Verificou-se que houve sentença em 29,5% dos casos. A maior proporção diz respeito à homologação de acordo, com 39,3%, sendo significativo o percentual de extinção por desinteresse do autor – 24,4%.

A ocorrência de recurso foi notada em 31,2% dos processos analisados. As variações entre os nove grupos são expressivas, indo de um mínimo de 9,2% de recursos em Macapá até um máximo de 42,1% no Rio de Janeiro.

Destaque-se que o julgamento dos recursos manteve a sentença na maioria dos casos – 65,8%. A sentença foi reformada em 12,4%; reformada parcialmente em 16%. Uma vez mais, é heterogênea a situação dos diferentes grupos. O índice de manutenção variou de um máximo de 86,5% em Belo Horizonte até um mínimo de 50% em Porto Alegre.

A análise dos tempos mostrou que os processos de conhecimento, que percorreram todas as etapas, isto é, distribuição, audiência de instrução, proferimento de sentença de mérito e interposição e julgamento de recurso, duraram, em média, 346 dias. Quando houve execução de sentença (15,3% dos casos), a média de duração desta fase foi de 300 dias. Somando-se as duas fases, conhecimento e execução, a duração média do processo sobe para 649 dias. Sem dúvida alguma, um tempo muito superior do que prevê a lei e do que seria razoável em termos de garantia de direitos e pacificação social.

Acrescente-se a estas informações que, quanto à instalação física, na maior parte do país, os JECs são meras extensões de Varas ou se localizam no mesmo prédio no qual funciona o juízo comum.

Esse conjunto de dados permite concluir que, na prática, os Juizados Especiais não têm conseguido desenvolver plenamente suas potencialidades. Deparam-se com entraves, que vão da precariedade das instalações físicas, à falta de treinamento de conciliadores, ao número reduzido de juízes exclusivos até a lentidão para a solução dos conflitos.

Apesar, contudo, das inúmeras deficiências, que chegam, inclusive, a comprometer suas características mais importantes, como a celeridade, a

informalidade, a simplicidade e a busca permanente da solução conciliada dos conflitos, os Juizados Especiais Cíveis representam o canal mais importante para o acesso à Justiça pelos cidadãos comuns.

III. POTENCIALIDADES

São reiteradas as críticas ao Judiciário. Sua lentidão tem sido proclamada aos quatro ventos. A indiscutível crise na prestação jurisdicional dificilmente será superada apenas com mais reformas constitucionais ou alterações na legislação. Há um amplo espaço para mudanças que dependem de iniciativas no trato com os litígios, na gestão e na administração de varas e tribunais. Essas iniciativas têm condições de provocar mudanças positivas tanto na imagem do Judiciário como em seu desempenho, a curto, a médio e a longo prazos.

No que diz respeito às questões constitucionais, as mudanças até agora realizadas trazem consigo um alto potencial transformador na direção de uma maior transparência, de acréscimos nos graus de democratização interna e de ampliação do acesso da população. Por outro lado, já vêm estimulando a produção de dados e informações, indispensáveis não apenas para o conhecimento das instituições que compõem o sistema de justiça, mas, especialmente, para a construção de diagnósticos e proposição de soluções.

Quanto às preocupações com a ampliação no acesso à justiça e à efetivação na realização de direitos, atenção prioritária deveria ser dada aos Juizados Especiais. Estas instituições representam uma inovação no sistema jurídico brasileiro, com alta capacidade de liderar e acelerar mudanças. Estas mudanças se expressam tanto na sua filosofia, como na mentalidade de seus operadores, com reflexos na percepção sobre a justiça por parte de seus destinatários, a população.

Os problemas do Judiciário são de tal magnitude que acabam por sustentar a impressão geral de que os tempos mudam, mas que na justiça nada se altera ou que tudo só piora. A extensão das deficiências certamente dificulta o reconhecimento de iniciativas com enorme potencial transformador.

Não há como desqualificar a crítica que aponta a morosidade da prestação jurisdicional. Justiça que tarda é justiça que falha, é uma justiça atuando a favor dos que não querem justiça, dos que tiram vantagens de sua lentidão. Apesar das deficiências ou devido a elas, o número de processos que dão ingresso no Judiciário apresenta um crescimento extraordinário (muitas vezes acima do aumento populacional), havendo, inclusive, quem receie que a estrutura física dos prédios rapidamente não agüente o peso dos volumes.

No meio deste caos, entretanto, insistimos, há iniciativas, há mudanças em andamento. Uma série de temas saiu do interdito, como por exemplo, o combate ao nepotismo, a fixação de teto salarial, férias judiciais, democratização de tribunais, quarentena, modernização administrativa, dentre outros. Várias iniciativas de natureza administrativa têm racionalizado o trabalho de varas e tribunais, diminuindo o tempo entre a entrada e a decisão de uma demanda judicial. Diagnósticos têm amparado propostas de modificações legislativas, tanto na área civil, como na criminal e na processual. Há espaço para que Juizados Especiais possam atuar de forma a reformular o sistema de justiça, tornando-o mais acessível à população.

Os entraves ao desenvolvimento pleno das potencialidades das mudanças são consideráveis, indo da mentalidade dos operadores do Direito aos constrangimentos externos. Isto não significa, porém, que não venham ocorrendo transformações e menos ainda que o desafio de construir uma justiça orientada pelos valores da igualdade deva ser abandonado. Significa, isto sim, que o reconhecimento dos passos já dados poderá levar a outros na direção de um Judiciário de fato garantidor de direitos e pacificador.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAPPELLETTI, Mauro. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- VIANNA, Luiz Werneck et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

MARIA TEREZA AINA SADEK é professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo e pesquisadora sênior do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais.