



Diversas faces de estudos sobre Acesso à Justiça e Cidadania

Several facets of studies about Access to Justice and Citizenship

Simone Braghin¹

Os direitos fornecem o conteúdo e os limites da igualdade, enquanto a justiça garante que esses parâmetros tenham validade e possam ser reclamados.

Maria Tereza Aina Sadek²

Quem nunca se pegou em uma fila de banco, na espera da consulta médica ou em um almoço de domingo ouvindo ou discutindo sobre alguma decisão judicial? Paremos para pensar: é bem provável que a resposta seja afirmativa. Será que o leitor desta enxuta apresentação já se pegou “por aí” discutindo casos jurídicos ou, em algum momento de sua vida, teve que recorrer ao sistema judiciário para resolver algum problema?

Você, leitor, já se pegou discutindo o julgamento da Ação Penal 470³ em alguma mesa de boteco ou “de domingo”? E sobre a recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que descriminaliza o aborto⁴? Você já “ouviu dizer” da decisão de *algum* juiz de *alguma* Vara da Família sobre pensão alimentícia de *algum* filhx de pessoa conhecida? Você já recorreu “à justiça” (ou indicou seu acionamento a alguém) para aquisição de remédios de alto custo que estavam em falta no “postinho” de saúde?

Você, alguma vez, teve que procurar o Juizado Especial para reclamar seus direitos de consumidor ferido por práticas comerciais abusivas? Percebeu algum impacto social (ou até mesmo moral ou religioso) com a decisão do STF favorável ao casamento homoafetivo, à adoção de crianças por esses casais e à própria extensão da compreensão jurídica sobre entidade familiar? Você já percebeu alguma mudança em seu entorno social ocasionada por alguma decisão judicial?

Essa provocação – de certo tom brincante – é apenas uma forma propositiva de se lançar à reflexão proposta neste dossiê: pensar o “jurídico” de modo associado com as práticas cotidianas da vida coletiva e política brasileira.

Não é mais possível ignorar os impactos que as decisões judiciais têm na ação política e na vida social. Das decisões cotidianas de direitos individuais até às mais complexas de direito difuso ou coletivo, a finalidade última do sistema judicial acaba sendo a de regular

¹ Mestranda em Sociologia no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (PPGS/UFSCar). Membro do Núcleo de Estudos em Direito, Justiça e Sociedade (NEDJUS) (<http://www.nedjus.ufscar.br>). E-mail: sim3br@gmail.com

² Maria Tereza Aina Sadek: *Justiça e direitos: a construção da igualdade*. In: BOTELHO, A.; SCHWARCZ, L. M. (Orgs.). *Cidadania, um projeto em construção*. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

³ Apelidada como *mensalão*.

⁴ Até o terceiro mês de gestação.



as práticas políticas e sociais de determinada sociedade. Contudo, o acesso à justiça não se limita a essa finalidade última.

Enquanto prática jurídica e política, pressupõe-se a criação e manutenção de mecanismos de acesso e assistência jurídica para diversos grupos de pessoas – das mais vulneráveis até aquelas um pouco mais *estabelecidas* dentro da ordem econômica social vigente. Evidente que os mecanismos de acesso à justiça pressupõe o acesso daqueles que *não tem acesso*, frente à inserção daqueles que possuem capitais culturais e financeiros para recorrer e garantir seus direitos de forma mais ágil e plena.

De todo modo, como Cappelletti e Garth⁵ apontam, o enfoque do acesso à justiça tem inúmeras implicações positivas e barreiras que ainda necessitam ser transpassadas – como as custas judiciais, por exemplo. Não podemos, no entanto, deixar de destacar que o acesso à justiça pressupõe: (a) uma modificação na estrutura do direito, ampliando seu uso a grupos vulneráveis econômica e socialmente; (b) a construção de mecanismos e instituições de representação legal de grupos ou indivíduos em interesses coletivos; e (c) o estabelecimento de procedimentos legalísticos simplificadores do direito, como a *capacitação legal* dos direitos e deveres de cidadania.

Como ilustra o cientista político e sociólogo, José Murilo de Carvalho⁶, em referência direta à obra do sociólogo britânico Thomas H. Marshall⁷, a cidadania brasileira percorre um longo caminho de avanços e retrocessos. Um dos diagnósticos desse autor é que, nos dias atuais, os direitos sociais, políticos e civis, reconstituídos como a retomada democrática, atingem sua plenitude apenas a uma parcela reduzida da população – aquela que detém de elevados capitais financeiros e escolares. Já a grande maioria da população, que não se insere nesse perfil, não vivencia seus direitos, ficando à deriva do acesso ao sistema judicial. A justiça que conhecem se limita à “espada”.

A Carta promulgada pelo constituinte de 1988, e por ele apelidada de “cidadã”, ampliou e constitucionalizou direitos de cidadania. Entretanto, na prática ela não atinge a todos. Ela garantiu o acesso popular ao judiciário como direito em seu artigo 5º, XXXV; contudo, não estabeleceu de imediato todas as garantias e mecanismos para esse acesso. Os mecanismos de acesso à justiça no Brasil são mais recentes.

Dos inscritos na Carta de 1988, observamos a criação de mecanismos de interposição de demandas sobre controle de constitucionalidade das leis por parcela da sociedade civil organizada – em específico, aquela organizada em confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional – ou, até mesmo, por intermédio de atores legitimados com potencial de *representar* suas demandas, tais como os partidos políticos e a Ordem dos Advogados do Brasil. Estabeleceu-se constitucionalmente o mecanismo do mandato de injunção para casos individuais ou coletivos concretos que interpelem a ausência de norma regulamentadora sobre determinado direito de cidadania. E, além disso, vemos a mudança no enquadramento democrático do papel do Ministério Público, conforme aponta Tereza Sadek⁸.

Entre essas mudanças provocadas pela Constituição, a politóloga destaca a independência

⁵ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris, 1988.

⁶ CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o Longo Caminho. 7a ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2011.

⁷ MARSHALL, Thomas. Humphrey. Cidadania, classe social e *status*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

⁸ SADEK, Maria Tereza. Cidadania e ministério público. In SADEK, Maria Tereza. (Org.). Justiça e cidadania no Brasil [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, p. 3-22, 2009.



dessa instituição dos demais poderes do Estado, possuindo garantias constitucionais de autonomia administrativa e funcional. Somada a essas garantias, a ampliação de sua atuação à responsabilidade de representar os direitos individuais, difusos e coletivos da população nas Ações Cíveis Coletivas⁹ aumentam seu destaque como um poder garantidor de interesses da sociedade civil:

Este Ministério Público entendido como defensor da sociedade ou, mais especificamente, como comprometido com a justiça social, com a construção de uma sociedade mais justa, orientaria, em boa medida, o tipo “novo” e, em decorrência, a ação de uma parte de seus integrantes, transformando-os em atores políticos relevantes. (SADEK, Idem, p. 8).

Apesar da ampliação das prerrogativas do Ministério Público e do aumento da representatividade de parcela da sociedade organizada para a interposição de ações de controle de constitucionalidade das leis, a inserção das Defensorias Públicas e demais direitos de acesso à justiça presentes na Carta de 1988, conforme aponta Vianna¹⁰, começam a ser observados com maior força a partir dos anos 1990 com a criação de mecanismos facilitadores do acesso à justiça que colocam a letra constitucional “na prática” da política e da vida coletiva.

Até o ano de 1989, havia Defensorias Públicas instaladas em apenas 7 estados do país, segundo dados compilados do Ipea¹¹. A autonomia orçamentária, funcional e administrativa desse órgão só foi instituída em 2004, pela Emenda Constitucional nº 45¹². A legislação e consequente instalação de Juizados Especiais Cíveis e Criminais – antigos Juizados Especiais de Pequenas Causas, instalados apenas em alguns estados – é recente¹³ e ampliou os mecanismos de conciliação entre as partes envolvidas em processos de disputa jurídica, provendo aumento na capacidade de resolução de conflitos judiciais e celeridade dos demais processos em trâmite na justiça comum.

Apesar desses e outros avanços, o acesso à justiça por pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica ainda é latente. Tereza Sadek¹⁴ faz considerações sobre o acionamento, o processo em si e o resultado final do direito ao acesso à justiça. Os dados que mobiliza corroboram com o argumento de que o acesso à justiça ainda é limitado e as “barreiras” para efetua-lo estão presentes em diversos níveis estruturais e institucionais da sociedade, inclusive nas instituições jurídicas.

Ao que aponta a autora, um dos elementos que limita o acesso à justiça é o desconhecimento e descrédito de que a justiça *serve* a todos e detém de mecanismos específicos para aqueles

⁹ Sob o marco da Lei Federal nº 7.347 de 1985 e a inserção constitucional dessa ampliação na Carta de 1988.

¹⁰ VIANNA, Luiz Werneck. Judicialização da política e das relações sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

¹¹ Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/mapadefensoria/a-defensoria-publica>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

¹² Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm>. Acesso em: 20 nov. 2016.

¹³ Lei Federal nº 9.099 de 1995.

¹⁴ SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. Revista USP, São Paulo, n. 101, p. 55-66, mar./abr./maio, 2014.



que não possuem fáceis condições de acessá-la. Para ilustrar esse argumento, Sadek¹⁵ apresenta dados do levantamento da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo que aponta que mais de 60% das ações judiciais contra o Sistema Único de Saúde (SUS), para aquisição de remédios, são realizadas por pessoas que possuem convênios médicos particulares ou que frequentam clínicas privadas.

Pesquisas comparativas internacionais mostram que sociedades marcadas por elevados índices de desigualdade econômica e social apresentam alta probabilidade de que amplas camadas de sua população sejam caracterizadas pelo desconhecimento de direitos. Essa característica compromete a universalização do acesso à justiça, afastando da porta de entrada todos aqueles que sequer possuem informações sobre direitos. (SADEK, 2014, p. 58).

Os problemas também são de ordem estrutural. A ausência de instituições jurídicas em diversos municípios, por exemplo, é um dos agravantes. Essa ausência, além de aumentar a distância entre a sociedade das instituições jurídicas, aumenta o descrédito de que a justiça também é instrumento de manutenção e proteção dos direitos dos cidadãos médios – de que a justiça não serve só para ricos, empresas ou para o uso dos governantes.

O custo da litigância *em si* não limita a possibilidade de acesso à justiça pela sociedade não abastada de recursos. Outros dois elementos latentes para essa limitação e descrédito é a morosidade do processo judicial – que afasta o interesse de quem tem pressa em solucionar conflitos ou problemas em geral – e o descolamento linguístico do Direito com os cidadãos menos abastados de capitais simbólicos¹⁶, como, por exemplo, elevados níveis de escolaridade.

De todo modo, amplia-se o tema do acesso à justiça enquanto direito para a sua concretização por mecanismos de inclusão via difusão de conhecimento. As medidas de *capacitação legal* são um exemplo de popularização dos direitos de cidadania que ganham expressiva adesão de instituições jurídicas e grupos sociais ligados a pauta dos direitos humanos. Evidente que essas ações não atingem toda parcela daqueles necessitados por informações de seus direitos. De qualquer modo, auxiliam na formação e mobilização de uma rede cidadã voltada para a difusão de conhecimentos sobre direitos e das formas e mecanismos de acionamento das instituições jurídicas.

Os impactos dos acessos e usos que são feitos da justiça por grupos sociais ou políticos tem como fim manter *ou* alterar a ordem vigente. Por exemplo, e à luz da crítica de Virgílio Silva¹⁷ sobre a judicialização das políticas públicas de saúde, o impacto de uma decisão judicial favorável à compra de um medicamento de alto custo para *um* usuário do SUS pode produzir impactos políticos e sociais significativos, pois uma decisão judicial dessa magnitude envolve recursos orçamentários destinados à pasta da Saúde que, conseqüentemente, serão deslocados de alguma política pública universal ou focal para a compra de medicamento destinados a apenas uma pessoa.

Não nos cabe aqui atribuir juízos de valores acerca do direito de um em detrimento de

¹⁵ Idem.

¹⁶ BOURDIEU, Pierre. A força do Direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico. In: BOURDIEU, P. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

¹⁷ SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre a transformação social e obstáculos à realização dos direitos sociais. In: NETO, C. P. S.; SARMENTO, D. Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.



outros. O exemplo acima tem como objetivo provocar no imaginário do leitor o entendimento de que o acesso à justiça como direito de cidadania não envolve apenas uma discussão sobre direitos individuais, difusos ou coletivos. O que entra aqui em questão é a judicialização das relações sociais e, à luz do exemplo, conseqüentemente, a judicialização da política.

A proposta desse dossiê foi reunir artigos de diversas áreas do conhecimento que abordassem questões relativas ao acesso à justiça e cidadania, discutindo as desigualdades desse acesso ao exercício pleno dos direitos. A ideia geral é observar por diversos ângulos o mesmo objeto: a relação entre a política e a sociedade mediada pelo campo do Direito e os impactos que essa mediação provoca na política e na vida de grupos específicos que buscam o judiciário como recurso último para a proteção de sua cidadania.

A diversidade de áreas dos autores e a complexidade do tema trazido estão presentes em cada artigo de modo singular. Esse mosaico tem como elemento comum o objetivo dos autores de aprofundar a compreensão sobre cada um dos temas e objetos aos quais voltam o olhar, avançando no entendimento sobre a importância política do Direito na democracia brasileira, na regulação da vida coletiva e na mediação dos conflitos dessa sociedade com o poder público e, até mesmo, entre os poderes e entes da República.

O artigo de Décio Vieira da Rocha inicia o dossiê discutindo sobre o avanço do sistema judicial como representante indireto dos interesses sociais e controlador das ações políticas dos poderes eleitos. Um dos argumentos centrais do autor é que a judicialização da política, enquanto um mecanismo de controle das ações dos poderes eleitos, torna-se um importante instrumento para a manutenção da ordem democrática. Partindo do todo para o particular, Rocha discorre sobre o protagônico papel do STF nesse avanço das instâncias jurídicas, trazendo à luz o processo histórico que culminou no atual arranjo dessa Corte enquanto um relevante ator político da democracia brasileira.

Éverton Neves dos Santos reflete sobre o Núcleo de Prática Jurídica (NPJ), instalado na cidade de Diamantino/MT, e seu potencial para a efetivação do direito de acesso à justiça da população do entorno. Dos gregos aos modernos, recupera brevemente o processo histórico desse conceito, assimilando-o como um procedimento para a efetivação de outros direitos e, como um direito elementar, associado com a ideia de cidadania e direitos humanos. Sobre o caso em particular do NPJ, ele aponta que uma das metas desse Núcleo é prestar assistência jurídica às pessoas que não possuem condições de acesso à justiça via advocacia privada, devido a condições financeiras desfavoráveis a judicialização de questões sociais. No entanto, os dados mobilizados pelo autor o levam a concluir que os mecanismos de acesso à justiça disponibilizados no NPJ costumam ser utilizados por grupos mais *empoderados* de seus direitos e de outros capitais, como renda e escolaridade.

No artigo seguinte, Maria Luiza Moura discute a utilização de discursos e saberes médicos por desembargadores de tribunais estaduais para a fundamentação jurídica de decisões sobre a retificação registral de travestis, transexuais e transgêneros. Utilizando de análise documental, Moura problematiza esses usos de discursos de saberes médicos, realizados de modo associado a valores de mundo pré-concebidos, e não como uma das várias referências científicas que poderiam auxiliar na formação de um veredicto que leve em conta diversas facetas da sociedade. A autora aponta para uma ausência de reflexividade desse grupo às questões referentes às diferenças e formas de opressão sofridas por grupos minoritários, como os transindividuais. À luz dos casos analisados, ela aponta que os operadores do Direito reproduzem discursos não inclusivos e opressores, mesmo quando decidem em sentido favorável à retificação registral.



Na sequência, em uma rica descrição etnográfica, Janaína Dantas Germano Gomes ilustra as disputas semânticas do conceito de acesso à justiça e seus efeitos na prática das interações sociais em balcões judiciais de fóruns da cidade de São Paulo/SP. Nos fóruns observados, esse conceito perpassa os sentidos e valores que os funcionários detém sobre como a justiça *deve ser e por quem pode ser* acessada. Esses valores compartilhados transparecem nas práticas e convenções de cada balcão judicial e na forma como os usuários percebem as diferentes formas de tratamento recebidas. A autora ilustra, então, o outro lado desse serviço: a dificuldade dos usuários em acessar mecanismos da justiça e as estratégias empregadas para superar as barreiras impostas pelos funcionários dos fóruns, de modo a acessarem com eficácia os processos que necessitam para desempenharem suas funções profissionais de advogados ou estagiários de escritórios de advocacia.

Finalizamos o dossiê com o artigo de Ana Carolina Silva Sardelari e Giovanna Mariano Silva. Nele, as autoras discutem o conceito de cidadania pela ótica de três autores da sociologia e ciência política brasileira, relacionado-os com a bibliografia que retrata formas de *luta por direitos* e por *justiça social*, isto é, como prática política de reconhecimento de diferenças sociais e econômicas e geração de mecanismos de redistribuição de direitos e bens coletivos. Em discussão posterior, apresentam indicadores de percepção de direitos de cidadania do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). Esses dados apontam para uma percepção popular de que a cidadania é seletiva – a grupos específicos possuidores de recursos para atingí-la –, e que essa percepção aprofunda cada vez mais o distanciamento dos sujeitos das instituições políticas e jurídicas, atenuando uma visão míope *de si* enquanto atores sociais capazes de construir e reclamar seus direitos.

À todos, uma excelente leitura!