

ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE ESCOLHAS POLÍTICAS E A NECESSIDADE DE CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA AGENDA DE PESQUISA

ACCESS TO JUSTICE IN BRAZIL: REFLECTIONS ON THE POLITICAL CHOICES AND THE SEARCH OF A NEW RESEARCH AGENDA

Daniela Monteiro Gabbay¹
Susana Henriques da Costa²
Maria Cecília Araujo Asperti³

RESUMO: Este artigo, inspirado nas reflexões de Marc Galanter sobre a distributividade do acesso à justiça, tem por objeto a análise e problematização das escolhas políticas sobre acesso à justiça contidas em marcos normativos de direito processual civil no Brasil, especialmente os juizados especiais, as ações coletivas, a Reforma do Judiciário e o Código de Processo Civil de 2015. Em um percurso cronológico dessas mudanças legislativas, foram estudados os principais discursos vencedores e vencidos acerca da pauta de acesso à justiça e sua relação com o cenário de litigiosidade no Brasil para verificar como influíram nas escolhas políticas que marcaram o Judiciário e o direito processual civil nas últimas décadas. Ao final, confirmou-se a hipótese de que a pauta redistributiva de acesso à justiça, ou seja, de facilitação do acesso à justiça para os indivíduos, grupos e conflitos à margem do sistema, deixou de estar presente nas escolhas político-legislativas das reformas processuais ao longo da década de 1990 até a promulgação da nova lei processual, quando então o acesso à justiça saiu definitivamente do epicentro dos debates legislativos para se transformar em uma “não questão”, o que revela a necessidade a construção de nova agenda de pesquisa sobre o tema.

Palavras-chave: Acesso à justiça. Debates legislativos. Litigiosidade. Nova agenda de pesquisa.

ABSTRACT: This article, inspired by Marc Galanter 's reflections on the distribution of access to justice, aims at analyzing and problematizing the political choices concerning access to justice contained in the normative frameworks of civil procedural law in Brazil, especially the small claim courts, collective actions, the Judicial Reform and the Civil Procedure Code of 2015. In a chronological course that followed such legislative changes, it studies the main discourses on the access to justice agenda, as well as the relation between them and the litigation scenario in Brazil, to verify how they influenced the political choices that marked the Judiciary and civil procedural law in the last decades. In the end, the hypothesis was confirmed that the redistributive meaning of access to justice, that is, the search for facilitating access to justice for individuals, groups and conflicts outside the system, was no longer present in the political-legislative choices of the procedural reforms throughout the 1990s until the enactment of the new procedural law, in which access to justice was definitively removed from the epicenter of legislative debates to become a "non-issue", what reflects the necessity to build a new research agenda on this matter.

Keywords: Access to justice. Legislative debates. Litigation. New research agenda.

¹ Escola de Direito de São Paulo da FGV. Mestre e doutora pela Universidade de São Paulo (USP). Professora da graduação e pós graduação da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV), nas áreas de Mediação, Arbitragem e Processo Civil. Foi visiting fellow na Universidade de Yale (EUA) e na London School of Economics and Political Science (UK).

² Professora doutora da Faculdade de Direito da USP e da FGV Direito SP (GVlaw). Mestre e doutora em Direito Processual pela Faculdade de Direito da USP. Pós-doutora pela Madison Law School (University of Wisconsin). Promotora de Justiça do Estado de São Paulo.

³ Professora da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV DIREITO SP). Mestre e doutora em Direito Processual pela Faculdade de Direito da USP.



1 INTRODUÇÃO

Este artigo, inspirado nas reflexões de Marc Galanter (1974, p. 95-160; 2010, p. 115-128) sobre a necessidade de redistribuir o acesso à justiça ante o desequilíbrio de poder entre os litigantes, tem por objetivo analisar a agenda de acesso à justiça no Brasil a partir de um olhar sobre as escolhas políticas que motivaram recentes marcos normativos com particular relevância nessa temática, especificamente a criação dos juizados especiais, as ações coletivas, a reforma do Judiciário e a promulgação de um novo Código de Processo Civil.

Segundo Galanter (2010, p. 115-128), a premissa central do acesso à justiça é a de que a sua distribuição parte de escolhas políticas distributivas, necessárias diante do constante reconhecimento de novas injustiças e da dinamicidade das fronteiras entre justiça e injustiça. É necessário compreender, portanto, quais foram os discursos que fundamentaram essas escolhas políticas e as suas repercussões em termos de “quem” e “como” se acessa a justiça no Brasil, partindo da premissa de que o acesso à justiça também é um direito social que demanda prestações positivas por parte do Estado (SALLES, 2006, p. 781-782); ou seja, que o “cobertor é curto” e o acesso à justiça para todos é inviável.

Assim, adotando-se essas premissas, e reconhecendo-se que as reformas judiciárias e processuais partem de escolhas políticas, abandonou-se neste artigo o paradigma da neutralidade do direito processual civil para se analisar, além do texto normativo, os debates legislativos, as exposições de motivos, os anteprojetos e projetos de lei (que muitas vezes contém versões antagônicas), além de notícias divulgadas na mídia e análises acadêmicas acerca de quatro marcos legais acima mencionados: (i) os Juizados Especiais (Capítulo 3); (ii) a regulamentação da Ação Civil Pública (Capítulo 3); a Emenda Constitucional 45/2004 sobre a Reforma do Judiciário (Capítulo 4) e Código de Processo Civil de 2015 (Capítulo 5). Trata-se, portanto, de uma análise eminentemente documental, com referências bibliográficas e dados secundários, que adota como referência a noção de

distributividade do acesso à justiça para aprofundar a leitura das escolhas políticas relacionadas ao tema no Brasil.

Dessa forma, a hipótese levantada é a de que o tema do acesso à justiça, em particular a necessidade de sua facilitação para indivíduos, grupos e conflitos marginalizados, deixou de se fazer presente nas escolhas políticas feitas no Brasil, que passaram a ser fortemente influenciadas por discursos que atribuíram significados ao acesso à justiça mais relacionados à ineficiência do Judiciário do que à pauta redistributiva. Considerando, assim, que os marcos legislativos mapeados neste artigo tiveram significativo impacto na conformação do Judiciário e do direito processual civil, o artigo analisará os textos e discursos legislativos em suas várias versões, identificando-se argumentos vencedores e vencidos, sempre com vistas a reconhecer as justificativas por detrás das escolhas políticas realizadas.

Inicialmente, o capítulo 2 apresenta e delimita o conceito de acesso à justiça adotado por esse artigo para a análise dos discursos e escolhas políticas sobre o tema, inclusive para investigar a hipótese levantada, que considera uma mudança de significado desse conceito a ponto de comportar valores muitas vezes antagônicos.

No capítulo 3, por sua vez, discute-se a redemocratização do Brasil e a construção de uma pauta redistributiva de acesso à justiça a partir de dois marcos legais, quais sejam, o dos juizados especiais e da ação coletiva, verificando-se argumentos nos debates legislativos acerca de interesses subrepresentados e indivíduos e grupos alijados dos mecanismos oficiais de solução de conflitos.

O capítulo 4 trata do marco legal da Reforma do Judiciário (Emenda Constitucional 45/2004) e do contraste entre o projeto original e o projeto que foi aprovado após 12 anos de tramitação, revelando como a pauta democratizante e redistributiva do acesso à justiça cedeu lugar a uma pauta racionalizadora, eficientista e gerencial. Nota-se que, embora os discursos acerca dos riscos de incerteza jurisdicional e da “explosão de litigiosidade” ofuscassem a pauta de redistribuição do acesso à justiça, houve uma progressiva atribuição de fluidez à noção de acesso à justiça, mas associada à eficiência e efetividade do que à redistribuição e inclusão.

O capítulo 5, por fim, traz o debate legislativo em torno do Código de Processo Civil de 2015, no qual fica clara a invisibilidade da pauta redistributiva do acesso à justiça diante da busca por uma redução do número de processos, favorecendo os interesses dos grandes litigantes e suas vantagens estratégicas.

Ao final, tendo sido desenvolvida a análise crítica e contextualizada acerca do desenvolvimento da legislação processual e de como o acesso à justiça vem sendo utilizado no Brasil para legitimar discursos contrastantes sobre as reformas institucionais e processuais do sistema de justiça, confirmou-se a hipótese levantada de que a redistribuição do acesso à justiça deixou de estar presente nos marcos legais das reformas processuais analisadas neste artigo, tendo a pauta redistributiva do direito social ao acesso à justiça se transformado em uma “não-questão, finalizando-se esse artigo com a proposta de construção de uma nova agenda de pesquisa sobre acesso à justiça.

2 DISCURSOS, ESCOLHAS POLÍTICAS E DIFERENTES PAUTAS SOBRE ACESSO À JUSTIÇA

Antes de adentrar na análise de documentos legislativos e discursos normativos sobre acesso à justiça, é necessário definir qual é o conceito de acesso à justiça de que se parte nesse artigo.

No Brasil, é muito comum o marco teórico de acesso à justiça ser remetido à clássica pesquisa comparativa conduzida por Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1978), no conhecido Projeto Florença. As chamadas “três ondas renovatórias” que foram descritas no relatório final de referida pesquisa são repetidas à exaustão nos projetos de pesquisa em direito processual, como se o diagnóstico realizado no final da década de 70, que, por sinal, não incluiu dados sobre o Brasil e só contou com tradução para o português em 1988 (CAPPELLETTI; GARTH, 1988), fossem ainda atuais.

A despeito da importância da pesquisa de Cappelletti e Garth, o fato é que no Brasil o estudo do acesso à justiça ganhou contornos próprios e o sistema de justiça foi objeto de análise empírica por áreas para além do direito, entrando na agenda das da ciência política

e das ciências sociais, especialmente a partir da década de 1990, sob os efeitos da redemocratização no contexto da promulgação da Constituição de 1988⁴.

Contudo, no âmbito do direito, especialmente do direito processual civil, o conteúdo que se incluiu na chave ampla de acesso à justiça ganhou tamanha fluidez que passou a comportar valores muitas vezes antagônicos. Hoje, por exemplo, é possível identificar nos debates legislativos uma defesa de que a suspensão de demandas individuais para julgamento das demandas repetitivas por amostragem é ampliadora de acesso à justiça, enquanto vemos claros limites de acesso à justiça e participação dos litigantes mais vulneráveis nessa forma de julgamento, como será melhor explicado no capítulo 4 abaixo. É preciso, portanto, definir o conceito de acesso à justiça utilizado neste artigo, de forma a permitir que a hipótese aqui levantada, de que o acesso à justiça deixou de ser pauta das reformas legislativas nas últimas décadas, possa ser validamente testada.

No Brasil, o acesso à justiça é um direito social previsto na Constituição Federal de 1988, promulgada em período de redemocratização posterior a um regime ditatorial que tornou o Poder Judiciário praticamente inacessível aos brasileiros por cerca de duas décadas. Encontra-se previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, que estabelece que nenhuma lei excluirá do Judiciário lesão ou ameaça de direito. Esta é uma característica muito própria do direito brasileiro, que torna o acesso à justiça exigível, especialmente no sistema de justiça estatal, tanto na sua dimensão substancial de transformação social pela efetivação de direitos, quanto na sua dimensão procedimental, relacionada à ampliação, racionalização e controle do aparato (instituições e procedimentos) governamental de realização dos direitos.

A forma como a obra de Cappelletti e Garth foi lida e citada no Brasil, porém, fez com que o direito social de acesso à justiça fosse lido como um ideal universalizante, uma afirmação que talvez fizesse sentido em um momento de consolidação de um modelo de Estado Social de Direito que, naquele período histórico, se pretendia instaurar na Europa

⁴ Para mais informações sobre pesquisas empíricas já realizadas sobre o sistema de Justiça brasileiro e que deram origem tanto a estatísticas quanto a publicações acadêmicas, vide o livro “Justiça em foco: estudos empíricos”, que é resultado de uma parceria entre a FGV Direito Rio e a Fundação Ford, no qual foi realizado um mapeamento de pesquisas empíricas já realizadas sobre acesso à justiça, com interpretações e estudos empíricos sobre a Justiça de 1990 a 2010 (SADEK; OLIVEIRA, 2012).

(JUNQUEIRA, 1996, p. 390). Porém, diversamente do que se via na Europa à época do Projeto Florença, o Brasil viveu apenas a promessa de um Estado de Bem Estar Social, tendo sido implementado, após o desmonte do Estado desenvolvimentista, um modelo neoliberal de privatizações e abertura de mercado, o que repercutiu diretamente nas reformas judiciárias e processuais que se seguiram à Constituição Federal de 1988, como se verá mais detidamente no capítulo 5 abaixo.

Portanto, para este artigo, acesso à justiça deve continuar sendo entendido como um direito social, mas cuja implementação se dá em um contexto social, político e econômico muito diverso daquele em que foi firmado no Projeto Florença. Também se tem clareza que, diversamente do que Cappelletti e Garth tentaram sustentar ao fomentar um “movimento universal de acesso à justiça”, esse direito, assim como todos os direitos que demandam uma prestação positiva por parte do Estado, não é plenamente universalizável. Parte-se, portanto, da premissa exposta por Galanter de que acesso à justiça é um recurso escasso (“cobertor curto”), em um mundo de capacidade social em expansão e que há uma escolha política distributiva, muitas vezes implícita no desenho institucional e normativo de um determinado país, na distribuição deste direito a determinados litigantes (GALANTER, 2010, p. 122-128).

Em outras palavras, uma agenda de acesso à justiça que faça sentido no Brasil atual é aquela que analisa as escolhas políticas realizadas que, como tal, são influenciadas pelo contexto social e econômico em que estão inseridas, bem como pelo jogo de interesses travado no processo legislativo que culmina em regramentos de teor tanto substanciais quanto procedimentais.

É evidente que essas escolhas não se referem somente ao desenho das instituições do sistema de justiça, mas também à própria legislação processual. O direito processual, que há muito tenta revestir-se de uma pretensa neutralidade técnica, certamente não está imune aos discursos políticos e econômicos dominantes e às influências dos atores do jogo da litigância. No Brasil, análises que reconheçam as escolhas políticas e interesses em jogo em matéria de direito processual civil são raras, dada a departamentalização ainda vigente no sistema educacional, em que a produção acadêmica se dá de forma compartimentalizada. Estudar processo civil no Brasil significa na maior parte das vezes

interpretar a dogmática, e não a questionar criticamente, de uma perspectiva mais sociológica e política do que estritamente legal.

Uma análise mais detida das recentes mudanças processuais demonstra, contudo, que a distribuição de acesso na justiça brasileira atualmente privilegia os grandes litigantes, presentes em uma significativa parcela do contingente de demandas que acarretam o congestionamento do sistema de justiça, e que derivam não da proliferação de conflitos interpessoais, mas de disputas envolvendo determinados atores públicos e privados que recorrem às cortes ou são levados ao Judiciário por indivíduos (cidadãos, consumidores, segurados) em casos que lidam com questões fáticas e jurídicas similares (GABBAY; SILVA; ASPERTI; COSTA, 2016, p. 10)⁵. Essa repetição traduz, na realidade, a magnitude da atuação desses entes, que se relacionam com indivíduos por meio de contratos de adesão ou mediante normativas padronizadas. Os questionamentos da licitude de condutas desses grandes litigantes, de um lado, e cobranças por partes destes em face a indivíduos e empresas inadimplentes, de outro, são frequentemente judicializados em litígios similares e volumosos⁶.

É de se esperar, portanto, que as escolhas políticas sobre acesso à justiça no Brasil, que foram realizadas ao longo dos anos posteriores à Constituinte por inúmeras reformas legislativas, tenham sido também influenciadas pelos discursos e interesses desses atores, que são, afinal, os principais usuários do sistema de justiça brasileiro. Nossa hipótese, mais uma vez, é a de que essas reformas foram pouco a pouco transformando a pauta redistributiva do direito social ao acesso à justiça em uma “não-questão” (MATTEI, 2007).

A pauta de que se fala neste artigo, portanto, é aquela que reconhece a escassez do direito ao acesso à justiça e que, a partir daí, busca fazer escolhas redistributivas, priorizando dar acesso aos que não o tem, em detrimento dos que repetidamente se utilizam das Cortes.

⁵ Também a esse respeito, vide Asperti (2018).

⁶ Sobre o volume de litígios e temas e litigantes mais frequentes no Judiciário Brasileiro, vide dados do Relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 17 fev. 2019.

3 POR UMA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO: JUIZADOS ESPECIAIS, AÇÃO COLETIVA E O MARCO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Como dito acima, a década de 1980 foi no Brasil um período de redemocratização decorrente de duas décadas de regime ditatorial. Este é um dado fundamental para entender como a pauta de acesso à justiça se insere no processo legislativo brasileiro.

Segundo Eliane Junqueira, embora fosse possível constatar nos anos 80 um alinhamento entre as mudanças legislativa brasileiras e a temática mundial de acesso à justiça, identificada pelas três ondas renovatórias de Cappelletti e Garth no relatório do Projeto Florença, o movimento de acesso à justiça brasileiro iniciou-se não pela crise do Estado Social, mas sim pela abertura política e pelo despertar dos movimentos sociais para a total inexistência de direitos básicos aos cidadãos (JUNQUEIRA, 1996, p. 390-391)⁷. O país realizava a transição entre um modelo de estado de tradição liberal-individualista para aquele que seria um modelo neoliberal voltado para privatizações e abertura de mercado. O período da redemocratização foi marcado pela vindicação de direitos civis e sociais por movimentos sociais, com as greves do final dos anos 70 e reorganizações sociais que acompanharam o processo de abertura política. Isso foi determinante para se identificar a natureza das recém-inauguradas discussões jurídicas no Brasil sobre o tema de acesso aos mecanismos estatais de solução de controvérsias, que foram fortemente influenciadas pelos trabalhos de Boaventura de Sousa Santos e suas reflexões sobre pluralismo jurídico (SANTOS, 1977).

As principais mudanças legislativas sobre o tema, até os meados da década de 1980, foram voltadas à construção de mecanismos mais informais de veiculação de conflitos individuais de menor complexidade e a viabilizar o acesso ao Judiciário de conflitos coletivos. A exposição de motivos da Lei n. 7244/84, que criou os Juizados Especiais de Pequenas Causas, ilustra bem qual a pauta que se discutia à época:

A ausência de tratamento judicial adequado para as pequenas causas - o terceiro problema acima focado - afeta, em regra, gente humilde, desprovida de capacidade econômica para enfrentar os custos e a demora de uma demanda

⁷ A hipótese da autora ganha força quando se constata, como já visto acima, que o Brasil não participou do relatório do Projeto Florença, embora a elite acadêmica jurídica brasileira transitasse pelos mesmos círculos de Mauro Cappelletti, e que o resumo do relatório só tenha sido traduzido para português em 1988, a partir de quando passou a ser reiteradamente citado na produção acadêmica jurídica.

judicial. A garantia meramente formal de acesso ao Judiciário, sem que se criem as condições básicas para o efetivo exercício do direito de postular em Juízo, não atende a um dos principais basilares da democracia, que é o da proteção judiciária dos direitos individuais. A elevada concentração populacional nas áreas urbanas, aliada ao desenvolvimento acelerado das formas de produção e consumo de bens e serviços, atua como fatos de intensificação e multiplicação de conflitos, principalmente no plano das relações econômicas. Tais conflitos, quando não solucionados, constituem fonte geradora de tensão social e podem facilmente transmutar-se em comportamento anti-social.

A pauta de acesso dessa legislação, como se vê, buscava priorizar e dar acesso a quem era alijado do Poder Judiciário por obstáculos formais e financeiros; ou seja, buscava dar acesso aos marginalizados em relação aos mecanismos oficiais de solução de conflitos, àqueles não tinham acesso à justiça. A parte final da exposição de motivos acima mencionada deixa ainda mais clara esta escolha:

Impõe-se, portanto, facilitar ao cidadão comum o acesso à justiça, removendo todos os obstáculos que a isso se antepõem, o alto custo da demanda, a lentidão e a quase certeza da inviabilidade ou inutilidade do ingresso em Juízo são fatores restritivos, cuja eliminação constitui a base fundamental da criação de novo procedimento judicial e do próprio órgão encarregado de sua aplicação, qual seja o Juizado Especial de Pequenas Causas (sem destaque no original)⁸.

Na década de 80 se discutiu e se aprovou também legislação que viabilizou o ingresso ao Judiciário de demandas coletivas (Lei n. 7437/1985), que veiculavam de conflitos de alto impacto social, até então praticamente inexistentes no Brasil. A recém-nascida produção acadêmica de *Law and Society* da época apontava para um processo individualista e para um Judiciário conservador, inacessível e incapaz de equacionar conflitos complexos, especialmente em favor da população carente e de baixa renda⁹.

A saída normativa para este problema de acesso identificado em trabalhos acadêmicos seria a edição de lei que prevesse a possibilidade de ações representativas no

⁸ Nesse sentido, destacava Kazuo Watanabe (1985, p. 3): “Os juizados de pequenas causas têm por objetivo reverter a mentalidade segundo a qual a Justiça é lenta, cara e complicada (...) resgatando ao Judiciário a credibilidade popular de que é ele merecedor e fazendo renascer no povo, principalmente nas camadas média e pobre, vale dizer, do cidadão comum, a confiança no Justiça e o sentimento de que o direito, qualquer que seja ele, de pequena ou grande expressão, sempre deve ser defendido”.

⁹ Vide, a partir de uma abordagem sociológica, Falcão (1984, p. 79-101). No mesmo sentido, embora com abordagem mais tendente à dogmática processual, vide Grinover (1979, p. 25-44; 1986a, p. 19-30; 1986b, p. 113-128), Bastos (1981, p. 36-44), Barbosa Moreira (1985, p. 55-77; 1982, p. 7-19), Nery Jr. (1983, p. 224-232) e Watanabe (1984, p. 197-206).

Brasil, à semelhança das *class actions* norte-americanas. Nas exposições de motivos dos principais projetos de leis que tramitaram no Congresso Nacional sobre o tema (Projeto de Lei n. 3034/1984 e n. 7347/1985), porém, não é possível identificar tão claramente a pauta de acesso à justiça. A principal divergência entre as duas versões dos projetos girava em torno de saber quem seriam os legitimados para representar judicialmente os interesses da coletividade. Ao final, prevaleceu o Projeto de Lei n. 7347/85, que deu origem a até hoje vigente Lei de Ação Civil Pública e traz uma legitimidade híbrida, porém institucional, composta tanto por representantes públicos (Ministério Público e Defensoria Pública, dentre outros), quanto por representantes privados (associações)¹⁰.

A negativa legal de legitimidade à pessoa física para a propositura de demandas coletivas, que se fundou na desconfiança sobre o mau uso do instrumento (BURLE FILHO, 2002, p. 407-408), pode ser apontada como uma primeira derrota da pauta de acesso à justiça. Por outro lado, a previsão de que as associações civis poderiam ser autoras de demandas representativas de interesses sociais e de classes pode ser vista como um incentivo para que a sociedade civil, em processo de abertura política, se organizasse para a defesa de seus interesses¹¹.

De acordo com dados atuais do Conselho Nacional de Justiça, a maioria significativa de demandas coletivas no Brasil é proposta pelo Ministério Público (BRASIL, 2017). A sociedade civil só muito recentemente começa a se organizar no Brasil para a prática de litígios estratégicos em demandas coletivas. Os motivos para a dificuldade da sociedade civil para a articulação voltada à solução adjudicatória de conflitos coletivos, porém, é complexo e foge aos limites deste estudo.

Assim, para os fins deste artigo, é necessário frisar que na década de 80 houve a construção por lei de um instrumento processual que permitiu o acesso à justiça de direitos coletivos sociais ao Judiciário, ainda que esta construção se desse em meio a uma luta corporativista sobre quem deveria ser o representante adequado dos interesses da

¹⁰ Para uma análise comparativa da representatividade adequada nos sistemas processuais do Brasil e EUA, vide Costa (2009, p. 953-978).

¹¹ Nesse sentido, Kazuo Watanabe (2001, p. 759) sustentava que “é necessário que a própria sociedade civil se estruture melhor e participe ativamente da defesa dos interesses de seus membros, fazendo com que a mentalidade que disso resulte, pela formação de uma sociedade mais solidária (art. 3º, I, CF), seja a grande protetora de todos os consumidores”.

sociedade. Especialmente no tocante ao meio ambiente e ao direito do consumidor, essa legislação representou um avanço na pauta distributiva que priorizou, naquele momento, interesses sociais subrepresentados e sem acesso a um mecanismo estatal de solução de conflitos.

A pauta distributiva de acesso à justiça era tão relevante nesse momento histórico que a construção do modelo processual coletivo brasileiro optou por não impactar as ações individuais. Ao contrário do que ocorre em outros modelos, a propositura de uma demanda coletiva no Brasil não impede o ajuizamento de demandas individuais tratando do mesmo tema. Isso permite que coexistam demandas coletivas e milhares de demandas individuais com o mesmo objeto, como por exemplo em relação à discussão sobre a legalidade ou não de um contrato bancário¹². Ainda que se questione a racionalidade gestora de uma escolha como a brasileira, que permite que haja decisões divergentes sobre a mesma questão fática e/ou jurídica, não se pode negar que essa foi uma escolha que priorizou o acesso à justiça. Nesse sentido, o processo coletivo foi introduzido no direito brasileiro sem impactar as demandas individuais cujo o acesso às Cortes se manteve pleno.

Outro grande marco normativo da década de 80 é a Constituição Federal do Brasil de 1988. Não se tem a pretensão de esgotar toda a discussão sobre acesso à justiça que ocorreu durante a Constituinte, tamanha a sua complexidade, porém é necessário pontuar que a Constituição Federal de 1988 representou um marco na redefinição da separação dos poderes no Brasil, pois redesenhou o sistema de justiça brasileiro e previu um Judiciário forte, inafastável, acessível e responsável pelo controle dos demais poderes (art. 92 e seguintes). Além disso, a Constituição estruturou as carreiras jurídicas do Ministério Público (arts. 127 a 130), responsável, dentre outros, pela tutela dos direitos coletivos e da Defensoria Pública (arts. 134 e 135), responsável pela representação jurídica da população de baixa renda. Houve previsão de assistência judiciária gratuita como direito fundamental (art. 5º, LXXIV) e de comando à União e aos Estados membros de reestruturação dos

¹² Nesse sentido, sobre a relação entre demandas individuais e coletivas no contexto empírico da litigiosidade bancária, vide Guimarães (2018).

juizados especiais (art. 98). A pauta redistributiva de acesso à justiça, nesse sentido, permeou todo o debate constitucional.

A título exemplificativo, vale transcrever algumas falas dos Anais da Constituinte. Na discussão sobre a estruturação da Defensoria Pública brasileira, a fala sobre o acesso da população marginalizada à justiça foi muito recorrente. A Defensora Pública Suely Pletz Neder (1987, p. 73), por exemplo, ressaltou:

O acesso à Justiça é instrumento indispensável para assegurar as conquistas que a sociedade pretender ver insertas na Carta Constitucional. Se não estabelecermos o instrumental de acesso de 80% do povo brasileiro ao Poder que decide os litígios, à tutela jurisdicional, tudo que se fizer hoje na Assembleia nacional Constituinte irá, na melhor das hipóteses, beneficiar apenas 20% do povo brasileiro¹³.

No mesmo contexto, o deputado Jairo Carneiro defendeu (1987, p. 75)¹⁴:

O povo não tem acesso à Justiça porque ela está distante do povo, seja fisicamente, seja porque a Justiça é cara. Então, este é um quadro, é um flash, para que nos apercebamos das preocupações existentes na Subcomissão de como podemos democratizar a Justiça, como podemos ter participação da comunidade, do cidadão comum na prestação da Justiça. Já discutimos sobre tribunais populares, sobre juízes de conciliação e sobre outras formulações, como comitês de empresas, para que se possa realizar Justiça com a presença e a participação direta da comunidade. Se somos um país pobre - e é inequívoco - temos Defensoria instituída em carreira, com a remuneração igual ao do Ministério Público ou da Magistratura.

Como se vê, o diagnóstico da falta de acesso às camadas mais vulneráveis da população brasileira e a escolha pela transformação desta realidade (dar acesso a quem não tem) foi pauta expressa nas discussões da Constituinte, especialmente na Subcomissão responsável pela reestruturação do sistema de justiça. Dentro da premissa já desenvolvida acima de que acesso à justiça é um bem escasso, sujeito a escolhas políticas, vê-se que a pauta de acesso da década de 80 era claramente uma pauta redistributiva de acesso à justiça.

É essa pauta que, de acordo com a hipótese de trabalho deste artigo, acabou perdendo fôlego e se ocultou nas reformas legislativas das décadas subsequentes, dando

¹³ Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3c%20-%20SUBCOMISS%C3%83O%20DO%20PODER%20JUDICI%C3%81RIO.pdf>.

¹⁴ Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3c%20-%20SUBCOMISS%C3%83O%20DO%20PODER%20JUDICI%C3%81RIO.pdf>.

lugar a uma outra pauta efficientista e gerencial que deixou de olhar para os que não tem acesso à justiça no Brasil.

4 ACESSO E MOROSIDADE: DISCURSOS VOLTADOS AO COMBATE DA CRISE DO JUDICIÁRIO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 45/2014

A Emenda Constitucional (EC) n. 45/2004, que tramitou por 12 anos até ser promulgada¹⁵, e ficou conhecida como a emenda da Reforma do Judiciário, é um clássico exemplo de derrota da pauta redistributiva do acesso à justiça e da vitória do discurso voltado ao combate à crise do Judiciário e de seu impacto negativo na economia.

O texto original do projeto de emenda constitucional (PEC 96/1992), de autoria do Deputado Hélio Bicudo, foi objeto de alterações que tinham por base o impacto dos problemas do Judiciário no desenvolvimento econômico do país, como a morosidade, incerteza jurisdicional e falta de segurança jurídica e previsibilidade das decisões judiciais. Segundo Cunha e Almeida, houve um contraste entre o projeto original de reforma do Judiciário e o projeto que foi aprovado. Em artigo sobre justiça e desenvolvimento econômico na Reforma do Judiciário Brasileiro, esses autores ressaltam que:

o projeto original enviado em 1992 tinha como objetivo a construção de um sistema de justiça mais democrático enfrentando questões como a gratuidade da justiça e dos serviços jurídicos, pluralismo jurídico, equidade e imparcialidade das decisões judiciais, por meio da criação de tribunais de pequenas causas e do fortalecimento e ampliação de serviços jurídicos gratuitos de qualidade. Já a proposta aprovada em 2004, criou um conjunto de instrumentos judiciais que centralizaram a tomada de decisões no Judiciário, ao mesmo tempo em que exigiu que ele fosse responsivo e transparente na prestação de um serviço de qualidade em termos de custos, tempo e capacidade técnica, produzindo decisões racionais e coerentes. Essa agenda 'centralizadora e racionalizadora' da atividade judicial foi resultado de discursos que indicavam os impactos negativos do Poder Judiciário sobre a atividade econômica, principalmente no que diz respeito à morosidade no processamento dos casos e à falta de coordenação e padronização administrativa e jurisprudencial do Poder Judiciário (CUNHA; ALMEIDA, 2012, p. 364-365).

¹⁵ A Proposta de Emenda Constitucional (PEC 96/1992), de autoria do deputado federal Hélio Bicudo, foi objeto de diversas alterações na Câmara dos Deputados e no Senado, com propostas de substitutivos e destaques após inúmeros embates políticos, tendo sido promulgada a versão final em 30/12/2004. A proposição originária e a exposição de motivos podem ser acessadas em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2004/emendaconstitucional-45-8-dezembro-2004-535274-exposicaodemotivos-149264-pl.html>. Acesso em: 17 fev. 2019.

Após a aprovação da Reforma do Judiciário, Hélio Bicudo chegou a afirmar que a reforma seria apenas uma maquiagem e que “não tornaria a justiça mais ágil e próxima do povo”, tendo o seu projeto inicial sido desfigurado. Ele justificou suas críticas enumerando os seguintes problemas da Reforma do Judiciário: não facilita o acesso à justiça, que se mantém centralizado, a súmula vinculante agrada só aos tribunais, os ministros dos tribunais superiores continuam vitalícios, e o órgão de controle servirá de pretexto para a criação de outro órgão para fiscalizar o Judiciário¹⁶.

Para compreensão do debate que culminou na Reforma do Judiciário, Andrei Koerner (1999, p. 11-26) sistematiza três correntes a partir das posições defendidas por juízes, intelectuais e políticos a respeito da reforma do Poder Judiciário brasileiro: (i) a corporativo-conservadora, (ii) a de um judiciário democrático e (iii) a de um judiciário mínimo, tendo prevalecido esta última na reforma do judiciário realizada no Brasil.

A corrente corporativo-conservadora foi predominante entre a cúpula do Judiciário, defendendo que a crise do Judiciário poderia ser enfrentada sem mudanças estruturais, sendo necessário apenas ajustes na organização judiciária e na legislação – especialmente a processual – além da ampliação dos recursos financeiros para que o Judiciário se “autoformulasse”, sem qualquer necessidade de controle externo. Essa posição concebeu a atividade jurisdicional de um ponto de vista técnico e individualista, sendo o Judiciário destinado à resolução de conflitos interindividuais, além de aceitar a relação hierarquizada entre a cúpula e a base do judiciário (KOERNER, 1999, p. 11-13).

A segunda corrente, de um Judiciário democrático, considerou que o modelo do Judiciário leva ao isolamento dos juízes em relação aos problemas políticos e sociais e ao seu distanciamento da transformação da sociedade, tanto na sua atividade jurisdicional como na sua participação política. Também foram alvo de críticas por essa corrente a forma de organização do judiciário e o sistema processual, que dificultam o acesso dos pobres à Justiça e tornam pouco efetivas as garantias constitucionais à grande maioria da população (KOERNER, 1999, p. 14).

¹⁶ Trechos extraídos da notícia “Congresso aprova reforma do Judiciário após 13 anos” publicada no Jornal “A Folha de São Paulo” em 18/11/2004. Disponível em: <http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/2004/11/18/2>. Acesso em: 17 fev. 2019.

Já a corrente do Judiciário mínimo foi a defendida pelo governo federal e seus representantes, ainda que não explicitamente, alinhando-se a um projeto de reforma neoliberal do Poder Judiciário. Para esta posição, a crise do Judiciário é causada, por um lado, pelos problemas de estrutura e de funcionamento dos seus órgãos e, por outro, pelo crescimento da demanda, causado pelos processos de urbanização e democratização, havendo quem considerasse a crise do Judiciário brasileiro uma espécie de crise do Estado Social, visto que o aumento das demandas resultaria dos direitos sociais reconhecidos pela Constituição de 1988 e que o Estado não teria condições de assegurar (KOERNER, 1999, p. 17-18). Nota-se que a litigância repetitiva e excesso de demandas não era visto como resultante de um acesso à justiça por poucos litigantes, com a exclusão de grande parte da população brasileira.

Essa última corrente foi a que pautou a EC n. 45/2004, ao invés de uma agenda mais democratizante e redistributiva de acesso à justiça. O principal objetivo da reforma judiciária foi então adaptar o Judiciário às condições da globalização, reduzindo os custos e o tempo dos litígios judiciais para favorecer o crescimento econômico. A Reforma do Judiciário, segundo Koerner, fazia parte do projeto global de reforma do Estado, compondo a segunda rodada de mudanças estruturais do país: a primeira foi a da estabilização da economia, com a mudança das regras que orientam a atividade econômica, e a segunda foi a rodada da mudança de instituições. Segundo relatório do Banco Mundial, as três características a serem buscadas com a reforma do Judiciário seriam independência, força (isto é, instrumentos para implementar suas decisões) e eficiência gerencial (KOERNER, 1999, p. 18).

Ainda segundo Koerner (1999, p. 25-26), em termos de cenários, não se pode deixar de avaliar o impacto da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Judiciário, que colocou o problema da reforma judiciária de maneira distorcida e com o efeito de desqualificar a magistratura como interlocutor válido.

Em um contexto de abertura política e econômica do país, prevalecia uma visão instrumental do Judiciário, que deveria ser eficiente para assegurar o cumprimento dos contratos, respeito ao direito de propriedade e execução de títulos de créditos. Vários

economistas brasileiros¹⁷ assumiram protagonismo em suas análises de combate aos custos e riscos de um Judiciário moroso e imprevisível, que gerava impacto negativo no ambiente dos negócios e mercado de crédito, com afastamento de investimento estrangeiro, aumento de *spreads* bancários e empréstimos a juros mais altos, comprometendo o desenvolvimento da atividade econômica.

Esse foi o discurso neoliberal adotado também pela Nota Técnica n. 35 do Banco Central, de maio de 2003¹⁸, alinhado às diretrizes de reformas judiciais do Banco Mundial para a América Latina. Nessa nota, discute-se a relação entre mercado de crédito e sistema judiciário, destacando que o aumento do número de ações na justiça foi um impeditivo para que o crescente número de processos julgados anualmente resultasse também em maior eficiência. Desconsidera essa nota que o aumento do número de demandas não decorre de um aumento do acesso à justiça, dado que poucos e repetidos litigantes são os que mais acessam a justiça.

Segundo referida Nota Técnica, a morosidade impede o recebimento de valores contratados e, assim, retrai a atividade de crédito e aumenta os custos dos financiamentos porque: (i) “a insegurança jurídica aumenta as despesas administrativas das instituições financeiras, inflando em especial as áreas de avaliação de risco de crédito e jurídica” e (ii) “reduz a certeza de pagamento mesmo numa situação de contratação de garantias, pressionando o prêmio de risco embutido no *spread*” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2003, p. 14). Nesse contexto, o sistema judiciário teria um papel importante, porque, se fosse ineficaz ou favorecesse o devedor, estimularia a inadimplência e dificultaria a atividade creditícia (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2003, p. 16).

Em 2003, um ano antes da promulgação da EC n. 45/2004, foi criada a Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), do Ministério da Justiça, que teve papel relevante nesse

¹⁷ A título de exemplo, vide Bacha (2004) e Pinheiro (1998).

¹⁸ A nota técnica foi elaborada por Pedro Fachada, Luiz Fernando Figueiredo e Eduardo Lundberg e teve por objeto a relação entre o mercado de crédito e o sistema judicial brasileiro, sustentando que o custo do crédito ao tomador é associado à elevada taxa de inadimplência bancária, à má qualidade das garantias contratuais à morosidade e ao custo alto da recuperação por meios judiciais. A incapacidade do sistema judicial em assegurar a recuperação rápida e integral dos empréstimos inadimplidos faria então que a sociedade arcasse com um aumento de risco embutido no *spread* e com uma menor oferta de recursos. O teor integral da nota técnica n. 35 está disponível em <https://www.bcb.gov.br/pec/notastecnicas/port/2003nt35sistemajudicialmercadocredbrasilp.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2019.

momento de reforma (secretaria que foi extinta posteriormente, em março de 2016). Em 2004, a SRJ publicou um estudo sobre Judiciário e Economia, considerando que a dificuldade de receber o crédito na Justiça afeta diretamente a economia brasileira, afasta investidores e eleva a taxa de juros, já que os bancos representam cerca de 40% dos credores judiciais¹⁹. O estudo, ao mostrar o impacto das ações do Judiciário na economia, buscava subsidiar uma reforma infraconstitucional, em especial a processual, como uma segunda fase da reforma do Judiciário, havendo diversos projetos de lei sobre reformas processuais que visavam à uniformização e previsibilidade da tutela jurisdicional, denominadas de micro-reformas processuais, que antecederam a proposta de um novo código de processo civil. Dentre os temas que foram objeto das propostas de reformas processuais, destacam-se: execução civil e cumprimento de sentenças judiciais, matérias repetitivas e súmulas impeditivas de recursos²⁰.

Portanto, ainda que a Emenda Constitucional n. 45/2004 tenha tratado de temas relevantes ao acesso à justiça, como a previsão de autonomia funcional e administrativa às Defensorias Públicas Estaduais, que tem a competência para a prestação de assistência jurídica gratuita aos que comprovam insuficiência de recursos, e o incidente de deslocamento de competência para a justiça federal nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, a pauta central da EC 45/2004 foi aquela relacionada à eficiência da prestação jurisdicional, prevendo o direito à razoável duração do processo, repercussão geral como filtro de admissibilidade do recurso extraordinário, súmula vinculante do STF, criação do Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Nacional de Justiça, dentre outros temas relacionados à gestão e reforma do Judiciário e não à ampliação do acesso à justiça àqueles que não o tem.

A questão do controle externo do Judiciário foi uma das mais controversas na Reforma do Judiciário, com a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), advindo críticas pelo fato de a maioria dos membros do Conselho ser do próprio judiciário, sendo o mesmo presidido pelo Presidente do STF. Dentre as competências do CNJ, estão o controle

¹⁹ Acerca do estudo sobre Judiciário e Economia, vide a reportagem do CONJUR em http://www.conjur.com.br/2005-dez-02/estudo_mostra_impacto_acao_judiciario_economia.

²⁰ Estudo mostra impacto da ação do Judiciário na economia. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2005-dez-02/estudo_mostra_impacto_acao_judiciario_economia. Acesso em: 17 fev. 2019.

da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, recebendo reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário. Uma de suas mais importantes funções, contudo, foi a de planejamento estratégico do Judiciário, elaborando estatísticas sobre os processos (como a pesquisa justiça em números) e definindo metas de gestão e produtividade para os tribunais.

Luciana Gross Cunha e Frederico Almeida levantam três hipóteses para a prevalência dessa agenda racionalizadora sobre a pauta democratizante para a Reforma do Judiciário: a primeira delas diz respeito ao contexto político internacional, caracterizado pela maior inserção do Brasil na ordem internacional, após as aberturas políticas e econômicas e alinhamento às diretrizes de organismos internacionais para as reformas do Estado em geral, incluindo a do Judiciário. A segunda hipótese diz respeito a uma correlação de forças internas ao campo político brasileiro e, especialmente, ao campo político da justiça, pois as vantagens desse discurso de desenvolvimento econômico são positivas não apenas para agentes do campo econômico (empresários, instituições financeiras), mas também para as elites políticas e jurídicas, que se beneficiam desse diagnóstico em virtude do poder de decisão nas mãos dos tribunais superiores e da manutenção da relação entre política e justiça no nível de suas elites. A terceira hipótese, por fim, seria a de dispersão de pesquisas com resultados empíricos que sugerem um outro diagnóstico sobre a relação entre judiciário e economia, pois, ao invés de se buscar identificar entraves ao acesso à justiça e efetivação da cidadania, buscou-se pautar na falsa oposição entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social para pautar a agenda de reformas (CUNHA; ALMEIDA, 2012, p. 368-369).

O “discurso vencedor” da Reforma do Judiciário, assim, foi o que propagou os riscos de incerteza jurisdicional e explosão de litigiosidade e ofuscou a pauta da necessária redistribuição do acesso à justiça. Contudo, devido ao elastecimento e banalização do conceito de acesso à justiça, cuja fluidez comporta discursos destoantes, houve a sua utilização também para legitimar a reforma do Judiciário, ainda que sob a veste efficientista desconectada de qualquer preocupação com a redistribuição do acesso à justiça, enquanto

direito social que pressupõe o próprio exercício de cidadania²¹. O discurso do acesso à justiça então virou uma espécie de “vale-tudo”, tendo se desnaturado e institucionalizado para se tornar um discurso oficial do Estado.

5 INVISIBILIDADE DA PAUTA DO ACESSO: O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015

As tendências verificadas nas reformas que se seguiram nas décadas de 1990 e 2000 fizeram se sentir nas discussões que culminaram na promulgação de um novo Código de Processo Civil, que em vários pontos fortalece e intensifica as mesmas lógicas.

A consolidação de um novo texto passa a ser discutida com maior ênfase após uma série de reformas realizadas entre 2001 e 2007, com alterações procedimentais substanciais, em sua maioria norteadas pela busca de maior efetividade do processo e uniformização das decisões judiciais, seguindo a linha neoliberal adotada na Reforma do Judiciário. As constantes mudanças na lei processual fomentaram a intenção de consolidação de um novo código, o qual viria a ser a terceira codificação processual brasileira unificada e de abrangência nacional²².

Em 2009, uma comissão é destacada para apresentar uma proposta de texto ao Senado Federal, presidida pelo então Ministro do Superior Tribunal de Justiça Luiz Fux. Em sua carta de apresentação, Fux destaca a morosidade da justiça com o jargão “justiça retardada é justiça denegada” e coloca como desafio da comissão “resgatar a crença no judiciário e tornar realidade a promessa constitucional de uma justiça pronta e célere” (BRASIL, 2010). Também é sintomático que o presidente da comissão destaca o volume de processos como parte desse desafio a ser superado pelo novo código, que partiria de um clamor popular por um processo mais célere:

²¹ Nesse sentido, afirma Ludmila Ribeiro (2008, p. 471): “a questão do acesso à justiça, como possibilidade de os cidadãos terem os seus conflitos resolvidos institucionalmente no âmbito do judiciário de forma célere e sem quaisquer distinções, liga-se à própria ideia de regras e instituições da cidadania civil. Em sendo dessa forma, para que os cidadãos possam exercer os seus direitos civis faz-se indispensável a existência de um judiciário amplamente permeável às questões que são levadas ao seu conhecimento”.

²² Subsistiu no Brasil, entre 1603 até 1850, as disposições constantes das chamadas Ordenações Filipinas, promulgadas por Felipe II de Portugal (Felipe III da Espanha), até 1850, quando então o Regulamento 737 passou a regular o processo comercial, adotado progressivamente para o âmbito civil. Foi em 1939 que se viu a promulgação do primeiro Código de Processo Civil, o qual foi revogado pelo texto público em 1973 (NUNES; PICARDI, 2011, p. 93-97).

Como vencer o volume de ações e recursos gerado por uma litigiosidade desenfreada, máxime num país cujo ideário da nação abre as portas do judiciário para a cidadania ao dispor-se a analisar toda lesão ou ameaça a direito? Como desincumbir-se da prestação da justiça em um prazo razoável diante de um processo prenhe de solenidades e recursos? Como prestar justiça célere numa parte desse mundo de Deus, onde de cada cinco habitantes um litiga judicialmente? (...) O Brasil clama por um processo mais ágil, capaz de dotar o país de um instrumento que possa enfrentar de forma célere, sensível e efetiva, as misérias e as aberrações que passam pela Ponte da Justiça (BRASIL, 2010, p. 8-9).

Os valores celeridade e efetividade permeiam o texto do Anteprojeto em diversas passagens, e novamente se relacionam com a busca pela legitimação do Judiciário e do próprio ordenamento jurídico²³. O tom do texto de apresentação do presidente da comissão, que traz uma pretensão utilitária à elaboração de um novo código, é retomada na Exposição de Motivos do Anteprojeto, em que se declara que “uma das linhas principais de trabalho” da comissão teria sido “resolver problemas” identificados pela “comunidade jurídica”, que clamaria por um processo mais célere e menos complexo (BRASIL, 2010, p. 13).

Para atingir esses propósitos, a comissão teria se orientado por cinco objetivos:

1) estabelecer expressa e implicitamente verdadeira sintonia fina com a Constituição Federal; 2) criar condições para que o juiz possa proferir decisão de forma mais rente à realidade fática subjacente à causa; 3) simplificar, resolvendo problemas e reduzindo a complexidade de subsistemas, como, por exemplo, o recursal; 4) dar todo o rendimento possível a cada processo em si mesmo considerado; e, 5) finalmente, sendo talvez este último objetivo parcialmente alcançado pela realização daqueles mencionados antes, imprimir maior grau de organicidade ao sistema, dando-lhe, assim, mais coesão.

O texto da Exposição de Motivos segue esses pontos e discute brevemente exemplos de mudanças propostas a partir desses objetivos (BRASIL, 2010, p. 14).

Percebe-se, da leitura do texto, que todos esses objetivos são novamente articulados com o discurso de busca por um julgamento mais célere, com um resultado mais efetivo e previsível. A necessidade de “uniformização de julgamentos”²⁴ e o “excesso

²³ “Sendo ineficiente o sistema processual, todo o ordenamento jurídico passa a carecer de real efetividade. De fato, as normas de direito material se transformam em pura ilusão, sem a garantia de sua correlata realização no mundo empírico, por meio do processo” (BRASIL, 2010, p. 11) .

²⁴ “Por outro lado, haver, indefinidamente, posicionamentos diferentes e incompatíveis, nos Tribunais, a respeito da mesma norma jurídica, leva a que jurisdicionados que estejam em situações idênticas, tenham de submeter-se a

de carga” do Poder Judiciário são trazidos como argumentos para justificar a adoção de instrumentos para julgamento conjunto de demandas consideradas “idênticas”²⁵, intensificando e ampliando as lógicas já introduzidas quando da Reforma do Judiciário por meio da Súmula Vinculante, da Repercussão Geral, e do julgamento de Recurso Especial Repetitivo²⁶.

O texto do Anteprojeto foi aprovado pelo Senado Federal (PLS n. 166/2010) em 1º de dezembro de 2010 e encaminhado para a Câmara dos Deputados (Projeto de Lei n. 8.046/2010). Após um período de abertura para consulta pública, foram instituídas uma comissão especial e uma nova comissão de juristas, que foi posteriormente ampliada, até a aprovação do texto em 26 de março de 2014, remetendo-se novamente para o Senado Federal.

Do Relatório elaborado pela comissão de juristas da Câmara dos Deputados, extrai-se a tentativa de aplicação da participação dos debates legislativos, tanto via internet, quanto em audiências públicas, além de um vasto número de emendas apresentadas pelos deputados (foram 900) durante a tramitação.

Assim como no Anteprojeto, é trazida também a preocupação com a “massificação dos conflitos”, que seria decorrente da facilitação do acesso à justiça, do progresso econômico e ampliação da “massa de consumidores”, o que teria repercutido “diretamente no exercício da função jurisdicional, com um aumento exponencial do

regras de conduta diferentes, ditadas por decisões judiciais emanadas de tribunais diversos. Esse fenômeno fragmenta o sistema, gera intranquilidade e, por vezes, verdadeira perplexidade na sociedade” (BRASIL, 2010, p. 17).

²⁵ “Por enquanto, é oportuno ressaltar que levam a um processo mais célere as medidas cujo objetivo seja o julgamento conjunto de demandas que gravitam em torno da mesma questão de direito, por dois ângulos: a) o relativo àqueles processos, em si mesmos considerados, que, serão decididos conjuntamente; b) no que concerne à atenuação do excesso de carga de trabalho do Poder Judiciário – já que o tempo usado para decidir aqueles processos poderá ser mais eficazmente aproveitado em todos os outros, em cujo trâmite serão evidentemente menores os ditos “tempos mortos” (= períodos em que nada acontece no processo)” (BRASIL, 2010, p. 16).

²⁶ Prestigiou-se, seguindo-se direção já abertamente seguida pelo ordenamento jurídico brasileiro, expressado na criação da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal (STF) e do regime de julgamento conjunto de recursos especiais e extraordinários repetitivos (que foi mantido e aperfeiçoado), a tendência a criar estímulos para que a jurisprudência se uniformize, à luz do que venham a decidir tribunais superiores e até de segundo grau, e se estabilize. Essa é a função e a razão de ser dos tribunais superiores: proferir decisões que moldem o ordenamento jurídico, objetivamente considerado. A resposta à litigiosidade repetitiva é dada pela via legislativa, sem que haja uma reflexão clara e embasada sobre as razões que acarretam a proliferação de casos similares, o que demandaria a incursão do estudo do processo civil em uma seara menos dogmática e mais empírica. É de se questionar se essas mudanças processuais realmente contribuirão para as mudanças de conduta – em especial dos litigantes repetitivos – que se traduziriam na almejada redução da litigiosidade e da morosidade do Judiciário.

número de processos em tramitação” (BRASIL, 2012, p. 10-11). Esse fenômeno não poderia ser ignorado na reforma processual, tendo como uma de suas principais inovações os mecanismos de julgamento por amostragem. Novamente, busca-se legitimação a partir da afirmação de que as inovações foram todas “pautadas em reivindicações da comunidade jurídica em geral e norteadas pela necessidade de deixar de lado o exagerado culto às formalidades em prol de uma prestação jurisdicional rápida e eficaz, capaz de concretizar o ideal de pleno acesso à Justiça” (BRASIL, 2012, p. 51).

Como se percebe, é nítida a preocupação com a litigiosidade repetitiva, traduzida em um fortalecimento da força vinculante dos precedentes – que até a previsão da Súmula Vinculante possuíam função apenas argumentativa – e ampliação dos mecanismos de julgamento de casos repetitivos, como os recursos repetitivos (fruto dos debates da Reforma do Judiciário) e o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR). Resguardadas as particularidades procedimentais desses institutos, ambos visam a consolidação de teses jurídicas acerca de questões de direito que sejam reiteradamente veiculadas em grandes contingentes de casos, as quais deverão ser aplicadas aos processos pendentes e futuros que versem sobre a mesma matéria²⁷.

Se nas reformas anteriores essa sistemática estava reservada ao julgamento de recursos pelos Tribunais Superiores (STJ e STF), o novo Código de Processo Civil prevê o uso dessas técnicas de julgamento de casos repetitivos já em segunda instância, com suspensão de processos em primeiro grau e até mesmo processos futuros, estendendo-se, inclusive, aos casos em trâmite perante os juizados especiais.

Não há, contudo, uma preocupação efetiva com a participação daqueles que serão atingidos pela aplicação da tese jurídica, o que poderá ocorrer apenas indiretamente e pontualmente mediante a atuação de *amici curiae* e de entidades representativas em audiências públicas a serem realizadas a critério dos tribunais (ASPERTI, 2018, p. 136-157). Isso é particularmente problemático se considerarmos que tais julgamentos lidam com questões de grandes repercussões socioeconômicas e podem versar sobre direitos potencialmente coletivizáveis. Ainda que as vias de participação sejam limitadas, a tese é

²⁷ Sobre o funcionamento dessas técnicas e para uma crítica sobre sua aplicação, do ponto de vista do acesso à justiça e participação no processo, vide Asperti (2018).

aplicada indiscriminadamente a todos os processos pendentes e futuros, em uma lógica que contrasta com aquela adotada pelo modelo de ação coletiva brasileiro, como já visto, no qual o direito individual de ação é preservado mesmo diante de um julgamento desfavorável em sede coletiva.

Percebe-se, então, que enquanto a pauta de ampliação do acesso à justiça motivou a ampliação dos instrumentos de tutela coletiva, as reformas que se seguiram caminharam em sentido diverso, privilegiando lógicas de padronização decisória e de julgamento por amostragem como soluções para a morosidade e para a falta de previsibilidade dos julgamentos (RODRIGUES, 2015, p. 555-567). Essas sistemáticas tendem a favorecer os interesses dos grandes litigantes, na medida em que este litigará contra um indivíduo para quem a demanda é única – um litigante eventual, portanto – (GALANTER, 1974) em uma situação em que gozará de significativas vantagens estratégicas – acesso à informação, poder de barganha, advocacia especializada, acesso facilitado às cortes – podendo definir no julgamento desse caso individual o entendimento a ser aplicado em uma vasta gama de casos individuais (GABBAY; SILVA; ASPERTI; COSTA, 2016, p. 17).

É o que se verifica em julgamentos recentes de casos de importância estratégica para os grandes litigantes, em que, a despeito da jurisprudência favorável aos litigantes eventuais que vinha se consolidando, ao remeter-se o caso para julgamento mediante aplicação de uma das técnicas de julgamento de casos repetitivos, há uma grande virada de entendimento, passando a se privilegiar os interesses dos grandes litigantes. À exemplo, vinha se discutindo no Brasil, em um contexto de expansão e posterior retração do mercado imobiliário, a possibilidade de as incorporadoras e construtoras cobrarem, dos adquirentes, custos destinados a remunerar os corretores que lhes apresentavam os empreendimentos a serem adquiridos “na planta”, ou seja, antes da compleição da obra.

Essa cobrança mostrava-se em muitos aspectos discutível, pois o consumidor não havia contratado serviços de corretagem, tampouco tinha a opção de escolher o corretor, configurando-se a prática de venda casada vedada pela lei consumeirista. Em sua defesa, as incorporadoras e construtoras alegavam que os contratos eram claros e que, ademais, o prazo prescricional das demandas seria de apenas três anos, e não os cinco anos previstos na legislação do consumidor. Os julgamentos realizados em grau recursal (tribunais de

justiça) vinham, até então, dando ganho de causa aos consumidores, acolhendo seus argumentos. Contudo, quando o caso foi remetido ao STJ para julgamento sob a lógica de Recurso Repetitivo (ou seja, escolhendo-se alguns casos para julgamento e aplicando-se o entendimento a todos os demais), houve uma nítida reviravolta jurisprudencial, decidindo-se pelo cabimento da cobrança e pelo prazo prescricional de apenas três anos para ajuizamento de qualquer pleito discutindo os valores de corretagem²⁸.

Nesses julgamentos de casos repetitivos pelos tribunais superiores, é de se esperar que as instâncias pensadas para ampliação da participação da sociedade, como *amicus curiae* e a audiência pública²⁹, também ampliem as vantagens estratégicas dos grandes litigantes, que conseguem empreender maiores esforços e recursos para fornecer informações jurídicas e econômicas aos julgadores. Enquanto grandes empresas e entes públicos conseguem acesso muito mais facilitado aos julgadores e a informações que podem ser decisivas na formação da convicção do órgão julgador, os litigantes ocasionais acabam representando uma coletividade de ausentes - ou “litigantes-sombra”, como fez referência o Ministro Herman Benjamin em seu voto vencido no julgamento referente à cobrança de tarifa de telefonia³⁰.

Essas vantagens estratégicas dos grandes litigantes e a reduzida possibilidade de exercício do contraditório por aqueles que poderão ser futuramente afetados pela tese jurídica firmada são fatores que ainda precisam ser estudados (inclusive empiricamente) em maior profundidade, mas que certamente demonstram uma tendência diversa da preocupação com a participação democrática na Justiça expressada pelas reformas processuais pós-constituição de 1988.

²⁸ Recursos Especiais n. 1.551.951, 1.551.956, 1.551.968 e 1.599.511, julgados em 24 de agosto de 2016 pelo STJ, com relatoria do Ministro Paulo de Tarso Sanseverino.

²⁹ Sobre audiências públicas em casos repetitivos, vide Souza (2018).

³⁰ Recurso Especial n. 911.802, julgado 25 de agosto de 2010 pelo STJ, com relatoria do Ministro Luiz Fux.

6 CONCLUSÃO: CONSTRUINDO UMA NOVA AGENDA DE PESQUISA SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA

A análise de marcos legais de reformas processuais realizadas desde a década de 1980 até o Código de Processo Civil de 2015 permite questionar a forma como o acesso à justiça, enquanto direito social, vem sendo distribuído no Brasil. As mudanças implementadas e os discursos sustentados revelam que, progressivamente, esse acesso à justiça está sendo cada vez mais distribuído para quem já o tem, e para quem, na realidade, já utiliza em excesso o Judiciário. Nesse sentido, o artigo confirmou a hipótese levantada de que a redistribuição do acesso à justiça deixou de estar presente nas escolhas político-legislativas feitas no Brasil.

Percebe-se, também, que diversamente do que vem ocorrendo nos estudos que apenas repetem de forma acrítica as ondas renovatórias de Garth e Cappelletti, é preciso ressignificar essa agenda de pesquisa, à luz do nosso tempo e da nossa realidade. É necessário mudar o olhar sobre as perguntas e respostas a serem buscadas no cenário atual de crise do acesso à justiça para se perguntar qual é o acesso que se tem hoje no Brasil e qual é o acesso que deve ser buscado, ou seja, o que deve motivar as escolhas políticas distributivas do acesso.

Como discutido nesse artigo, as mais recentes políticas públicas de acesso à justiça no Brasil privilegiam os interesses de grandes litigantes, fundando-se em um discurso essencialmente efficientista que dá primazia a mecanismos de padronização decisória que prometem funcionar como soluções de gestão para desafogar um Poder Judiciário sobrecarregado e moroso. Acesso enquanto uniformização e celeridade, por meio de lógicas de julgamento por amostragem, por exemplo, é um discurso que acaba por fortalecer ainda mais as vantagens estratégicas daqueles que conseguem navegar por esses instrumentos processuais, que demandam *expertise* e recursos. É este o acesso que se tem hoje no Brasil e que, do ponto de vista dos mais vulneráveis, é uma realidade que tende ao não-acesso.

Há, no entanto, saídas possíveis para este cenário, e que devem partir da constatação da escassez (e não do excesso) do acesso à justiça no Brasil³¹. Insistir na ideia de acesso universal à justiça é mascarar a realidade e dar margem à apropriação do acesso ao Poder Judiciário pelos grandes litigantes, o que se viu acontecer nas últimas décadas. É necessário pensar em uma concepção de acesso à justiça redistributiva, que amplie acesso dos “que não tem”, pelo reconhecimento de direitos e a implementação de políticas públicas voltadas a ultrapassar óbices financeiros e institucionais, mas com a consciência de que essas políticas devem vir em detrimento dos que já tem e concentram o acesso à justiça.

Nesse sentido, seria possível pensar no aprimoramento de canais de escuta da busca reprimida daqueles que têm ciência de seus direitos, mas se sentem impotentes para buscá-los em um Judiciário burocrático, ritualístico e entrópico (SANTOS, 2011, p. 38). Um bom exemplo é a litigância estratégica de interesse público, que no Brasil tem sido responsável pelo avanço, via Poder Judiciário, de algumas pautas voltadas à implementação de direitos sociais e de direitos de minorias. Outra via possível está no âmbito de iniciativas legislativas ou mesmo interpretações jurisprudenciais voltadas a fortalecer a ação coletiva, modelo mais apto a resolver macrolitígios de forma participativa, garantindo o mínimo de representatividade e paridade de armas para a legitimidade política da solução judicial. Por fim, a adoção de técnicas voltadas a desjudicializar demandas de cobranças em massa e a desestimular condutas ilícitas pelos grandes litigantes, como os danos punitivos, poderiam ser alternativas para desestabilizar a gestão estratégica de demandas “pelos que tem”.

Essas medidas devem partir da desconstrução dos discursos dominantes sobre acesso à justiça, de modo a revelar a forma que o acesso à justiça vem sendo utilizado no Brasil. Este é um passo importante para a ressignificação da agenda de acesso à justiça a partir de uma perspectiva ao mesmo tempo crítica e propositiva, que reconecte o debate normativo ao empírico, o jurídico ao sociológico, transitando da banalização para a

³¹ Sobre como o acesso à justiça pode refletir e afetar a desigualdade de gênero, raça e classe social, propondo futuras direções de pesquisas sobre essa pauta, vide Sandefur (2008, p. 346-352).

mobilização ao resgatar o potencial transformador e redistributivo que pode ter o acesso à justiça.



REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Frederico de. Intelectuais e reforma do Judiciário: os especialistas em direito processual e as reformas da justiça no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 17, maio/ ago. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-335220151708>.

ASPERTI, Maria Cecília de A. **Recursos Repetitivos e Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas**: uma análise da perspectiva do acesso à justiça e da participação no processo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

BACHA, Edmar Lisboa. Incerteza jurisdicional e crédito de longo prazo. **Valor econômico**, São Paulo, 15/12/2004.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Notas técnicas do Banco Central do Brasil**, n. 35, maio/2003. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/notastecnicas/port/default.asp>.

BARBOSA MOREIRA. Tutela jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 10, n. 39, p. 55-77, jul./set. 1985.

BARBOSA MOREIRA. A ação popular do direito brasileiro como instrumento da tutela jurisdicional dos chamados 'interesses difusos. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 7, n. 28, p. 7-19, out./dez. 1982.

BASTOS, Celso. A tutela dos interesses difusos no direito constitucional brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 6, n. 23, p. 36-44, jul./set. 1981.

BRASIL. **Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil**. Projeto de Lei n. 8.046, de 2010, do Senado Federal, que trata do Novo Código de Processo Civil. Brasília: 2010. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/Anteprojeto.pdf>.

BRASIL. **Parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei n. 6.025**, de 2005, ao Projeto de Lei n. 8.046, de 2010, ambos do Senado Federal, e outros, que tratam do "código de processo civil" (revogam a lei no 5.869, de 1973). Brasília: 2012. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1026407.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça, Ações Coletivas no Brasil**: temas, atores e desafios da tutela coletiva, pesquisa realizada pela Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP) para a 2ª Edição da série Justiça Pesquisa, 2017.

BURLE FILHO, José Emmanuel. A ação civil pública. Instrumento de educação democrática. *In*: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação Civil Pública – Lei 7.347/85**: 15 anos. 2 ed. São Paulo Revista dos Tribunais, 2002. p. 402-413.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Editora Sergio Antonio Fabris, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Access to Justice: a world survey**. 1978.

COSTA, Susana Henriques da. O Controle Judicial da Representatividade Adequada: uma análise dos sistemas norte-americano e brasileiro. *In: SALLES, Carlos Alberto de (org.). **As grandes transformações do Processo Civil brasileiro**: homenagem ao Professor Kazuo Watanabe*. 1 ed. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

CUNHA, Luciana Gross; ALMEIDA, Frederico de. Justiça e desenvolvimento econômico na Reforma do Judiciário brasileiro. *In: TRUBEK, David; SCHAPIRO, Mario (org.). **Direito e Desenvolvimento**: um diálogo entre os Brics*. São Paulo: Saraiva, 2012.

FALCÃO, Joaquim. Justiça social e justiça legal: conflitos de propriedade no Recife. *In: FALCÃO, Joaquim Arruda (coord.) **Conflitos de direito de propriedade**: invasões urbanas*. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 79-101.

GABBAY, Daniela Monteiro; SILVA, Paulo Eduardo Alves da; ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; COSTA, Susana Henriques da. Why the 'Haves' Come Out Ahead in Brazil? Revisiting Speculations Concerning Repeat Players and One-Shooters in the Brazilian Litigation Setting (January 15, 2016). **FGV Direito SP Research Paper Series**, n. 141. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2716242>.

GALANTER, Marc. Why the haves come out ahead? Speculations on the limits of legal change. **Law and Society Review**, v. 9, n. 1, p. 95-160, 1974. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3053023>.

GALANTER, Marc. The Vanishing Trial: An Examination of Trials and Related Matters in Federal and State Courts. **Journal of Empirical Legal Studies**, v. 1, n. 3, p. 459-570, nov. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1740-1461.2004.00014.x>.

GALANTER, Marc. Access to Justice in a world of expanding social capability. **Fordham Urban Law Review Journal**, n. 37, p. 115-128, 2010. Disponível em: <http://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol37/iss1/5/>.

GUIMARÃES, Amanda de Araújo. Ação coletiva como meio de molecularização de demandas repetitivas: o Projeto Caderneta de Poupança. **Revista Direito GV**, v. 14, n. 2, p. 418-449, set. 2018.

GRINOVER, Ada P. A tutela jurisdicional dos interesses difuso. **Revista de Processo**, São Paulo, n. 14-15, ano 4, p. 25-44, abr./set. 1979.

GRINOVER, Ada P. As garantias constitucionais do processo nas ações coletivas. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 11, n. 43, p. 19-30, jul./set., 1986.

GRINOVER, Ada P. Ações coletivas para a tutela do ambiente e dos consumidores: a Lei 7.347, de 24.7.85. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 11, n. 44, p. 113-128, out./dez. 1986.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. **Revista Estudos Históricos**, v. 9, n. 18, p. 389-402, 1996.

KOERNER, Andrei. O debate sobre a reforma judiciária. **Novos Estudos**, São Paulo, CEBRAP 54, p. 11-26, jul. 1999.

MATTEI, Ugo. Access to Justice. A Renewed Global Issue. **Electronic Journal of Comparative Law**, v. 11, n. 3, 2007. Disponível em: http://works.bepress.com/ugo_mattei/34. Acesso em: 25 mar. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Judiciário e Economia**. Secretaria da Reforma do Judiciário, 2005.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Tutela Judicial dos Interesses Metaindividuais Ações Coletivas**. Brasília, 2007.

NERY JR., Nelson. A ação civil pública. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 8, n. 31, p. 224-232, jul./set. 1983.

NUNES, Dierle; PICARDI, Nicola. O Código de Processo Civil Brasileiro Origem, formação e projeto de reforma. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 48, n. 190, abr./jun. 2011.

PINHEIRO, Armando C.; CABRAL, Célia. O mercado de crédito no Brasil: o papel do judiciário e de outras instituições. **Ensaio BNDES**, n. 9, 1998.

RIBEIRO, Ludmila. A Emenda Constitucional 45 e a questão do acesso à justiça. **Revista DIREITO GV**, São Paulo, n. 8, jul./dez. 2008.

RIZZI, Esther; XIMENES, Salomão. Litigância estratégica para a promoção de políticas públicas: as ações em defesa do direito à educação infantil em São Paulo. *In: Justiça e Direitos Humanos: Experiências de assessoria jurídica popular*. Curitiba: Terra de Direitos, 2010. p. 105-127.

SALLES, Carlos Alberto de. Mecanismos alternativos de solução de controvérsias e acesso à justiça: a inafastabilidade da tutela jurisdicional recolocadas. *In: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Processo e Constituição*. Estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 779-785.

SADEK, Maria Tereza Aina; OLIVEIRA, Fabiana Luci. Estudos, pesquisas e dados em Justiça. *In: OLIVEIRA, Fabiana Luci de (org.). Justiça em foco: estudos empíricos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p. 29-51. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/10358>.

SANDEFUR, Rebecca L. Access to Civil Justice and Race, Class, and Gender Inequality. **Annual Review of Sociology**, v. 34, ago. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.34.040507.134534>.

SANTOS, Boaventura de Sousa. The Law of the Oppressed: The Construction and Reproduction of Legality in Pasargada Law. **Law and Society Review**, n. 12, p. 5-126, 1977.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. Coimbra: Almedina, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O Direito dos Oprimidos**. São Paulo: Cortez, 2014.

SOUZA, Michel Roberto O. de. **Audiência Pública no Judiciário Brasileiro**: a Audiência Pública Jurisdicional na Litigância Repetitiva à luz do acesso à justiça. Tese de Doutorado defendida na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2018.

WATANABE, Kazuo. Tutela jurisdicional dos interesses difusos: a legitimação para agir. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 9, n. 34, p. 197-206, abr./jun. 1984.

WATANABE, Kazuo. Filosofia e características básicas do Juizado Especial de Pequenas Causas. *In*: WATANABE, Kazuo (org.). **Juizado Especial de Pequenas Causas** (Lei 7.244, de 7 de novembro de 1984). São Paulo: RT, 1985.

WATANABE, Kazuo *et al.* **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 7 ed. São Paulo: Forense, 2001.

GABBAY, Daniela Monteiro; COSTA, Susana Henriques da; ASPERTI, Maria Cecília Araujo. Acesso à justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. **RBSD – Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 6, n. 3, p. 152-181, set./dez. 2019.

Recebido em: 03/03/2019

Aprovado em: 28/07/2019