

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
E INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA

LAVÍNIA HELENA MACEDO COELHO

A DIMENSÃO SOCIAL DA POLÍTICA DE ACESSO À JUSTIÇA EFETIVA:

Juizado Especial Cível como vetor de desenvolvimento nas comarcas de entrância
intermediária do Estado do Maranhão

São Luís

2019

LAVÍNIA HELENA MACEDO COELHO

A DIMENSÃO SOCIAL DA POLÍTICA DE ACESSO À JUSTIÇA EFETIVA:

Juizado Especial Cível como vetor de desenvolvimento nas comarcas de entrância
intermediária do Estado do Maranhão

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Giovanni Bonato.

São Luís

2019

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Coelho, Lavínia Helena Macedo.

A DIMENSÃO SOCIAL DA POLÍTICA DE ACESSO À JUSTIÇA EFETIVA : Juizado Especial Cível como vetor de desenvolvimento nas comarcas de entrância intermediária do Estado do Maranhão / Lavínia Helena Macedo Coelho. - 2019. 176 f.

Orientador(a): Giovanni Bonato.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Direito/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2019.

1. Acesso à justiça efetiva. 2. Desenvolvimento. 3. Juizado Especial Cível. 4. Política administrativa judiciária. I. Bonato, Giovanni. II. Título.

LAVÍNIA HELENA MACEDO COELHO

A DIMENSÃO SOCIAL DA POLÍTICA DE ACESSO À JUSTIÇA EFETIVA:

Juizado Especial Cível como vetor de desenvolvimento nas comarcas de entrância
intermediária do Estado do Maranhão

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Giovanni Bonato, Universidade Federal do Maranhão
(Orientador)

Prof. Dr. Camilo Zufelato, Universidade de São Paulo
1º Examinador

Prof. Dr. Paulo Velten, Universidade Federal do Maranhão
2º Examinador

Dedico este trabalho aos meus pais, por apontarem o caminho mais correto, o do estudo; ao meu marido Paulo, por acreditar sempre; a minha irmã Fabíola, pela disposição; e aos meus filhos, Paulo e Lara, que dividiram expectativas e angústias, contando cada folha não lida dos livros.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos prestimosos professores Giovanni Bonato e Frederick Losurdo, por apresentarem novas perspectivas de trabalhar direito e justiça.

Agradeço à Desembargadora Anildes Cruz, pelo apoio; aos magistrados participantes da pesquisa e ao juiz Aureliano, pelo norte.

Agradeço aos amigos Anderson, Washington, Marilse, Salete, Tetê e Máira, pelo compartilhamento do saber.

Agradeço, por fim, aos servidores judiciais com quem trabalhei ao longo desses quinze anos, minha família longe do aconchego do lar, em especial à assessora jurídica Helyrose.

*“Não haverá justiça mais próxima dos cidadãos,
se os cidadãos não se sentirem mais próximos da
justiça”.*

(Boaventura de Sousa Santos)

RESUMO

Esta dissertação analisa os efeitos da política administrativa judiciária que adotou o Juizado Especial Cível como vetor de desenvolvimento, ao difundir direitos e assegurar o espaço adequado para pleiteá-los, partindo das lições do professor Amartya Sen. Considerado divisor de águas após as reformas constitucionais do Judiciário, o Juizado Especial Cível também sedimentou terreno para a implementação do neoliberalismo, mas a distribuição de justiça para os mais vulneráveis, seu objetivo maior, foi contestada. Transcendendo dicotomia entre harmonização dos sistemas pela contenção dos ruídos do capitalismo e concretização do direito fundamental do acesso à Justiça efetiva, avalia-se, por meio do emprego do método análise do discurso, êxito da política afirmativa que se propôs a inserir os historicamente excluídos do Sistema de Justiça a partir da instalação de unidades judiciais especializadas.

Palavras-chave: Juizado Especial Cível. Desenvolvimento. Acesso à justiça efetiva. Política administrativa judiciária.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the judicial administrative political effects that the Civil Special Court adopted as a vector of development by disseminating rights and ensuring the right place to plead them, based on the lessons of Professor Amartya. He is considered a watershed, after the constitutional reforms of the Judiciary, the Special Civil Court also established ground for the implementation of neoliberalism, but the distribution of justice for the most vulnerable, its main objective, was contested. Starting from the dichotomy between being an instrument of legal security for social and economic relations or a welfare mechanism, to contain the clamors of capitalism, judicial policy is evaluated, which prioritized its implementation from the perspective of legal and jurisdictional operators, in order to verify capable of guaranteeing effective and quality judicial protection, which, in addition to those who are deprived of a lower income, empowers the local population, historically excluded from the Justice System.

Keywords: Special Civil Court. Development. Access to effective justice. Judicial Policy. Adequate protection.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

Art. – Artigo

Arts. – Artigos

CF – Constituição Federal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CPC – Código de Processo Civil

DPE/MA – Defensoria Pública Estadual do Maranhão

FGV – Fundação Getúlio Vargas

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

JEC – Juizado Especial Cível

JECs – Juizados Especiais Cíveis

LC – Lei Complementar

TJ/MA – Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 A BUSCA PELO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO POR AMARTYA SEN. .20	
3 O JUIZADO ESPECIAL CÍVEL.....	31
3.1 A difusão do instituto como imposição da Reforma do Judiciário.....	31
3.2 Resgate histórico no direito comparado.....	36
3.2.1 Ordenamento Jurídico nos países de <i>common law</i>	36
3.2.2 Ordenamento Jurídico Francês.....	38
3.2.4 Ordenamento Jurídico Brasileiro.....	41
3.3 Juizado Especial Cível como instituição do Sistema de Justiça.....	44
3.4 A Lei dos Juizados Especiais Cíveis.....	46
4 ANÁLISE DOS CRITÉRIOS DA LEI 9.099/1995.....	62
4.1 Critério da oralidade.....	64
4.2 Critérios da simplicidade e da informalidade.....	66
4.3 Critério da celeridade.....	68
4.4 Critério da economia processual.....	70
5 O MOVIMENTO DAS ONDAS NA CONCRETIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA	
.....	72
5.1 Soluções práticas para os problemas do acesso à Justiça.....	76
5.1.1 Primeira onda: assistência judiciária aos necessitados.....	76
5.1.2 Segunda onda: representação dos interesses difusos.....	77
5.1.3 Terceira onda: acesso efetivo à justiça.....	78
5.1.4 Quarta onda: Sociologia jurídica e a Ética legal.....	80
5.2 Política Administrativa Judiciária e Juizado Especial Cível.....	81
6 PESQUISA EMPÍRICA.....	86
6.1 Finalidade e objetivos.....	88
6.2 Metodologia, localidade e público-alvo.....	89
6.3 Análise dos dados e resultados.....	90
6.3.1 Juizado Especial de Balsas.....	91
6.3.2 Juizado Especial de Santa Inês.....	92
6.3.3 Juizado Especial de Pedreiras.....	93
6.3.4 Juizado Especial de Caxias.....	93
6.3.5 Juizado Especial de Bacabal.....	94
6.3.6 Juizado Especial de Pinheiro.....	95

6.3.7 Juizado Especial de Codó.....	95
6.4 Análise da política administrativa judiciária.....	96
6.4.1 Avaliação numérica pela ótica dos jurisdicionados.....	96
6.4.2 Análise crítica da entrevista com os magistrados.....	100
6.4.3 Análise crítica da entrevista com os servidores judiciários.....	104
6.5 Análise estatística e social dos dados colhidos.....	107
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	111
REFERÊNCIAS.....	118
APÊNDICE A – Pesquisa Juizados.....	125

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa busca, a partir da ponderação integrada das atividades sociais e econômicas das cidades de médio porte do interior do Estado do Maranhão, onde a população local viveu historicamente privada dos direitos civis e das liberdades individuais, analisar os Juizados Especiais Cíveis (JECs) como instituição de Sistema de Justiça marcado pela exclusão dos detentores de menor renda, pretendendo comprovar ou repelir sua possível contribuição para melhoria de vida da população local, examinando-o ora como agente propulsor de transformação social pelo desenvolvimento, ora como mecanismo assistencialista de manutenção do *status quo* vigente.

Criados em momento de reformas exigidas para manutenção da estrutura do Judiciário, os Juizados Especiais foram tomados como possíveis fomentadores de desenvolvimento por possibilitar acesso a uma justiça concretizadora de direitos pelo alargamento da cidadania. Apesar dessa apresentação, merecem, também, ser avaliados como instrumento assistencialista capaz de apaziguar conflitos e harmonizar sistemas sociais e econômicos (contenção das crises cíclicas do Capitalismo).

Conquanto previsto na Constituição Federal (CF) de 1988, objetivando assegurar prestação jurisdicional célere e efetiva, decorreram-se sete anos até o advento da Lei n. 9.099/95, considerada marco no Judiciário (BRASIL, 1995). Até então, predominava o formalismo jurídico e o Sistema de Justiça atuava em favor de castas sociais específicas. Com a reforma, exigida pelo Consenso de Washington, em 1989, condições impostas pelos Organismos Internacionais para investimento na América Latina e, posteriormente, para todo o mundo, o Brasil viu-se compelido a alterar sua política administrativa em todas as esferas.

Dito Consenso teve por finalidade, na visão de Habermas (2012), deixar os ricos tornarem-se mais ricos, na crença de que a abundância gotejaria ou verteria sobre os pobres, entendimento com o qual não comunga o autor, por entender assimétrico o efeito gerado pelo aumento da riqueza, redundando em maior desigualdade social. Nesse contexto, coube ao Judiciário a função de conferir, com eficiência, celeridade e menor custo, segurança jurídica às relações sociais e econômicas, fator primordial ao mundo que apontava pela supressão de fronteiras entre países e consequente formação de aldeia global (HABERMAS, 2012).

Parte-se, então, da premissa de não ser a inclusão da população no Sistema de Justiça apenas consequência do reconhecimento de direitos em patamar constitucional, mas imposição do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e do Banco Interamericano de Desenvolvimento compreendido no Relatório n. 51/2000 (GRINOVER, 2006), dentre

outros organismos internacionais, ao fixarem condições para investimento no Brasil, dentre as quais a reforma no Judiciário, considerado moroso e de alto custo para os padrões mundiais, acarretando insegurança jurídica e afastando o grande capital. Acerca das mudanças estruturais exigidas, destaca-se:

O objetivo declarado das reformas foi o da celeridade, com as correspondentes simplificação, desformalização e democratização do processo. Muitas das mudanças são destinadas a operar no plano funcional da administração da justiça, para que se alcance o *desideratum* de um processo de resultados. Mas não é dessas medidas, sem dúvida relevantes, que me ocuparei neste estudo. Ao lado dessas técnicas de agilização, contudo, a reforma, em suas diversas fases, introduziu mudanças estruturais, que tocaram em profundidade os institutos processuais, determinando notáveis alterações de índole principiológica. (GRINOVER, 2006, p. 1).

Dentre os mecanismos criados pelas reformas, destaca-se o objeto de estudo da pesquisa, o Juizado Especial Cível (JEC), a exigir do operador do direito (formado pelos ideais do positivismo) atuação diferenciada na aplicação da norma legal. Importavam agora Justiça e Equidade para atender aos fins sociais e às exigências do bem comum – art. 5º, da Lei n. 9.099/95 (BRASIL, 1995). Nova forma de concretizar direitos, afastada do ideal da preponderante justiça teórica, sob os sustentáculos da oralidade, simplicidade, informalidade e economia processual, impulsionou a população a participar do Sistema de Justiça, concorrendo para sedimentar o fenômeno da explosão da litigiosidade numa sociedade marcada pelo elevado potencial de conflito oriundo das abissais desigualdades sociais e econômicas.

Há nova realidade. Materializando o disposto no art. 98, I, da CF desde 1988 (BRASIL, 1988), os Juizados Especiais passaram a ser prioridade nos tribunais pátrios, premissa inclusive corroborada nas Recomendações do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) de n. 1 e n. 6, ambas de 30 de maio de 2006 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2006). No Estado do Maranhão, campo prático desta pesquisa, fora editada a Lei Complementar (LC) n. 85/2005.

Após a primeira década do início de implantação das unidades judiciais das quais se cuida, o número de litigantes alcançou montante superior ao contabilizado nos quinhentos anos de História da Nação. Com forma diferenciada, até mesmo pela facilidade de ingresso, emergiram os problemas. Arquitetados para atender poucos, foram obrigados a receber muitos, sem a efetiva desburocratização e estruturação adequada à condução das lides.

Envolvidos em balcão genérico de recepção e administração de conflitos que poderiam e deveriam submeter-se a outras instituições, pois a função jurisdicional nunca deveria ser primária, e sim substitutiva, tiveram que produzir de forma massiva sentenças e

acórdãos, o afamado fordismo judicial, dificultando a entrega de prestação jurisdicional de qualidade, democrática e participativa (MANCUSO, 2015).

Somados o despertar do jurisdicionado, o fracasso dos mecanismos de defesa dos direitos coletivos e difusos e os tímidos resultados das decisões judiciais, demarcaram contexto de prestação jurisdicional carecendo de aprimoramento. É que os meios adequados à solução de conflitos não foram devidamente visibilizados ou compartilhados com a sociedade civil, concentrando as resoluções no Judiciário (SADEK, 2010a). Compreendê-lo como possível fator de inclusão em sistema positivista e de raiz Kelsiniana, em que predominava a cultura da sentença, marcada pelo protagonismo do magistrado e acessoriedade das partes, fora o objetivo da pesquisa.

Frise-se que se alertava para o pouco uso dos métodos de solução fora do Judiciário há décadas, decorrente de componente histórico enaltecendor da solução judicial (WATANABE, 2011). Apesar de os antes excluídos agora possíveis figurantes do processo, na tentativa de elevar os Juizados Especiais à categoria de agente transformador, e não só de meio de contenção dos ruídos do Capitalismo, merecem ser analisados os efeitos das instalações em Judiciário com problemas estruturais, a exemplo da formação teórica dos magistrados, do excesso de burocracia e da falta de manejo dos meios adequados.

Considerou-se pesquisa promovida pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) que atribuiu ao Judiciário nota de 5,9, em escala de 10 pontos, donde para 58,3% dos entrevistados aquele era inexistente ou difícil; para 78,1%, era de alto custo; 59,1% não o consideravam competente; e 92,5% o consideravam lento (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2016). Considerou-se, ainda, que, após seis anos o índice de confiança decresceu para 4,9, sendo que apenas 29% da população declararam confiar. A FGV aponta também que os indicadores de insatisfação e de falta de confiança não se alteraram entre diferentes faixas etárias, escolaridade ou renda, não obstante mais da metade da população com nível superior já ter feito uso da máquina judicial (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2016).

Sopesou-se, ainda, que a referida instituição ocupava posição posterior às Forças Armadas (59%), Igreja Católica (57%), imprensa escrita (37%), Ministério Público (36%), grandes empresas (34%) e emissoras de televisão (33%), no que concerne à credibilidade social. Depois do Poder Judiciário, apenas Polícia (25%), sindicatos (24%), redes sociais (23%), Presidência da República (11%), Congresso Nacional (10%) e Partidos Políticos (7%), merecendo menos credibilidade da população (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2016). Paradoxalmente, o estudo também constatou a crescente demanda de busca do Judiciário.

A ausência de dados científicos de satisfação dos usuários quanto ao serviço prestado e ao comportamento dos operadores do direito em frente ao novo procedimento foi relevante para impulsionar estudo inédito (que se propôs a ser científico) do microssistema (comarcas do interior do Estado do Maranhão), onde, historicamente, a população fora privada das liberdades individuais. Buscava-se medir a consciência da necessidade. Por oportuno, transcreve-se os ensinamentos acerca do uso do vocábulo empregado:

Se a liberdade é a consciência da necessidade, segundo a expressão célere, isto significa que liberdade e necessidade não são opostas senão quando a necessidade é concebida como a pura exterioridade e a liberdade como a pura interioridade. Ao contrário, a articulação entre ambas pode ser concebida a partir do momento em que se compreende que a necessidade histórica é produzida pela prática dos próprios homens em condições que não escolheram (donde a visão voluntarista de que a liberdade seria a escolha de condições não determinadas), mas cuja gênese e cujos resultados os homens também são capazes de conhecer para, partindo deles, mudar a relação com a própria história, isto é, em lugar da submissão cega à exterioridade nua, intervir na própria necessidade dando-lhe novo curso, nova lei, nova regra. A autonomia não consiste, então, no poder para dominar o curso da história e sim na capacidade para, compreendendo esse curso, transformar-lhe o percurso. (CHAUÍ, 1993, p. 303).

Colheu-se a percepção da população com relação ao serviço ofertado no Estado do Maranhão, então com sete milhões de habitantes, em conformidade aos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017). À época, o acervo da Justiça Estadual era de 740.553, conforme dados do setor de informática do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. O termo inicial de análise das unidades judiciais data de 2010, quando 269.016 novos processos foram propostos, 60.723 (22,57%) nos Juizados Especiais Cíveis, percentual considerável dada a coincidência com a Resolução n. 125/2010, do CNJ, que priorizou a instalação de unidades judiciais em todo o país (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010).

Diante das centenas de milhares de processos que se amontoavam nas prateleiras, das exigências da nova ordem mundial e da insatisfação do jurisdicionado, a gestão do Tribunal de Justiça do Maranhão instalou unidades no interior desde o ano de 2000, materializando política inspirada no direito comparado e em piloto desenvolvido nos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Mato Grosso do Sul, na busca por ofertar, paradoxalmente, segurança jurídica ao grande capital e acesso aos detentores de menor renda.

Por meio de combinação de procedimentos metodológicos qualitativos e quantitativos, comparando variáveis, a pesquisa, assim, analisou a instituição no Maranhão, vislumbrando-a possível fomentadora de desenvolvimento, termo empregado na acepção de bem-estar social, possibilitador do exercício das liberdades civis e das capacidades individuais

(SEN, 2010a). A seleção dos dados partiu do conceito de Justiça, que, além de considerar os sistemas sociais, elegeu-a como meio de promoção do bem-estar social pela equidade, tomando por sustentáculo o direito comparado, a legislação e os ensinamentos doutrinários. Recorreu-se à sociologia para investigar, de forma sistemática e empírica, as barreiras ao acesso da Justiça efetiva, sobretudo as de cunho econômico, político e cultural. Da compreensão de ser o acesso ao Sistema de Justiça direito constitucional não limitado à obtenção de sentença judicial, outorgou-se ao JEC a atribuição de concretizar direitos civis e liberdades individuais à população.

A fim de captar possível cientificidade nessa percepção, avaliou-se política administrativa judiciária que materializou a instalação de unidades judiciais voltadas a derrubar paradigmas e provocar impactos nas comunidades locais, até porque deduzida de pesquisa baseada no conceito de desenvolvimento difundido por Amartya Sen (2010a):

Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele. [...]. O desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo, a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo [...]. Um mundo imenso de pessoas é vítima de várias formas de privação de liberdade [...]. No que se refere a outras privações de liberdade, a um número enorme de pessoas em diversos países do mundo são sistematicamente negados a liberdade política e os direitos civis básicos [...]. Como as liberdades políticas e civis são elementos constitutivos da liberdade humana, sua negação é, em si, uma deficiência. Ao examinarmos o papel dos direitos humanos no desenvolvimento, precisamos levar em conta tanto a importância constitutiva quanto a importância instrumental dos direitos civis e liberdades políticas. (SEN, 2010a, p. 13).

Por instrumento de desenvolvimento, a tomada do instituto partiu do conceito da não materialização do acesso à Justiça efetiva como privação de liberdade, necessária à não violação de direitos. Considerou-se, assim, o papel de cada unidade do Sistema de Justiça, para além dos benefícios da política de ingresso, pretendendo assegurar o bem-estar social. Para aferir a efetividade e o possível rompimento com a seletividade da Justiça, escutou-se, de forma acurada, a população, captando seus sentimentos, impressões, empregando o pesquisador questionários e entrevistas.

Na formulação dos quesitos, a perspectiva de Cunha (2010), para quem o estado de direito deve ser para todos, ou não será estado de direito, fora determinante na valoração dos dados coletados e na realização das entrevistas com magistrados e servidores, permitindo formulação de análise crítica, facilitada pela proximidade do pesquisador com o objeto de

análise. Considerou-se também estudo que concluiu pelo elevado custo da justiça civil para os cidadãos em geral, especialmente para os desprovidos de renda e escolaridade (SANTOS, 2014).

Compreender a lei que instituiu procedimento que obrigou os operadores do direito a alargar o conceito clássico de jurisdição e assumir nova postura, exigida também dos envolvidos nos conflitos, recorrendo aos ideais de Justiça enquanto equidade e bem comum, também fora necessário. Fartas obras científicas discorrendo acerca de desenvolvimento, liberdade, cidadania, bem-estar social, liberalismo, neoliberalismo, meios adequados etc., embasaram e possibilitaram o acúmulo de conhecimento teórico para evolução da pesquisa. Ponderar acerca da organicidade das unidades judiciais, retirar do procedimento vantagens na promoção do desenvolvimento e extrair a percepção dos magistrados, servidores e jurisdicionados quanto à tutela jurisdicional, outorgaram à pesquisa a qualidade da inovação, possibilitando, de forma científica, aferir se o JEC outorgou aos excluídos do Sistema de Justiça a capacidade da percepção da lesão do direito, durante séculos negada.

Floresceu a partir da dicotomia do instituto examinado, ora como agente transformador da realidade social (por promover a democratização sem abdicar das garantias constitucionais), ora como meio de falseamento, desafogamento e contenção das crises do capitalismo, a contraposição de ideias que possibilitou o exame das consequências da sua instalação na sociedade, que, apesar de se autointitular democrática, é marcada por profunda desigualdade social, conforme defende a cientista política Sadek (2010b):

Ora, um dos supostos do Estado democrático é a igualdade de direitos. As desigualdades no acesso e na utilização da justiça acentuam as desigualdades econômicas e sociais. A democratização no acesso à justiça constitui-se em pauta fundamental para a efetivação dos direitos que formam a cidadania. Desta forma, o sistema de justiça opera não apenas como garantidor de direitos, mas também como um espaço no qual há a possibilidade de redução das iniquidades decorrentes das desigualdades de renda e prestígio. (SADEK, 2010b, p. 9).

No mesmo sentido, a Ministra Nancy Andrighi acredita ter o JEC imposto novos princípios capazes de derruir parênteses, aproximando-o da população e de uma Justiça mais célere, servindo de contraponto ao processo tradicional (no qual se contava em anos o atingimento da solução de um processo) (LINHARES, 2015). O conceito de estado democrático de direito e a compreensão do JEC como promotor de inclusão social justificam a pesquisa para mensuração da efetividade do instituto, considerado apto a promover Justiça pela equidade em sociedade que desaprova o Judiciário.

Analisar criticamente o papel das unidades judiciais na atenuação das iniquidades sociais, por meio de prestação jurisdicional, que buscava ser mais inclusiva, acessível, informal e desburocratizada, permitiu avaliar política administrativa do Poder Judiciário do Maranhão, que, nos cinco últimos anos, priorizou a instalação de vara de competência comum em detrimento de novos Juizados Cíveis. Para tal, dividiu-se o trabalho em quatro partes.

A primeira buscou conceituar desenvolvimento pelo escólio do nobel da economia Amartya Sen, que, com visão diferenciada, o anteviu no exercício dos direitos civis e liberdades individuais. A segunda contextualizou o instituto no tempo e no espaço, apresentando-lhe origens históricas, recorrendo ao direito comparado e analisando a norma legal. A terceira aprofundou as ondas e as significações do acesso à Justiça, dentro de conjuntura histórica, indo além da visão de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988). E, por fim, a análise da parte empírica.

Após sólida formação teórica, imergiu-se na parte prática da pesquisa, analisando o instituto como transformador da realidade ou como mecanismo de contenção das insurgências do Capitalismo, pela difusão de política assistencialista em país que não concretizou o estado da providência (SANTOS, 2014). Conjecturou-o ora como meio de efetivação da justiça material (mecanismo de atenuação das injustiças reais, rejeitando qualquer teoria de justiça ideal), ora como fruto de arranjo institucional de contenção dos ruídos entre o grande capital e os menos favorecidos, a fim de perpetuar o sistema vigente. Na empreitada, o exercício da racionalidade argumentativa, a análise imparcial dos dados e o domínio de conceitos jurídicos foram cruciais para compreensão do JEC de acordo com a concepção de SEN (2009):

Ainda que na abordagem aqui apresentada os princípios de justiça não sejam definidos com relação às instituições, mas sim quanto à vida e liberdade das pessoas envolvidas, as instituições não podem deixar de ter um papel instrumental importante na busca da justiça. Junto com os determinantes do comportamento individual e social, uma escolha apropriada das instituições tem um papel criticamente importante na tarefa de melhorar a justiça. As instituições entram nos cálculos de muitas formas diferentes. Elas podem contribuir diretamente para a vida que as pessoas são capazes de levar de acordo com o que têm razão para valorizar. As instituições também podem ser importantes para facilitar nossa capacidade de examinar minuciosamente os valores e as prioridades que podemos considerar, sobretudo por meio de oportunidades para o debate público (incluindo considerações de liberdade de expressão e do direito à informação, bem com a existência de locais para o debate informado). (SEN, 2009, p. 14-15).

Considerou-o, portanto, a pesquisa como possível propulsor de desenvolvimento, aqui tomado na acepção de liberdade de oportunidade aberta a todos, sem quaisquer exclusões, da capacidade de litigar com eficiência e equidade, rompendo com perspectiva utilitarista de produtor de números para o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, quando

da efetivação do seu *accountability* numérico. Diferentes vozes, representantes da população do interior de um dos Estados mais pobres deste País, nos municípios de Bacabal, Balsas, Caxias, Santa Inês, Pedreiras e Pinheiro, foram ouvidas para mensurar, com o rigor que a ciência exige, possível avanço do Sistema de Justiça decorrente da implementação de unidades judiciais em comarcas do interior.

O embasamento teórico, de inspiração desenvolvimentista de Adam Smith, Boaventura Santos e Amartya Sen; os objetos analíticos, as unidades; a metodologia de avaliação empregada para captar os sentimentos dos jurisdicionados e dos operadores do direito; a ciência do direito, interpretada a partir das interações sociais; a exigência de Justiça, fulcrada na concretização dos direitos; e a análise da política administrativa dos tribunais possibilitaram a formulação de abordagem crítica dos JECs no papel de fomentador de desenvolvimento para a população do interior do Estado do Maranhão.

Para enfrentar essa problemática, adotou-se o método da análise de discurso, por trabalhar a materialidade linguística e fixar categorias para o exame do material coletado, inclusive dos dados colhidos do sistema interno do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJ/MA). Após análise do JEC como instituição do Sistema de Justiça, categorizaram-se as unidades judiciais instaladas no interior do Maranhão, tendo por baliza as entrevistas realizadas, os questionários aplicados e os números tabulados. O conjunto da investigação apontava para a existência de barreira (econômica e social) no acesso à Justiça efetiva, resultado de processo histórico, só transponível pela adoção de política administrativa judiciária (institucional e organizacional) afirmativa, cujo êxito foi objeto de investigação da pesquisa.

2 A BUSCA PELO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO POR AMARTYA SEN

Desde a antiguidade clássica, buscaram os pensadores conceituar a vida, a liberdade e a felicidade. De modo similar, Adam Smith, considerado o pai da Economia, ao lado de David Ricardo, Thomas Malthus, Jeremy Bentham e James Mill, enfrentou ditas questões na obra *A Riqueza das Nações*, em 1776, revolucionando o conceito de sociedade adotado até então. Assim como David Ricardo, que também atrelava a riqueza de um país ao bem-estar de seus habitantes, diferenciando-se dos pensamentos conservadores, defendeu os interesses da classe trabalhadora em sistema fulcrado na liberdade econômica, como se lê em fragmento transcrito:

Mas, embora na disputa com seus trabalhadores, os patrões geralmente levem a vantagem, existe, entretanto, uma certa taxa abaixo da qual parece impossível reduzir, por qualquer tempo considerável, os salários normais, mesmo em se tratando do trabalho menos qualificado. (SMITH, 2011, p. 68).

Teórico do liberalismo clássico, Adam Smith propagava a liberdade de iniciativa e a capacidade individual, utilizando as leis naturais e as relações sociais para abordar o desenvolvimento, condicionando-o à segurança jurídica, à ética e à liberdade. Livre mercado e divisão do trabalho foram os pilares do seu modelo, os motores do desenvolvimento. A despeito de defensor do princípio do *laissez-faire* (mão invisível), elegeu áreas específicas de atuação do Estado para alcance de liberdades, associando, sempre, riqueza ao trabalho (SOUSA, 2011).

Em quadro onde desenha a mais-valia, representada no lucro da burguesia nascente e na exploração da mão de obra da classe trabalhadora, o livre mercado encontrou poucas limitações no afã de evitar o retorno ao estado de natureza hobbesiano. Mas essa intervenção não enfraqueceu o liberalismo econômico, antes reafirmou seus princípios: assegurar direitos mínimos à classe trabalhadora, além de garantir a força de produção, possibilitava a formação de mercado apto a consumir bens e a fazer circular riqueza.

Sociedade de livre mercado e intervenção estatal não seriam conceitos excludentes para Smith, antes conviveriam em seu liberalismo, onde a intervenção estatal, além de resguardar a economia, auxiliava na aplicação da lei, assegurando a liberdade e a harmonia da sociedade. Logo, não negava o Estado, nem a necessidade de sua intervenção, desde que comedida, para evitar a desordem. Acreditava que a sociedade, embora movida pelo interesse pessoal, seria capaz de promover o bem comum pela expansão das liberdades individuais,

resguardados os direitos mínimos da classe trabalhadora, e consequente preservação da força de produção, além de contribuir na formação de mercado consumidor (SMITH, 2011).

Leitura superficial das ideias de Smith incorreram no equívoco de atribuir-lhe apenas a defesa dos interesses dos detentores do capital. Na realidade, a ele deve-se o pioneirismo da abordagem no sistema capitalista e dos mecanismos de proteção da classe trabalhadora. Também anteviu o autor a possível prática de condutas desleais do Mercado, e, por tal, defendeu a intervenção, ainda que limitada, do Estado na Economia. A harmonia da ordem jurídica e social seria responsabilidade das instituições, que concretizariam direitos assegurados em leis (SOUSA, 2011).

Milton Friedman, economista, estatístico, escritor norte-americano que revolucionou os estudos econômicos do século XX e um dos idealizadores da doutrina do neoliberalismo, sustentou a atualidade de Smith, mesmo sendo a obra “A riqueza das nações” de 1776, ao vislumbrar melhorias sociais no Capitalismo (SOUSA, 2011). Consolidar instituições, administrar justiça e regulamentar comércio foram, e continuam sendo, essenciais à colheita dos frutos do regime (BRUE, 2013). Com visão diferenciada, a teoria da escolha social anteviu no desenvolvimento fator de bem-estar social, ainda que partindo do interesse individual. Ao buscar ganho particular, o indivíduo seria guiado por algo maior, nominado de mão invisível, capaz de harmonizar os sistemas, satisfazendo o interesse da coletividade. Destacam-se os ensinamentos smithianos:

Assim como é por escambo, por negociação e por compra, que nós obtemos uns dos outros a maior parte dos serviços recíprocos de que necessitamos, da mesma forma é essa mesma propensão ou tendência que originalmente ocasiona a divisão do trabalho. Em tribo de caçadores ou pastores, por exemplo, alguém específico faz arcos e flechas, com mais rapidez e destreza do que outros. Ele frequentemente os troca por gado ou por carne de caça com seus companheiros; e finalmente ele descobrirá que pode dessa maneira conseguir mais gado e carne de caça, do que se ele mesmo fosse para o campo pegá-los. Visando o seu próprio interesse, portanto, o fabricante de arco e flechas decide que essa será a sua ocupação principal e se transforma num tipo de armeiro. Um outro é particularmente hábil fazendo o madeiramento e a cobertura das pequenas cabanas ou casas removíveis de seus vizinhos. Ele está habituado a ser útil a tribo dessa forma, que o recompensa da mesma maneira, com gado e carne de caça, até que finalmente ele descobre que é de seu interesse dedicar-se inteiramente a esta atividade e se transforma num tipo de carpinteiro. (SMITH, 2011, p. 19).

A defesa de menor intervenção estatal na economia, a partir da crença da mão invisível, não fez de Smith defensor pleno da mais-valia (termo empregado por Karl Marx para tratar do lucro a partir da exploração da mão de obra), nem afastou do Capitalismo o dever de assegurar políticas sociais. Da consolidação do liberalismo, fundado na igualdade, liberdade e democracia, sucederam mudanças nas relações sociais (decorrentes da

implantação do livre mercado e do triunfo do individualismo) que não suficientes para afastar do sistema econômico a responsabilidade de promover o bem-comum. A riqueza não se restringia ao desenvolvimento na economia, antes exigia a intersecção de todos os sistemas, como o social e o jurídico (SOUSA, 2011). Ainda dos ensinamentos de Sousa, tem-se que:

A liberdade, o auto-interesse, a capacitação, a divisão do trabalho e a simpatia enquanto essenciais à sociedade de mercado, promoveriam o que Smith chamava de ‘opulência de uma nação’, conceito que pode ser compreendido como desenvolvimento. Mas é precipitado associar à Smith a ideia reducionista de desenvolvimento como simples crescimento econômico, uma vez que a opulência da nação era determinada por condições tais como a ética, segurança jurídica, bom governo, participação popular e uma sociedade civil extremamente organizada; ou seja, no conceito de ‘opulência de uma nação’ de Adam Smith, se equilibram muitos outros fatores que não apenas a acumulação de riquezas ou índices de crescimento econômico e altas de balança comercial. Smith é tido como o grande pensador liberal, mas suas determinações liberais são muito mais que ausência de intervenção estatal na esfera econômica, como injustamente sua teoria é muitas vezes identificada. (SOUSA, 2011, p. 36).

Smith recorreu ao panorama de prosperidade na América do Norte, solo mais fecundo para o Capitalismo à época, em que o lucro era permitido e justificado, para abordar o desenvolvimento em ambiente onde a procriação era incentivada para a formação de mão de obra qualificada às necessidades das novas colônias. Nada de trabalhadores iluminados ou cultos, como na Europa aristocrática, mas homens medianos, bem informados e aptos ao trabalho. Fazendo contraponto, destacou a China, ali os trabalhadores recebiam baixos salários e tinham dificuldades em constituir famílias, mas se incentivava o casamento; não que filhos representassem proveito, mas pela liberdade em eliminá-los. Recorreu ainda ao Estado de Bengala e às outras colônias inglesas nas Índias Orientais, os quais, a despeito de terras férteis, não se desenvolveram. Ao contrário, um quadro de fome coletiva se retroalimentava pela falta de indivíduos capacitados para desempenhar um labor (SMITH, 2011).

Empregou Smith as contradições entre países para demonstrar que a remuneração deveria assegurar a subsistência digna do trabalhador, sob pena de retroceder ao estado de caos, marcado pela carência, fome, mortalidade e eliminação do setor produtivo. O liberalismo econômico asseguraria garantias aos trabalhadores até mesmo como condição de manutenção do sistema capitalista. Reproduz-se outro trecho da obra:

Desde que a divisão do trabalho está de uma vez estabelecida, é muito reduzida a parcela das necessidades humanas que o produto de seu próprio trabalho pode suprir. O homem satisfaz a grande maioria das suas necessidades trocando o excedente do produto de seu próprio trabalho que ultrapassa o seu consumo, pelas partes excedentes do produto do trabalho de outros homens, quando as necessita.

Assim sendo, todo homem vive trocando, ou se tornando de alguma maneira um comerciante, e a própria sociedade se transforma naquilo que adequadamente se denomina sociedade comercial. (SMITH, 2011, p. 26).

A partir de uma sociedade progressiva no capitalismo, sendo a América do Norte exemplo profícuo (pois lá a acumulação de riqueza deu-se em velocidade maior se comparada ao restante da Europa) exaltou-se a valorização da mão de obra, ao reconhecer-lhe importância de capital de trabalho, razão pela qual a remuneração não poderia ser abaixo de patamar razoável (SOUSA, 2011). Dito quadro resta bem delineado na obra *Democracia na América*, do sociólogo e historiador do Antigo Regime, Tocqueville, que tratou da consolidação das instituições democráticas desde a fundação das colônias pelos puritanos ingleses, realçando a importância da igualdade, liberdade e respeito à lei para preservação dos sistemas. Ao tomar a igualdade como dogma fundante, visualizada na participação popular nas comunas, destacou-a como força propulsora das instituições democráticas (TOCQUEVILLE, 2005).

Foram pioneiros os ensinamentos smithianos a visualizar no livre mercado, concomitantemente, fator de desenvolvimento e promotor do bem-comum, a partir da aplicação de valores morais numa sociedade em transformação (substituindo os ideais do catolicismo pelos do protestantismo, exaltando o trabalho, a usura e a capacidade individual). Além de revolucionar o conceito de sociedade e de moral, substituiu a ética da ociosidade e do arrependimento pela da liberdade, riqueza e prosperidade, consolidando modelo burguês, em que o desenvolvimento econômico e social estavam atrelados. Recorre-se, mais uma vez, aos ensinamentos smithianos:

Essa melhoria nas circunstâncias das camadas mais baixas da sociedade deve ser olhada como uma vantagem ou uma inconveniência? A resposta parece ao primeiro olhar, completamente óbvia. Os criados, trabalhadores e operários de diferentes tipos, representam a maior parte de toda a sociedade política. Mas o que melhora as circunstâncias da maior parte nunca pode ser considerado um inconveniente para o todo. Nenhuma sociedade pode ser florescente e feliz, se a grande maioria dos membros for pobre e miserável. (SMITH, 2011, p. 78).

Não conseguiu o Estado exercer o poder, ainda que menor, no resguardo de direitos mínimos, essenciais não apenas à classe trabalhadora, mas à manutenção do próprio Capitalismo. A falta de alimentos e vacinas, a disseminação de doenças infecto-contagiosas e a não elevação da renda do trabalhador, dentre outros males, impediu a oferta de mão-de obra e a formação de mercado de consumo, ocasionando a crise do século XVIII. A Grande Depressão, em 1929 (que teve seu ápice na quebra da Bolsa de Nova York), ressentiu-se da falta de regulamentação estatal, sendo considerada a crise mor. Emergiu então política de

maior intervenção estatal na Economia, o *New Deal*, por meio da qual as instituições passaram a ser consideradas determinantes no projeto de desenvolvimento das nações.

John Maynard Keynes apresentou como sugestão para superação da grande depressão o aumento de gastos públicos, sendo que sua teoria dominou por completo a área econômica durante quarenta anos, conquistando ampla aceitação no meio político (BRUE, 2005). À época, um também estudioso da crise, Friedrich A. Hayek, defendeu a inexistência de solução fácil, colocando ser equivocada a tentativa de proteger o cidadão dos inconvenientes das mudanças econômicas. Acreditava que a regulação da economia afetaria as liberdades individuais e redundaria em servidão (BOUDREAUX, 2017).

Depois das grandes guerras e ao final dos regimes fascista e nazista, adotou-se política de bem-estar social em inúmeras partes do mundo, inclusive no Brasil, sustentada na teoria de Keynes, em que o Estado assumiu papel preponderante na promoção do desenvolvimento econômico e social. Contudo, tal modelo, conhecido por *Welfare State*, mostrou-se frágil, assim como em todas as vezes que tentou emergir na História. Esta fragilidade da política se agravou em decorrência da expansão dos mercados na década de 90. Viram-se os países, repentinamente, despidos de suas fronteiras em mundo globalizado.

A CF de 1988, formalizada a partir dos ideais de um estado democrático de direito, para garantir justiça social dentro do próprio Estado, houve-se trabalhada nesse novo contexto social e econômico. Mas o tempo do economista Hayek na sombra foi curto, como destacou Boudreaux (2017).

Com a Guerra da Coreia, o período do *New Deal* chegou ao fim. Reagan e Thatcher testemunharam o enfraquecimento da Guerra Fria, quando o regime do bem-estar social encerrou época. Habermas, defensor da intervenção do Estado para assegurar direitos básicos à população, continuou atrelando desenvolvimento à intervenção estatal, ao deparar-se com o advento de novo ciclo, o do neoliberalismo, que se tornou real com o fim da era Bush e do *New Labour* de Clinton (HABERMAS, 2012).

Mesmo com a implantação das políticas neoliberais, o Capitalismo passou por mais uma crise em 2008, representada pela bancarrota da maior economia mundial. E a ausência de controle estatal foi apontada, mais uma vez, como fator desencadeante. O Mercado garantidor dos direitos civis e das liberdades individuais, como pensado por Smith, não se concretizou; e as desigualdades sociais afloraram nas Nações, sobretudo nas periféricas, nomeação empregada por Santos (2011).

Falharam as instituições. A mão invisível foi ineficaz e os ideais morais insuficientes para transformação do bem-estar individual em bem-comum ou promover a riqueza das

nações, gerando crises (SOUSA, 2011). As políticas liberais, com o desenvolvimento capitalista e suas metamorfoses (liberal, social-democrático, dependente, fordista, pós-fordista, fordista periférico, corporativo, estatal, neoliberal, etc.) não evitaram os ruídos do sistema; foram incapazes de instaurar política inclusiva, redundando em tensão global (SANTOS; CHAUI, 2014).

Nesse cenário (em que o mundo não se sujeitou aos imperativos do mercado), floresceu política que priorizou o desenvolvimento no Capitalismo a partir do fortalecimento das instituições democráticas, idealizada por Amartya Sen, que, empregando ideais smithianas, refutou o desatrelamento da Ética pela Economia (por entendê-lo como causa determinante das crises cíclicas do capitalismo) e defendeu a preservação dos preceitos morais nas relações econômicas. Empregou, também, os ensinamentos de Karl Marx, ao relacionar o crescimento das indústrias e dos centros urbanos ao aumento das desigualdades sociais, ocasionando conflito entre grupo submetido a situação econômica díspar, a afamada luta de classes (SEN, 2010).

Ditas considerações foram essenciais para justificar a eleição de Amartya Sen e aprofundar conceitos da pesquisa, posto que, embebida de conhecimentos smithianos ao tratar de desenvolvimento, no liberalismo, como fator de bem-estar social. Sopesou-a, ainda, a interpretação do pensamento de Smith difundida a partir da década de 80, como corroborado no artigo *Adam Smith's Prudence*, de 1986. Ao perscrutar em Smith causas das injustiças sociais e atribuí-las ao desatrelamento da Economia à Ética, Sen formulou teoria da escolha social que não se contentou em explicar o funcionamento do Mercado, antes destacou a importância dos preceitos morais na atividade econômica e dos éticos na concretização da Justiça (SOUSA, 2011). Transcreve-se fragmento de obra que trata da questão:

Enquanto a Fisiocracia se apresenta como escola francesa, ao mesmo tempo, na Inglaterra, o escocês Adam Smith revisa o pensamento mercantilista e publica em 1776 'Inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações', desenvolvendo uma teoria econômica semelhante à dos fisiocratas, mas descrevendo o fenômeno do crescimento econômico de maneira mais científica e vasta. Não por menos Smith é considerado grande nome da Economia Política. Em comum à Escola Fisiocrata, Smith reforça o valor da liberdade de iniciativa e das capacidades individuais como essenciais ao processo de desenvolvimento, e levanta questões de ordem comportamental individual e coletiva que são resgatadas de maneira incontestável por Amartya Sen no século XX. Diz-se que Adam Smith não poderia ter existido sem Hume; Amartya Sen não associaria desenvolvimento à liberdade se não tivesse lido Smith. (SOUSA, 2011, p. 33).

Destaca-se, ainda, o rompimento de Sen com a teorização de uma única Justiça, idealizada desde o Iluminismo e fomentada a partir de ciência distante da realidade social. Ao

trazer as instituições para o centro da discussão, insurgiu-se o autor contra o exercício de atribuição meramente burocrática e de cunho assistencialista, exigindo a concretização da Justiça pela equidade. Ao abordar as relações do capital a partir da defesa do bom governo de Smith e das ideias contratualistas de Rawls, condicionou desenvolvimento às liberdades civis e capacidades individuais em Estado não centralizador, nem burocrático, mas com dever de oferecer aos cidadãos Justiça inclusiva, capaz de enfrentar mazelas advindas das desigualdades sociais. Rompeu, assim, com a busca de um conceito ideal de Justiça e anteviu na ciência jurídica meio de enfrentamento das iniquidades sociais (SEN, 2009).

A procura por um ideal de Justiça contemplativa não serviu à contemporaneidade. Coube a ciência do direito trabalhar-lhe a concretização nos sistemas sociais, a partir de instituições efetivas e desburocratizadas. Enterrou-se a busca secular. Advogava-se agora a existência de Justiças concretizadoras de direitos. Os conceitos de Justiça eram novos e plurais, construídos a partir das interseções entre sistemas. Para enfrentar os problemas do Capitalismo e do seu livre mercado, Sen atrelou Economia à Moral, pelo emprego de preceitos universais. A administração da justiça, instrumento de superação das iniquidades sociais pela aplicação da lei, assumiu função de concretizar Justiças dentro do entorno social, em mundo liberal e globalizado.

Ao buscar a lógica do desenvolvimento no Capitalismo, Sen recorreu aos conceitos de Economia Política, Sociologia e Metodologia das Ciências Sociais, atribuindo ao regime econômico as iniquidades sociais, atenuadas por política desenvolvimentista. Da dialética, da luta entre burguesia e operariado, da mais-valia e da força de trabalho, Marx demonstra serem de exploração as relações de trabalho; Sen, similarmente, não negligencia as desigualdades, antes destaca o papel do Estado na elaboração de política desenvolvimentista. Marx (2008) substituiu o homem metafísico pelo indivíduo social, que replicava padrão evolutivo de sistema econômico resultante de diferentes sociedades. Sen também enfrentou as desigualdades sociais, colocando o sistema econômico como protagonista histórico de transformação da realidade (KLEINMAN, 2014).

Ao trabalhar Justiça no entorno social, como Rawls e Smith, Sen afastou-se das utopias conceituais de Justiça e defendeu uma real, capaz de superar as iniquidades sociais. Diferem os três pensadores apenas na conceituação, posto que Smith partiu da ideia de Justiça concreta e aberta (priorizava o observador imparcial); Rawls, contratualista, aperfeiçoou a teoria da justiça como equidade pela aplicação de princípios; e Sen visualizou-a como forma de superação das desigualdades sociais, a partir do conceito negativo de injustiça. Em comum, destaca-se a adoção de um conceito aberto de Justiça, no qual o espectador seria capaz de

colocar-se no lugar do outro, de observar com os “olhos do resto da humanidade”. Transcrevem-se os ensinamentos smithianos sobre imparcialidade aberta:

Nunca poderemos inspecionar nossos próprios sentimentos e motivações, nunca poderemos formar qualquer juízo sobre eles, a menos que nos retiremos, por assim dizer, de nossa própria posição natural e procuremos entendê-los para vê-los com os olhos de outras pessoas, ou como outras pessoas provavelmente os veriam. (SEN, 2009, p. 156).

Rawls (2016) defende também o Estado a partir da perspectiva smithiana, descentralizador e desburocratizado. O governo ideal teria justiça forte, asseguradora das liberdades civis e das capacidades individuais, fincadas na promoção do desenvolvimento. Todavia, enquanto Smith trabalhou a realidade, a vida que as pessoas eram capazes de levar, Rawls, contratualista, sobrelevou a adequação organizacional, exaltando a importância das instituições na superação das injustiças, aproximando-se das utopias conceituais. Na concepção de Rawls (2016), embora os homens fossem iguais perante a lei, possuíam necessidades, capacidades e interesses distintos, razão pela qual deveriam ser avaliados por espectador de dentro do sistema. Assim, a Justiça para ser forte, dependeria mais de arranjos em torno de suas instituições que do enfrentamento nos entornos sociais (SANDEL, 2014).

Além da capacidade para fazer o bem, o cidadão conceberia Justiça e tenderia a agir de acordo com tal concepção, inclusive esperando igual comportamento do outro. Este proceder redundaria na mais plena harmonia social e consolidaria as instituições de proteção dos direitos fundamentais (RAWLS, 2016). Por conseguinte, a Justiça seria compreendida como equidade, pela eleição de princípios que garantiriam tratamento diferenciado aos desiguais na busca do justo. Neste sentido, o autor asseverou:

Torna-se claro, então, que quero dizer que uma concepção de justiça é mais razoável que outra, ou mais justificável do que outra, quando pessoas racionais na situação inicial escolheriam seus princípios, e não outros, para o papel da justiça. As concepções de justiça devem ser classificadas pela sua aceitabilidade a pessoas nessas circunstâncias. Entendida dessa maneira, a questão da justificativa se resolve por meio da resolução de um problema de deliberação: precisamos verificar quais princípios seria racional adotar, dada a situação contratual. Isso vincula a teoria da justiça à teoria da escolha racional. (RAWLS, 2016, p. 21).

Em sociedade pluralista, estabelecer-se-ia um acordo em torno do direito e dos ideais de cidadania, sendo a Justiça virtude moral, estrutura básica da sociedade, que possibilitaria a divisão igualitária de valores sociais (liberdades, rendas, riquezas, embasamentos e condições de respeito por si mesmos), exceto se a repartição desigual beneficiasse todos. Ao adotar a equidade como meio, as instituições distribuiriam os direitos fundamentais e dividiriam as

vantagens da cooperação social, pelo emprego do princípio igualitário das liberdades civis ou do princípio da diferença, assegurando o mínimo de Justiça nas incertezas. Trabalhando Rawls, recorre-se aos ensinamentos de Farago (2004):

A Justiça não admite que os sacrifícios impostos a um pequeno grupo possam ser compensados pelo aumento das vantagens das quais gozam a maioria. É por isso que, em uma sociedade justa, a igualdade de direitos cívicos e das liberdades para todos é considerada como definitiva. O que Rawls deseja preservar de maneira prioritária são as 'liberdades fundamentais', isto é, os direitos cívicos e políticos tradicionalmente reconhecidos nas democracias liberais: direito de voto, direito de ser candidato a cargos públicos, direito de ser julgado equitativamente, liberdade de imprensa, liberdade de ir e vir. (FARAGO, 2004, p. 254).

O princípio da diferença, não igualitário, enfrentava o problema da distribuição dos bens, em que a desigualdade de oportunidade fora admitida para melhorar a capacidade dos de menor renda. Essa parte da obra de Rawls muito influenciou Sen, pois priorizava os menos favorecidos economicamente, legitimando desigualdades na busca do desenvolvimento (SOUSA, 2011). Sen abraçou parte da teoria de John Rawls ao defender o princípio da diferença como exigência de Justiça, por possibilitar ofertar tratamento desigual para superar as iniquidades sociais. Nesse sentido, Farago (2004) destaca:

É por isso que o princípio da diferença é colocado: ele considera a eficiência econômica e as exigências da organização do trabalho e da tecnologia e legitima a flexibilidade diferencial que permite uma otimização da criatividade social na qual os efeitos benéficos são suscetíveis de refletir sobre todos e sobre cada um e, primeiro e prioritariamente, sobre os mais desfavorecidos. (FARAGO, 2004, p.259).

Na discussão entre a teoria contratualista de Rawls e a teoria comparativa de Smith, Sen (2009) bem a representou, através dos termos indianos *niti* e *nyaya*. O primeiro, empregado consoante a visão contratualista, realçava a importância das instituições; já o segundo simbolizava a inclusão pela aplicação da teoria da justiça enquanto realidade, considerando os efeitos sociais das decisões. Não satisfeito com a aplicação isolada da teoria de justiça como equidade de Rawls (a *niti*, em indiano), a despeito de inspirar-se no seu segundo princípio (o da diferença de direitos) quando enfrenta as iniquidades sociais a partir das desigualdades de oportunidades (aproximando-se da teoria da escolha social de Smith, em que a busca da Justiça estava em transformação para acompanhar o processo social, *nyaya*), Sen desenvolveu conceitos de Justças em movimento (SEN, 2009).

Inúmeros pensadores buscaram a Justiça a partir de um ideal. Entretanto, foi Amartya Sen que a descobriu nas ondas da sociedade. Ao atrelar desenvolvimento à cidadania e trabalhar as liberdades políticas (eleições livres e liberdade de expressão) e as oportunidades

sociais (serviços de saúde, educação, jurídico, etc.) como pressupostos do desenvolvimento, apresentou abordagem diferenciada em que ganhos, ainda que individuais, geram benefícios públicos. Instituições sólidas, que asseguraram oportunidades sociais, permitiram ao cidadão moldar seu destino e colaborar com o do outro. Honestidade, ética e moral passaram a ser atributos da atividade econômica no Capitalismo (SOUSA, 2011).

Concretizaram-se justiça globais pela consolidação de instituições como Judiciário e Movimentos Sociais, dentre outros, com legitimidade para superar problemas tanto da população local, como dos interesses das Nações. O direito, considerado instrumento supranacional, detinha a responsabilidade pela construção de Justiça democrática e participativa, capaz de solver problemas como desigualdade social, exclusão, etc. Democracia e Mercado seriam determinantes ao projeto de desenvolvimento, exigindo a participação de cidadãos conscientes e agentes públicos capazes, conforme comprova fragmento de obra:

Para concluir essa discussão, a avaliação da justiça exige um compromisso com os ‘olhos da humanidade’; em primeiro lugar, porque podemos nos identificar de forma variada com as pessoas de outros lugares e não apenas com nossa comunidade local; em segundo, porque nossas escolhas e ações podem afetar as vidas dos outros, estejam eles distantes, estejam próximos; e terceiro, porque o que eles veem desde suas respectivas perspectivas históricas e geográficas pode nos ajudar a superar nosso próprio paroquialismo. (SEN, 2009, p. 166).

Nem a sociedade de mercado, nem a democracia, isoladamente, asseguraram o desenvolvimento. Impõe-se-lhe um somatório de fatores, a exemplo da consciência e do fortalecimento individual; o conhecimento dos direitos e a capacidade de reivindicá-los; e a consolidação de instituições desburocratizadas e concretizadoras de política social. Além do reconhecimento de direitos, a ciência e a consciência de tais direitos fortalecem os cidadãos diante das instituições, obrigadas a assegurá-los nas relações sociais e jurídicas, gerando desenvolvimento (SEN, 2010a). E, diante dessa realidade, o Estado deteve participação de destaque no processo de desenvolvimento para garantir o bom governo de Adam Smith.

A partir do final da década passada, quando mais uma crise eclodiu no Mercado, a voz de Amartya Sen ecoou para desatrelar a ideia de pobreza às rendas e aos serviços básicos, atrelando-a à concretização de acesso à educação, justiça e liberdade, sustentabilidade ambiental, etc. Para cotejo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), os ajustes fiscais e cambiais ainda foram considerados, mas as reformas políticas de enfrentamento das desigualdades sociais ganharam maior relevo. A privação de direitos fora compreendida para além da falta de meios de subsistência, da pobreza material, englobando, inclusive, o acesso à Justiça efetiva, todos pressupostos na abordagem das capacidades por Sen, para amparar o

emprego de políticas diferenciadas no enfrentamento das desigualdades de oportunidades (SEN, 2010a).

Sen (2010a) apresentou conceito de desenvolvimento que perpassava pela liberdade civil e igualdade material, remetendo aos ideais smithianos do século XVIII. Apresentou novo liberalismo, a exigir releitura das relações sociais e econômicas e que, mais do que nunca, tornou indissociável a ética da economia e o desenvolvimento do direito. Destacou que foi no desatrelamento desses que as crises do Capitalismo eclodiram, fragilizando o Mercado. Concomitantemente, defendeu que o homem, a partir do próprio bem-estar, contribuiria com o dos semelhantes, arrebatando do Capitalismo visão desenvolvimentista (SOUSA, 2011).

Da inspiração de Sen (2009; 2010b), o interesse pela investigação dos Juizados Especiais Cíveis como fator de inclusão pelo desenvolvimento. Compõem a parte empírica da pesquisa unidades judiciais sediadas em cidades do interior do Maranhão, as quais apresentam iniquidades sociais semelhantes às retratadas por Adam Smith, há mais de dois séculos, ao tratar da exclusão social e econômica na China e nas colônias inglesas das Índias Orientais. A consolidação das instituições e sua aproximação dos sistemas sociais e econômicos, foram apontadas como o caminho para concretizar direitos individuais e liberdades civis em sociedade onde reinava o livre mercado. A presente pesquisa buscou aferir a veracidade dessa assertiva quando aplicada ao JEC, considerado vetor de desenvolvimento nas cidades de médio porte do interior do Maranhão, apto a promover inclusão em Sistema de Justiça.

3 O JUIZADO ESPECIAL CÍVEL

3.1 A difusão do instituto como imposição da Reforma do Judiciário

Idealizada por Montesquieu, a teoria da separação dos poderes, na obra *O Espírito das Leis*, em 1748, foi durante séculos o modelo típico de melhor governança, fulcrada na preservação das liberdades civis e manutenção da lei. Ao Executivo, incumbia o exercício do governo e a administração; ao Legislativo, a elaboração das leis; e ao Judiciário, a resolução das lides. Ao sistematizar a divisão, propondo meio de funcionamento em que cada poder desempenha uma atividade e, ao mesmo tempo, controla a de outro, evita-se a supremacia de um poder: a verdade é que apenas um sistema equilibrado de controles recíprocos pode, sem perigo para a liberdade, fazer coexistir um sistema legislativo forte com um executivo forte e um judiciário forte (CAPPELLETTI, 1995).

Eis o afamado sistemas de pesos e contrapesos. Essencial para resguardar a liberdade, porquanto a reunião de poderes permite a formulação de leis tirânicas, exequíveis de maneira tirânica. Nesse sentido, Grinover (2009) assevera:

Montesquieu condicionara a liberdade à separação entre as funções judicial, legislativa e executiva, criando a teoria da separação dos poderes e afirmando que a reunião de poderes permite o surgimento de leis tirânicas, igualmente exequíveis de forma tirânica. (GRINOVER, 2009, p. 235).

Mas há períodos em que a teoria da tripartição de poderes sofre flexibilização, onde a exceção, exercício de função atípica de um poder por outro, torna-se regra. Na atualidade, vive-se em um desses, em que a tutela prestada pelos tribunais judiciais não se afigura eficaz, tornando-se necessária a intervenção de outros poderes e a criação de tribunais transnacionais e órgãos de controle, até nas democracias mais sólidas, como na Europa. Na América do Sul essa crise ganha dimensão maior, pois nenhum poder consegue exercer, eficientemente, suas atribuições em face do pouco amadurecimento das instituições democráticas.

Falha o Executivo na concretização de políticas públicas. Esvaem-se-lhe a força diante da burocratização e da corrupção. O Legislativo queda-se inerte e subserviente, com parca produção. Com o Judiciário, não é diferente, pois não avaliza a cobiçada segurança jurídica. Todas essas ambiguidades acarretam ruídos no sistema, concretizando as advertências de Smith datadas de mais de dois séculos.

A aplicação clássica do princípio da separação dos poderes mostrou-se insuficiente para solver conflitos em mundo marcado pela queda do socialismo na Europa, decadência das ditaduras na América e intensificação das relações comerciais com a

supressão de fronteiras. A implementação do neoliberalismo, sistema fulcrado no minimalismo político e maximalismo jurídico, transferiu ao Judiciário, além do ônus de legislar na inércia do Legislativo e de administrar conflitos entre cidadãos e entre estes e estados soberanos, a incumbência de conferir segurança jurídica às relações sociais e econômicas, fator indispensável para atrair o grande capital. Em verdade, a tripartição dos poderes, como pensada por Montesquieu, para um mundo de fronteiras estáticas, mostrou-se insuficiente para tratar as relações na pós-modernidade.

De igual modo, o poder simbólico do Judiciário (quase mágico), permitindo a obtenção do equivalente ao obtido por meio da força física ou econômica, não bastou. A dominação consentida de forma quase inconsciente (aceitação das regras naturais), segundo Bourdieu (1989), fora questionada dentro de nova ordem em que o campo jurídico e suas autoridades foram colocadas na berlinda, pois consideradas estruturas conservadoras de imposição e manutenção do poder dominante. Das lições desse autor, excerta-se:

O poder simbólico como poder de construir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de conformar ou de transformar a visão de mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo, portanto, o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário. Isto significa que o poder simbólico não reside nos sistemas simbólicos em forma de uma illocutionary force, mas que se define numa relação determinada – e por meio desta – entre os que exercem o poder e os que lhe estão sujeitos, quer dizer, isto é, na própria estrutura do campo em que se produz e se reproduz a crença. O que faz o poder das palavras e das palavras de ordem, poder de manter a ordem ou a de a subverter, é a crença na legitimidade das palavras, crença cuja produção não é da competência das palavras. (BOURDIEU, 1989, p. 14).

Nem os países integrantes da União Europeia revelaram-se aptos a solver demandas entre seus nacionais e empresas estrangeiras, frente à colisão dos conceitos de soberania e Estado. Impôs-se a criação de órgão supranacional, o Tribunal de Justiça da União Europeia. Na América, o Consenso Washington, de 1989 (Banco Mundial, Departamento do Tesouro dos Estados Unidos e Fundo Monetário Internacional) exigiu adoção de mudanças estruturais nos países latinos para sedimentar o modelo neoliberal, especialmente no que concerne ao Judiciário. Transcrevem-se as lições de Dakolias (1996):

O propósito do judiciário, em qualquer sociedade, é ordenar as relações sociais (entre entes públicos e privados e indivíduos) e solucionar conflitos entre esses atores sociais. O setor judiciário na América Latina efetivamente não assegura essas funções, estado de crise que é atualmente percebido por todos os seus usuários – indivíduos e empresários – e seus atores – juízes e advogados. Como resultado, o público em geral e os empresários passam a não acreditar no judiciário, vendo a resolução de conflitos nesta instituição como excessivamente morosa. A percepção de inefetividade por parte de seus potenciais usuários obsta os seus intentos em

acessar a esses serviços, e quando obrigados a utilizá-los acreditam que serão tratados de forma injusta. Consequentemente, o Judiciário não pode cumprir sua função de organizar a sociedade e resolver os conflitos sociais, tornando-se necessária a sua reforma. (DAKOLIAS, 1996, p. 17).

Emitido pelo Banco Mundial, o Documento Técnico 319, denominado “O setor Judiciário na América Latina e no Caribe” exigiu mudanças, condicionando-as à liberação de empréstimos (DAKOLIAS, 1996). Além de garantir o acesso à justiça, teve como primordial função atrair o grande capital, os proprietários dos meios de produção, termo empregado por Karl Marx (1998). A nomeação de magistrados, a adoção de sistema disciplinar, o controle do orçamento, a gestão de acervo e a adoção de mecanismos adequados de solução de conflitos foram colocadas como prioridades nos ajustes. Os bens jurídicos protegidos continuaram os eleitos há dois séculos, mas dito documento inovou ao exigir a inserção dos desprovidos de menos renda no Sistema de Justiça para conter os ruídos do capitalismo, harmonizar os sistemas (DAKOLIAS, 1996). Nesse sentido, ressalta-se que:

A proposta do Banco Mundial para a Reforma do Judiciário na América Latina inclui a aprovação de um conjunto de valores: previsibilidade, celeridade, baixo custo, eficiência, defesa da propriedade privada e dos contratos. A hipótese deste estudo é de que na função declarada de ampliar o acesso da população a uma justiça mais ágil, capaz de garantir bens jurídicos universais, reside uma função real de proteção seletiva de bens jurídicos, aplicação desigual das leis e ilusão de promover segurança jurídica, reafirmando um modelo de Justiça existente por mais de dois séculos. (PACHECO, 2006, p. 150).

Buscou-se outorgar às relações sociais e econômicas a segurança jurídica exigida pelos detentores do grande capital. Medidas tomadas pela administração pública ainda na década de 90 (como planos de governanças que reduziram o tamanho do Estado por meio das privatizações) foram implementadas em todos os setores. Elegeram-se metas, inclusive no Judiciário, possibilitando o ingresso em mundo globalizado carente de intervenções precisas e céleres. Entretanto, a política de minimização do Estado apresentou consequências nefastas por causa da deficiente implementação do estado de providência, onde as políticas de bem-estar foram direcionadas à classe privilegiada e a intervenção estatal concessão do capital na busca da autopreservação. Nesse sentido, considera-se o estado providência como instituição criada pelo Capitalismo para harmonizar as promessas da modernidade com o desenvolvimento (STRECK, 2001; SANTOS, 2014).

No Brasil, mesmo no Supremo Tribunal Federal (STF), tribunal de superposição, o quadro se repetiu, revelando a necessidade de criação de tribunal transnacional e de órgão de controle para integrar países, universalizar conceitos e uniformizar procedimentos. Fora então criado o CNJ, em 2005, órgão responsável por traçar as diretrizes administrativas para os

tribunais pátrios concretizarem as reformas exigidas pelos organismos internacionais desde 1989, a saber:

Em resposta a essas circunstâncias, o Brasil passou por uma reforma do Poder Judiciário, com a Emenda Constitucional n. 45/2004, a partir da qual se instituiu o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com a competência de exercer o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. E, após sua primeira década, ele vem se configurando como um órgão nacional de controle do Poder Judiciário, com a finalidade de dar uniformidade ao planejamento, à fiscalização e à discussão dos serviços judiciários. (REIS, 2017, p. 6).

Inaugurou-se nova gestão com a Emenda n. 19/1998, consagrando modelo gerencial da administração pública, inclusive nos tribunais, obrigados a modificarem normas e alterarem princípios (BRASIL, 1998). Diante das pressões externas, materializou-se nova emenda, a de n. 45/2004, que apresentou nova composição do Judiciário: Supremo Tribunal Federal; Conselho Nacional de Justiça; o Superior Tribunal de Justiça; Tribunal Superior do Trabalho; Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; Tribunais e Juízes do Trabalho; Tribunais e Juízes Eleitorais; Tribunais e Juízes Militares; e os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios (BRASIL, 2004).

Instaurado na gestão de Nelson Jobim, o CNJ (órgão de controle externo) priorizou reforma estruturante na política judiciária, elegendo metas e fiscalizando-lhes cumprimento, chegando a sobrepor-se aos tribunais pátrios na tentativa de modernizá-los, como exigido pela nova ordem neoliberal, pois, a despeito de o ordenamento pátrio assegurar direitos e garantias, continuava sem aferir a almejada segurança jurídica. Obrigou-se o Judiciário a sujeitar-se à avaliação de resultados, afinal seus programas implicavam gastos públicos (MANCUSO, 2015). Por tal, adotou metodologia desenvolvida pela Comissão Europeia, sobretudo quanto ao emprego das estatísticas e do *accountability*. E, diante dessa realidade, um Judiciário que não se conhecia, sobretudo quanto aos números, viu-se coagido a alinhar-se aos objetivos estratégicos e a prestar contas da sua gestão (REIS, 2017).

Composto por 15 membros, com mandato de 2 anos, permitida uma recondução, o CNJ apresentou a seguinte formação: um Ministro do Supremo Tribunal Federal, que exerce a presidência; um Ministro do Superior Tribunal de Justiça; um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho; um desembargador de Tribunal de Justiça; um juiz estadual; um juiz de Tribunal Regional Federal; um juiz federal; um juiz de Tribunal Regional do Trabalho; um juiz do trabalho; um membro do Ministério Público da União; um membro do Ministério Público estadual; dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e dois cidadãos (BRASIL, 1988).

Com competência para controlar a atuação administrativa e financeira do Judiciário; o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes e do Estatuto da Magistratura; a análise da legalidade dos atos administrativos praticados no Judiciário; a apreciação das reclamações contra membros ou órgãos do Judiciário; a reanálise dos processos disciplinares de juízes e membros de tribunais; a elaboração de dados estatísticos sobre processos e sentenças, e relatório anual sobre a situação do Judiciário, além das próprias do Conselho, instaurando fortes mecanismos de controle e fiscalização, proporcionando o exercício do *accountability* pelo Judiciário perante à sociedade civil (BRASIL, 1988; ROBL FILHO; TOMIO, 2013).

Assumido o papel de coordenador do processo de expansão da governança no Judiciário, a partir da implementação de políticas administrativas, o CNJ protagonizou mudanças, que, apesar de consolidadoras do neoliberalismo, difundiram “germe democrático”, ao permitir a participação da sociedade, inclusive na escolha das prioridades e facilitar o controle da prestação jurisdicional (divulgação dos números e proposição de reclamações) (AQUINO, 2017). Destaca-se trecho da obra:

Regido por esses princípios, o CNJ, ao exercer as atribuições políticas elencadas na CRFB/88, passa a elaborar e a implementar políticas públicas judiciárias focadas na atuação do próprio Poder Judiciário brasileiro, dentre as quais se destaca a política pública judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses. (AQUINO, 2017, p. 141).

Decorreu a instalação do CNJ de exigência formulada ainda no Consenso de Washington, onde o Banco Mundial e os demais Organismos Internacionais sinalizaram pela necessidade de uma nova Justiça, menos cara e mais segura e eficiente, capaz de atrair o setor privado, ao respaldar contratos e harmonizar sistemas. Como óbolo, os desprovidos de menor renda, sempre excluídos de Justiça, poderiam buscá-la, pois também considerados potenciais consumidores e, por tal, essenciais para evitar novos ruídos no Capitalismo, como já defendia Smith na obra *A Riqueza das Nações*. A partir de então, as instituições do Sistema de Justiça responsabilizaram-se por consolidar política de instalação de regime multiportas, de inspiração do direito americano.

E dentre as instituições que se apresentaram como alternativa à tutela jurisdicional clássica, exsurge o JEC, sob diferentes nomeações (justiça participativa ou coexistencial, democratização do acesso, recepção da litigiosidade contida, etc.), como instrumento de concretização de Justiça mais próxima do povo e de suas prementes necessidades (MANCUSO, 2009). Na busca da segurança jurídica, com a possibilidade de reapreciação das reclamações pelas Turmas Recursais e, excepcionalmente pelo STF, e da maior celeridade na

resolução das lides, emerge instituto para inserir os historicamente excluídos. Cabe trasladar ensinamentos:

Trata-se de um sistema ágil e simplificado de distribuição da Justiça pelo Estado. Cuidando das causas do cotidiano de todas as pessoas [...], independente da condição econômica de cada uma delas, os Juizados Especiais Cíveis aproximam a Justiça e o cidadão comum, combatendo o clima de impunidade e descontrole que hoje a todos preocupa. (CHIMENTI, 2010, p. 32).

A discussão travada acerca da finalidade da Reforma do Judiciário pode ser replicada ao Juizado Especial Cível: se idealizado para promover a inclusão social, proporcionando a concretização de direitos e liberdades civis, gerando desenvolvimento, ou se apenas mecanismo de contenção do sistema social e econômico para atenuar os ruídos do Capitalismo? A resposta a essa pergunta não consta nos manuais de direito e não fora enfrentada pela doutrina pátria. Defende-se, aqui, a possibilidade de alcançá-la a partir da formulação de juízo científico capaz de afastar ou confirmar o papel do instituto na inclusão no Sistema de Justiça e, por conseguinte, como vetor de desenvolvimento para a população local, partindo de análise do material colhido na pesquisa empírica.

3.2 Resgate histórico no direito comparado

3.2.1 Ordenamento Jurídico nos países de *common law*

Os Juizados Especiais, arquitetados como forma de distribuir justiça aos vulneráveis, remontam à Inglaterra do século XI, mergulhada em regime feudalista marcado pelo início da Baixa Idade Média, quando brotaram pequenas cidades com população urbana que, séculos depois, se transformaria na burguesia. Na sociedade feudal, o status ocupado na pirâmide estamental justificava a medida da desigualdade, inexistindo princípio da igualdade dos cidadãos para se opor ao princípio da desigualdade (MARSHALL, 1950).

Apenas no século XII consolidou-se a defesa dos direitos civis por uma justiça real que ia além dos costumes, por meio da adoção da Lei da Terra. Surgiram os tribunais nacionais especializados que mais tarde evoluíram para as casas do parlamento. Entretanto, a concessão de antigos direitos a novos segmentos da população demandou pela passagem de mais séculos, de modo que apenas no XVIII brotou a defesa dos direitos civis e políticos pelo alargamento da cidadania, ainda tomada na esfera formal, sendo aplicada no intuito de preservar a ordem vigente.

Somente com a consolidação das práticas comerciais, a Justiça fora aperfeiçoada para pacificar a nova sociedade, com responsabilidade de tratar os miseráveis, na medida em que incomodavam o sistema ao ocasionar problemas sociais. Nasceu na Inglaterra, ainda no século XVI, a nominada legislação de Elizabeth, a Lei dos Pobres, que, para preservar a ordem vigente, adotou política assistencialista, que, concomitantemente, suplementava salário e retirava os direitos de cidadania dos beneficiados. Dita lei intentou diminuir a extrema pobreza, obrigando a população, considerada ociosa, a trabalhar arduamente por diminuto salário (MARSHALL, 1950).

Em 1795, ainda na Inglaterra, fora promulgada a Lei Speenhamland, que concedia um abono salarial com base no valor do pão, ou seja, assegurava salário que garantisse a subsistência. Entretanto, mais uma vez, a medida assistencialista prejudicou a situação dos trabalhadores, agravando o estado de pobreza, ao não distinguir a sua situação com a dos indigentes. Considerada odiosa, fora reformulada em 1834, tornando-se ainda mais rígida, ao tornar obrigatório o trabalho nos albergues locais, por salários abaixo do empregado no mercado (HOBSBAWM, 1978).

Áustria e Noruega foram países que, entre os séculos XVIII e XIX, adotaram mecanismos adequados para proteger camponeses hipossuficientes das custas judiciais e advocatícias. Tem-se que:

A experiência é mais antiga do que muitos imaginam. A Inglaterra, no século XI, já utilizava um sistema semelhante em matéria cível, exemplo seguido pela Áustria em 1.873. A Noruega por sua vez, resolveu implantar o sistema alternativo no fim do século XIX, com o objetivo de proteger os camponeses que não podiam pagar advogados. (RIBEIRO, 1999, p. 15).

Nos Estados Unidos, em 1912, alguns estados adotaram a *Poor Man's Court*. Em Nova Iorque (1934), foram instaladas as *Small Claims Courts*, com competência para julgar causas inferiores a cinquenta dólares. Atualmente, instituto congênere é ali adotado, onde advogados atuam como árbitros, sem remuneração, em processos de até cinco mil dólares. Há instituto semelhante na Alemanha, México, Japão, Argentina, Itália, França e Portugal (TOURINHO FILHO, 2010).

Diante da incapacidade do Estado em garantir os direitos fundamentais, exigiu-se do Judiciário uma maior intervenção nas relações sociais e econômicas na tentativa de pacificar as partes em litígio, sendo este o objetivo imediato do *Commow Law*. Destaca-se a importância deste modelo, fulcrado no sentimento das Comunas, ao tentar dar uma resposta efetiva aos que pleiteavam por direitos subjetivos:

The Common Law was elastic enough for the judges to apply it in a manner which, almost imperceptibly, took account of gradual changes in circumstances and opinion and eventually installed the heresy of the past as the orthodoxy of the present. (MARSHALL, 1950, p. 16).

3.2.2 Ordenamento Jurídico Francês

No direito francês, a *justice de proximité* seria o equivalente ao Juizado Especial Cível, sendo nominada de *juge non professionnel* e integrada por juízes eleitos ou designados para o cargo, não integrantes da magistratura de carreira. Instaurada pela Lei 09 de setembro 2002, a sua diferenciação residia na composição, por ser formada por juízes não profissionais, nomeados para mandato de 7 anos, não prorrogáveis, tendo sido extinta em 01.07.2017, em decorrência da baixa remuneração e das inadequadas condições de trabalho. Apesar de não integrarem a carreira da magistratura, esses juízes detinham conhecimentos jurídicos para julgar litígios menos complexos, de modo que da decisão sequer cabia recurso. Somente a última instância recebia recurso contra decisão do juizado, não permitido discutir fato novo, e observado o montante inferior ou igual a 4 mil euros do bem discutido (LEBRETON, 2004).

Desde 2003, o Ministério da Justiça recrutava *juges de proximité* (juízes de juizados) para solver pequenos litígios civis e penais, tendo alcançado, rapidamente, o número de 3300. Por causa das nomeações consideradas excessivas, fortaleceu-se discurso para aumentar vagas de acesso à Escola Nacional de Magistratura, forma considerada adequada para desafogar o Judiciário, já que apenas os magistrados de carreira apreciam processos complexos (LEBRETON, 2004).

Os candidatos a titulares dos juizados remetiam dossiês para o Ministro da Justiça, por meio do presidente do tribunal do local onde residiam. Recebido o parecer, encaminhava-se ao Conselho Superior da Magistratura os projetos de nomeação, com a lista dos candidatos. No caso de preenchimento das condições era emitido parecer favorável; em caso negativo, rejeitava-se o pedido. Na dúvida, o candidato passava por estágio probatório até emissão de parecer definitivo. Os selecionados submetiam-se a estágio de 5 dias, em Bordeaux, na Escola Nacional de Magistratura, e antes de exercer as funções, por período entre 16 dias até 12 semanas, eram submetidos a prova de aptidão (LEBRETON, 2004).

Não obstante a possibilidade dos juristas se integrarem ao serviço público, o fato de não serem remunerados adequadamente, nem restituídos das despesas de deslocamento, pesou para a derrocada do *justice de proximité*. Apesar de os deputados defenderem remuneração atrativa, esta foi reduzida pelos senadores diante da possibilidade de os juízes de juizados perceberem mais que os de carreira. Os críticos da redução alegaram que por não

terem carreira, os *juge de proximité* deveriam ser recompensados, pois remunerados por turnos e não dispunham de benefícios, além de apenas serem pagos quando da conclusão das funções, observados os limites de créditos disponíveis (LEBRETON, 2004).

Outro problema foi o não pagamento das despesas com deslocamento, haja vista que designados para trabalhar em locais distantes (100 a 150 km da residência). Soma-se, o corporativismo da magistratura, refutando que juízes não integrantes da carreira pudessem usufruir das suas mesmas garantias. A rigidez de datas de audiência também impediu que o *juge de proximité* exercesse outra atividade. Em decorrência, as vagas apenas eram preenchidas por aposentados, mulheres na inatividade e desempregados (LEBRETON, 2004).

Ainda que a competência fosse para solver litígios menores, era exigida formação contínua, exceto para os professores universitários, feita em Paris, pois o art. 35-13 do decreto de 15/05/2003 obrigava o titular de juizado a frequentar curso durante 10 dias em cada ano. Em verdade, o que poderia ter revolucionado o ordenamento jurídico francês, não teve êxito em decorrência das falhas do sistema, restando prejudicada a busca pela simplificação e racionalização com o desaparecimento do juizado em 1/7/2017.

3.2.3 Ordenamento Jurídico Italiano

A Justiça de paz italiana, também nominada de menor, fora amadurecida por mais de cinco décadas, em debates que precederam a promulgação da Lei n. 374, de 21/11/1991, fixando diretrizes que alteraram a estrutura do Judiciário ao priorizar a mediação e difundir a figura do juiz cidadão (próximo da população), com competência para solver as lides de família, bairro, saúde, consumidores, etc. Corroída a Itália pela crise econômica após a Segunda Guerra Mundial, a mediação refloresceu em 1984, quando destinado aos juízes de paz um quinto dos conflitos. Esse modelo não se confundiu com o inglês, em que o juiz conciliador não precisava ser graduado; nem com o francês, onde *juge de paix* detinha poderes conciliatórios de jurisdição civil; e muito menos como o do "*juez de paz*" espanhol, função desempenhada por órgãos municipais menores sem assento entre os magistrados (TEDOLDI, 2003).

Na Itália, a função do juiz de paz é considerada honorária e indenizada por ato processual. É exigida preparação técnica (em vez de sabedoria e experiência) e exercício da advocacia como requisito para nomeação, na tentativa de outorgar segurança aos jurisdicionados quanto à qualificação dos profissionais (art. 6º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e art. 111 da CF Italiana). Os juízes de paz têm competência para as

disputas menores, para os litígios por danos decorrentes de acidentes rodoviários ou causados por embarcações e para as controvérsias de vizinhança. Logo, têm competência geral para os casos relacionados com bens móveis de valor não superior a €2.582,28 euros; as causas de compensação por danos causados por veículos e embarcações, em disputa que não exceda €15,493.71 euros; e conflitos de vizinhança, cuja competência é exclusiva e independe do valor (TEDOLDI, 2003).

Ademais, são competentes para apreciar as causas que envolvam sanções administrativas de até €15.943.71 euros, além de protestos e parte da jurisdição penal. Conquanto, são conhecidos como “juízes de lixo”, diante da sobrecarga de demandas e por não serem reconhecidos enquanto carreira de Estado. Excluem-se das suas competências as disputas trabalhistas e de segurança social ou de assistência social, que continuaram com os juízes profissionais.

Como magistrados pertencentes ao Judiciário, sofrem as mesmas restrições dos juízes ordinários, inclusive são obrigados a fazer juramento. Seus gabinetes são supervisionados pelos presidentes dos tribunais, a quem também incube a apreciação de recursos. Respondem disciplinarmente e podem ter revogada a nomeação se considerados incapazes ou incompetentes. A Suprema Corte decidiu que não têm direito aos subsídios dos juízes, pois recebem indenização por ato processual.

Contempla sedes de escritórios da justiça da paz em 848 municípios (dos 8.000 municípios), e eventual composição entre a sede e delegações não se trata de questão de jurisdição, mas de distribuição de negócios. Quanto aos requisitos para nomeação, exige-se cidadania italiana; estar em gozo dos direitos civis e políticos; não ter sido condenado por delitos não-negligentes ou de prisão por violação; não ter sofrido medidas preventivas ou de segurança; ter aptidão física e mental e idade mínima; além de graduação em direito, acompanhada do título de advogado (TEDOLDI, 2003).

O mandato é de quatro anos e, no final, pode ser renovado apenas uma vez para o mesmo período: é impossível desempenhar a função depois dos 75 anos de idade. O profissional é obrigado a frequentar cursos de preparação e aperfeiçoamento. Além da localização geográfica dos escritórios apta a gerar incompatibilidade, a função não pode ser exercida por membros do Parlamento; eclesiásticos e ministros de qualquer confissão religiosa; os que ocupam cargos executivos durante os três anos anteriores à sua nomeação; os que exercem atividades profissionais para seguradoras ou bancos ou têm cônjuge, companheiro ou parentes de segundo grau (TEDOLDI, 2003).

Quanto ao procedimento, aplicam-se as regras básicas do processo civil contidas no CPC, nos arts. 311 e seguintes. O procedimento é simplificado, apresentando estrutura distinta do sistema do tribunal. Diferencia-se do procedimento comum por adotar a simplificação, sobretudo nos formulários, admitir a elasticidade dos procedimentos e priorizar a conciliação. Apesar de vigor o princípio da duração razoável do processo, nem a pressa, nem o zelo justificam a flexibilização do contraditório. Este, somado com a imparcialidade, asseguram um processo participativo e democrático, racionalizado pela técnica da conciliação. A reclamação é oral e feita pelo autor, em que permitida a assistência de advogado quando excedido determinado valor, devendo no formulário constar a indicação do juiz, partes processuais e materiais; declaração dos fatos; indicação do objeto do pedido; e data da audiência (TEDOLDI, 2003).

Preferencialmente, o juiz de paz que colhe o termo não deve ser o responsável por presidir a audiência. Notificado da audiência pelo menos dez dias antes, o réu pode ser constituído oralmente, não tendo obrigação de preparar resposta, bastando apresentar perante o juiz os documentos e eventual reconvenção. Aberta a audiência, o juiz de paz deve priorizar a conciliação e, não sendo exitosa, passa ao caso concreto, a partir do teor do formulário e da defesa. Dependendo da necessidade, pode designar nova audiência. Não tendo êxito a conciliação, deve o juiz, após escutar cuidadosamente as partes, aplicar as regras de equidade (TEDOLDI, 2003).

Parcela significativa das demandas judiciais na Itália são destinadas aos juízes de paz, a quem destinadas também lides complexas. Tem-se que a experiência desses e a sua proximidade com o cidadão possibilitaram a oferta de uma prestação jurisdicional mais adequada, participativa e democrática, em consonância com as garantias constitucionais. Contudo, há vozes que criticam o instituto que, pela exigência do aumento de produtividade, viu-se obrigado a empregar raciocínio técnico, repetir argumentos e conceder menor importância aos fatos jurídicos.

3.2.4 Ordenamento Jurídico Brasileiro

A origem da solução das controvérsias antecede a formação do Estado Moderno. As próprias partes, na autocomposição, ou os reis e sacerdotes, na heterocomposição, solucionavam conflitos, o que não assegurava, todavia, a qualidade da decisão, pois tanto os sacerdotes, repete-se, que se baseavam nas divindades, quanto os reis, que protegiam os nobres e militares, não buscavam o fundamento na lei, na lógica ou na justiça, mas recorriam

ao acaso, às divindades e à força no intuito de proteger os detentores de poder político, religioso e econômico (CINTRA, 2012). Como dispôs a doutrinadora Ada Pellegrini Grinover (1985), os métodos informais de solução de conflitos foram conquistas das sociedades primitivas e tribais, sendo o processo judicial marca da contemporaneidade.

Ao importar o JEC de países ligados à *common law*, sobretudo do direito americano, naturalmente avaliada a compatibilidade com o ordenamento brasileiro, foi executado projeto-piloto no Rio Grande do Sul, Mato Grosso e São Paulo, a partir da experiência de Piquet Carneiro na corte de Nova Iorque, em 1980. De lá, foram importadas as seguintes determinações: facultatividade da escolha do foro pela parte; proibição ao acesso de pessoas jurídicas no polo ativo; não-obrigatoriedade de representação por advogados; e irrevogabilidade da arbitragem. Não se tratava de órgão jurisdicional, mas apenas de um espaço para conciliar ou realizar o procedimento de arbitragem. Somente após o advento da Lei n.7.244/84, o JEC existiu como órgão do Sistema de Justiça (BRASIL, 1984).

Desde a colonização do Brasil, o aparelho estatal burocratizado funcionou para atender interesses da classe dominante, e o Judiciário, com os demais poderes, usando da força simbólica, como detectado por Bourdieu, priorizou a manutenção do *status quo* nos termos implantados pela metrópole portuguesa (WOLKMER, 2013). E, assim, a História continuou com as capitanias hereditárias, o período pombalino, a transmigração da família real, o advento do Império, a consolidação do período republicano, a ditadura e a nova democracia. A preocupação com o Juizado Especial remonta à Carta de 1967, sendo que na de 1937, constava no art. 144, §1º, alínea b:

Art. 144. Os Estados organizarão a sua Justiça, observados os artigos 113 a 117 desta Constituição e os dispositivos seguintes: § 1º. A lei poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça:

[...]

b) juízes togados com investidura limitada no tempo, os quais terão competência para julgamento de causas de pequeno valor e poderão substituir juízes vitalícios. (BRASIL, 1937, n. p.).

No Rio Grande do Sul, juristas anteviram na conciliação meio de romper com a cultura positivista da sentença e a acolheram para solver pequenos conflitos. Criaram-se os Conselhos de Conciliação e Arbitramento para auxiliar na implementação da doutrina do bem-estar social no Judiciário, a despeito de carecerem de legitimidade, integrados por juízes voluntários (SADECK, 2010a). A empreitada exitosa fez nascer nova comissão, composta por Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe, João Geraldo Carneiro e Cândido Rangel

Dinamarco, idealizadora de órgão para o Sistema de Justiça, os Juizados de Pequenas Causas, com fundamento na conciliação (ROCHA, 2016).

O Desembargador Kazuo Watanabe, do Tribunal de Justiça de São Paulo, acompanhado dos demais juristas, inspirado na *Small Claims Courts* (consideradas adequadas à realidade brasileira, apesar das diferenças entre os ordenamentos jurídicos) formalizou anteprojeto de lei de criação de Juizados de Pequenas Causas, com base no modelo nova-iorquino, considerado arrojado mesmo para padrões norte-americanos, por consolidar técnicas de mediação e arbitragem (GRINOVER, 1985).

Em novembro de 1984, durante a campanha nacional das Diretas Já, da transição para a democracia, fora aprovada a Lei n. 7.244, autorizando os Estados a criarem juizados informais, em época que vigorava o Código de Processo Civil de 1973, conhecido por Monumento a Liebman, pensado para concretizar justiça, mas impregnado por procedimentos e formalismos. O advento desse novo instituto, resultado da aprovação do Projeto de Lei n. 1.950/1983, em 7/11/1984, desburocratizado, de baixo custo e promotor de inclusão, fora considerado tábua de salvação, com competência fixada pelo valor econômico das causas, na tentativa de atrair número maior de jurisdicionados (CHIMENTI, 2010).

Comparada à fase da larva no ciclo de metamorfose da borboleta, a Lei n. 7.244/84 foi exitosa ao instituir procedimento célere e de custo reduzido, obrigando o constituinte originário de 1988, além de reiterar a previsão da CF desde 1946, a aderir aos Juizados de Pequenas Causas, previstos no inciso X do art. 24 (ROCHA, 2012). Destacam-se os dispositivos da CF de 1988:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

[...]

Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:

I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumariíssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau; [...]. (BRASIL, 1988, n. p.).

Apenas em 1994, o deputado Ibrahim Abi-Ackel apresentou substitutivo para unir, em um único texto, os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, tendo o primeiro sido pensado pelo Ministro Nelson Jobim, e o segundo pelo deputado Michel Temer. Disso resultou lei híbrida, a de n. 9099/1995, datada de 26/09/1995, que revogou a Lei n. 7244/1984, reconhecendo a incompatibilidade entre os procedimentos. Criou-se dispositivo legal que

priorizou a conciliação, mediação e arbitragem, na tentativa de ofertar tutela jurisdicional participativa e de qualidade, portanto, democrática.

Propondo-se modificar histórico de exclusão da população e transformar habitantes em jurisdicionados, adotaram os critérios: oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, como sustentáculos desse novo sistema. Elaborada em contexto econômico e social de extremo controle com os gastos públicos, a política neoliberal da década de 1990, optou por assegurar justiça informal, simples e gratuita, que se aproximasse de uma justiça concreta, por meio da inserção e participação popular, essenciais na consolidação de um novo processo democrático.

3.3 Juizado Especial Cível como instituição do Sistema de Justiça

Desempenham as instituições papel importante no Sistema de Justiça, posto que garantidoras dos direitos individuais e das liberdades civis. A teoria da justiça idealizada por John Rawls, embasada no racionalismo e na seleção de princípios, condicionava justiça social à organização das instituições, capazes de concretizá-la por meio de formas, procedimentos, condutas sociais, ritos e julgamento. As instituições existem, em determinado momento e local, quando atos são concretizados de acordo com as normas que as definem (RAWLS, 2016).

Instituição do Sistema de Justiça, o JEC foi criado por norma estipuladora de cargos, atribuições e finalidade para aferir segurança a Judiciário que perpassava por grave crise. Analisar o contexto de formação, estrutura e organização, benefícios e encargos, tudo a partir da sua última *ratio*, impôs-se como imprescindível ao enfrentamento da problemática a que essa pesquisa se propôs.

Como instituição adequada para concretizar Justiças, o JEC empregou o direito na prevenção e resolução de lides, como regra de imunidade para evitar possíveis conflitos. As unidades judiciais e os seus entornos (sociedade, economia e linguagem) funcionam como acoplamento estrutural entre a norma, a consciência (sistema psíquico) e a comunicação (sistema social), conferindo segurança jurídica na concretização e conscientização de direitos, rompendo com visão assistencialista e simplista, inibidora à política de ingresso (LUHMANN, 2011).

Considerados promotores da justiça, e não como manifestação em si da justiça, o que lhes exigiria emprego de visão fundamentalista (que se refuta), devem os JECs ser tomados como instrumento de concretização de Justiças ao entregar tutela participativa, célere e de

qualidade, promovendo a pacificação e a inclusão social. Formulado a partir da teoria da justiça como equidade, elegeu princípios que possibilitaram a concessão de tratamento diferenciado aos desiguais na busca pela concretização de direitos e liberdades civis. Acerca da teoria da justiça de Rawls na visão de Sen (2009), transcreve-se:

O fundamentalismo institucional não só pode passar por cima da complexidade das sociedades, mas muitas vezes a autossatisfação que acompanha a suposta sabedoria institucional até impede uma análise crítica das consequências reais de ter as instituições recomendadas. Na verdade, na visão puramente institucional não há, pelo menos formalmente, nenhuma história de justiça além do estabelecimento das instituições justas. No entanto, quaisquer que sejam as associações feitas às boas instituições, é difícil pensar nelas como sendo basicamente boas em si mesmas, em vez de possivelmente serem formas eficazes de realizar conquistas sociais aceitáveis ou excelentes. (SEN, 2009, p. 113).

Como instituição do Sistema de Justiça, deve-se considerar o Juizado Especial Cível como instrumento, e não fim em si mesmo. Entendimento outro incidiria em tomar a parte pelo todo ou o meio pelo fim. Logo, deve ser compreendido como mecanismo de um sistema que busca concretizar, na sociedade civil, a ideia de justiça social pela materialização de normas públicas que delimitaram o seu campo de atuação e competência. Acerca da questão, cabe trasladar a teoria de John Rawls (2016):

É necessário observar a diferença entre as normas constitutivas da instituição, que definem seus diversos direitos e deveres, e as estratégias e as máximas da conduta acerca de como tirar o melhor proveito da instituição para determinados fins. [...]. Normalmente, a teoria da instituição, assim como a de um jogo, aceita como pressupostos as normas constitutivas, analisa o modo de como o poder é distribuído e explica como os envolvidos nela provavelmente aproveitarão suas oportunidades. O ideal é que se definam as regras de tal maneira que as pessoas sejam levadas por seus interesses predominantes a agir de modo que promovam fins sociais desejáveis. A conduta dos indivíduos norteadas por seus planos racionais deve ser coordenada, tanto quanto possível, para atingir resultados que, embora não compreendidos ou nem previstos por eles, sejam, não obstante, os melhores do ponto de vista da justiça social. Bentham considera essa coordenação como a identificação artificial dos interesses; Adam Smith, como obra da mão invisível. (RAWLS, 2016, p. 69).

Analisar o JEC como instituição jurídica legítima, dentro do estado democrático de direito, capaz de ensejar avanços na busca da justiça social, de romper barreiras da justiça formal e alcançar a justiça substantiva, de produzir esclarecimento social, é medida que se impõe. Consequentemente, deve-se considerar a liberdade das partes de buscar a jurisdição, a partir da consciência de direitos e da garantia da igualdade processual, pois a ausência desses dois princípios violaria regra de equidade, colocando na berlinda a Justiça em si.

Alcançar o fim social por meio da promoção da Justiça, que se concretiza pelo binômio diálogo e comunicação na resolução da lide, foi o objetivo do legislador ao

promulgar lei que descreveu estruturas, condutas e estipulou direitos. Em outras palavras, o legislador brasileiro previu o JEC também como instituição destinada a assegurar igualdade de oportunidades para a população local, por meio da valorização do diálogo, da comunicação e da conciliação, permitindo a construção de um novo modelo de tutela, participativo e democrático.

Avaliar os JECs como promotores de desenvolvimento exige do pesquisador o papel de observador imparcial, como trabalhado por Smith e replicado por Sen. Do lado de fora, ou no interior do sistema, deve-se analisá-lo como possível instrumento de democratização da Justiça pela inserção da população local, transcendendo a política de ingresso e de acesso, de natureza meramente assistencialista, ou como mais um instrumento de atenuação dos ruídos do capitalismo, para evitar inconsonância social e econômica.

3.4 A Lei dos Juizados Especiais Cíveis

O ordenamento jurídico nacional é formado por um conjunto de normas de conduta impostas e legitimadas pelo Estado, que não possuem o mesmo valor, pois escalonadas (FERRARI, 1950). A existência da hierarquia tornou possível a supremacia da CF, acima das demais, ao aferir validade para todo o ordenamento (MORAES, 2013). Para aclarar o escalonamento normativo, utilizou-se da figura geométrica da pirâmide, em que a lei suprema ocupou o vértice e exigiu procedimento rígido para alteração, em contraposição às de hierarquia inferior, a base, como delineado por Kelsen (2006). O desenho coadunou-se com o ordenamento jurídico brasileiro, em que as normas retiram fundamento e validade naquela, limitando qualquer exegese aos princípios constitucionais.

Determinou a Constituição brasileira de 1988, no art. 98, caput, inciso I, que a União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criariam juizados especiais providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para conciliação, julgamento e execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau (BRASIL, 1988).

Para efetivar a previsão constitucional, em 26 de setembro de 1995, a Lei Federal n. 9.099, substituindo a antiga Lei dos Juizados das Pequenas Causas, de n. 7.244/1984, foi promulgada, fixando regras gerais, e de procedimento, inclusive delegando aos Estados a criação de unidades judiciais (art. 22, I, CF) (BRASIL, 1995). No Estado do Maranhão, o Código de Divisão e Organização Judiciárias do Maranhão, no art. 60, dispôs que integra o

Sistema de Justiça: o Conselho de Supervisão dos Juizados Especiais, as Turmas Recursais, os Juizados Especiais Cíveis, os Juizados Especiais Criminais e os Juizados Especiais Cíveis e Criminais.

A Lei n. 9.099/1995 restou cindida em cinco capítulos. O primeiro apresentou as disposições gerais; o segundo disciplinou os JECs; o terceiro e quarto trataram dos Juizados Especiais Criminais e suas disposições finais; e o quinto abordou as disposições finais comuns. Recebida efusivamente pelos doutrinadores e operadores do direito, foi considerada uma revolução por disseminar nova cultura jurídica, priorizadora do processo democrático pela maior participação ativa das partes. A substituição de pequenas causas por causas de menor complexidade também fortaleceu o instituto ao ampliar regras de competência, buscando facilitar o acesso efetivo à Justiça.

Na exposição de motivos da lei, de autoria do ex-presidente da República, o então Deputado Michel Temer, constou que a inspiração fora do direito comparado e das experiências do país nos Juizados Especiais de Pequenas Causas. A adoção de novo sistema, curvando-se às tendências contemporâneas, ao priorizar a oralidade, concentração, mediação e identidade física do juiz, abrandou o protagonismo do juiz e concedeu papel mais ativo às partes. Celeridade, oralidade, desburocratização e simplificação foram prioridades na busca por concretizar direitos, pela democratização e inclusão (TARUFFO, 2017).

Encerradas tais considerações, examinar-se-á a totalidade do dispositivo legal, considerando não apenas a exegese doutrinária, mas, sobretudo, a experiência do pesquisador em unidade judicial por mais de oito anos, numa tentativa de aclarar o objeto do estudo e contribuir para melhor compreensão da fase empírica da pesquisa.

O art. 1º da Lei n. 9.099/1995 enunciou que os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, órgãos da justiça ordinária, seriam criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para conciliação, processo, julgamento e execução, nas causas de sua competência (BRASIL, 1995). Deve-se dispor que o quantitativo de processo, a insatisfação popular e as exigências da nova ordem mundial agravavam quadro de crise que assolava o Judiciário, logo, determinantes na importação e disseminação do instituto em todo país, obrigado a resolver conflitos de forma diferenciada da adotada até então, por meio da conciliação e participação ativa das partes envolvidas. Entretanto, a implementação fora lenta, tornando-se realidade tão só depois das resoluções emitidas pelo CNJ (587/2006 e 125/2010), datadas de mais de uma década da promulgação da lei (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2006; 2010).

Fixou o art. 2º os critérios orientadores a vincular qualquer exegese do dispositivo legal (BRASIL, 1995). No curso do procedimento, desde a tomada do termo até a prolação da sentença, exigiu-se do operador do direito postura diferenciada da imposta pelo padrão positivista, priorizando a conciliação e a oitiva dos litigantes, a quem delegada conduta presencial e participativa. Além de nortear a interpretação da lei, os critérios foram considerados arrimos para as dúvidas, não havendo como superá-las longe deles. Esse critério principiológico exigiu do magistrado (formado na escola positivista) a transferência do protagonismo processual para as partes. Estas passaram a ser as responsáveis pela construção da melhor decisão, perdendo a decisão do juiz a supremacia secular.

Aclarando, recorre-se à reclamação cível em que a parte autora, após formalizar acordo perante o conciliador, insistiu em tratar o caso com o magistrado, numa versão brasileira de *court in day*. Embora tenha construído a solução para o seu problema, a insistência exterioriza cultura em que o Estado-juiz é considerado o mais apto para solver litígio, ainda que de cunho privado, comportamento que explica a judicialização do cotidiano. Compreendê-lo exige apreensão de conceitos jurídicos, psicologia jurídica e antropologia, mas é importante na medida em que a história da civilização resta atrelada à da evolução dos modos de resolução dos conflitos. Nesse sentido, Wambier (2016) assevera que:

Cabe a todos - não só ao Estado, mas também à sociedade e a cada um, encontrar maneiras de até mesmo evitar que os conflitos surjam. Além disso, se e quando surgirem, nem todos os conflitos precisam ser resolvidos pelo Estado. Há modos legítimos de fazê-lo independente de se recorrer ao poder estatal. De toda forma, uma função essencial do Estado é a de solução dos conflitos (a função jurisdicional). Se os mecanismos voluntários, espontâneos, de solução das disputas não funcionarem e se fizer necessário o uso da força, apenas o Estado pode usar. (WAMBIER, 2016a, 38 p).

O art. 3º enumerou as regras de fixação de competência para conciliação, processo e julgamento das causas cíveis de menor complexidade, a saber: as cujo valor não exceda a 40 vezes o salário-mínimo; as do art. 275, inciso II, do Código de Processo Civil; a ação de despejo para uso próprio; e as ações possessórias sobre bens imóveis de valor não excedente ao mencionado; a execução dos seus julgados e dos títulos executivos extrajudiciais (BRASIL, 1995). Excluiu-se competência para apreciação de causa de natureza alimentar, falimentar, fiscal, interesse da Fazenda Pública, acidentes de trabalho, resíduos e ao estado e capacidade das pessoas, ainda que de cunho patrimonial. Copiando direito americano, onde dito procedimento é opcional, restou garantida a facultatividade quanto à escolha do procedimento, ainda que superior a quarenta salários-mínimos, desde que haja renúncia ao crédito excedente.

Discussão doutrinária e jurisprudencial travada e que atormentou juízes e advogados militantes, foi a do emprego da terminologia menor complexidade, por ser de ordem subjetiva. Entendeu-se estar a interpretação atrelada ao elemento da prova, e não ao direito material, afastando a tramitação de reclamação cível que requer produção acurada dessa, como a pericial. A esse respeito, Oberg (2009) destaca:

Causas de menor complexidade são aquelas em que não se exige dilação probatória, em que não há necessidade de produção de prova técnica, pericial, sempre a critério do Juiz; o Magistrado é o juiz da sua própria competência; a jurisprudência tem caminhado para ampliar a competência dos juizados especiais entendendo, basicamente em matéria de consumo, que somente em casos muito peculiares haveria realmente a necessidade de perícia. (OBERG, 2009, p. 20).

Por conseguinte, transcrevem-se os Enunciados do FONAJE:

A menor complexidade da causa para fixação da competência é aferida pelo objeto da prova e não em face do direito material (ENUNCIADO 54);

[...]

As ações envolvendo danos morais não constituem, por si só, matéria complexa (ENUNCIADO 69);

[...]

As ações nas quais se discute a ilegalidade de juros não são complexas para o fim de fixação da competência dos Juizados Especiais, exceto quando exigirem perícia contábil (ENUNCIADO 70) (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, [2018], n.p.).

O art. 4º delimitou a competência, tendo como regra a do domicílio do réu; do lugar de satisfação da obrigação e do domicílio do autor ou do local da satisfação da obrigação no caso de reparação de qualquer natureza, cujo escopo foi assegurar aos vulneráveis acesso à Justiça, aproximar o cidadão, o consumidor, o correntista, o aposentado, o vizinho, em suma, a população local, e inseri-la, de forma consciente e fortalecida, no Sistema de Justiça (BRASIL, 1995).

Reconheceu o art. 5º o poder instrutório do magistrado, com ampliada liberdade na produção de provas, podendo valorá-las segundo as regras da experiência (BRASIL, 1995). Ciente da impossibilidade do alcance da essência da verdade e da inafastabilidade da jurisdição por desconhecimento, ao julgador fora assegurada a produção oficiosa de prova, considerada essencial para formulação de discurso válido, desde que não se olvidasse dos limites constitucionais, sobretudo da garantia da imparcialidade. Da participação ativa do magistrado na dilação probatória, insurge-se mesmo quando se trata de parte hipossuficiente e desacompanhada de advogado, por esbarrar na imparcialidade. Corroborando esse entendimento, destaca-se:

O papel criativo dos juízes na evolução e modernização do direito constitui agora um dado geralmente aceito. Certamente, este papel implica certo grau de discricionariedade e, por isso, ‘de politicização’ e ‘socialização’ da atividade e, assim, do poder jurisdicional. (CAPPELLETTI, 1989, p. 86).

A busca na construção da verdade do processo ampliou os poderes instrutórios do magistrado, possibilitando a produção de prova de ofício no procedimento da Lei n. 9099/1995, exigida cautela e fundamentação, haja vista ser das partes o direito e o ônus de produção (art. 5º, LV, da CF/1988), sendo tênue a linha que separa a imparcialidade do julgador e a determinação oficiosa de prova, razão pela qual deve ser entendida como medida excepcional (BRASIL, 1995; 1988). Acerca do sistema de prova, destaca-se palestra do professor Flávio Luiz Yarshell, acerca do Sistema Probatório no Código de Processo Civil (CPC) de 2015, na Faculdade de Giurisprudência:

In particolare, rispetto ai poteri istruttori, ha prevalso in dottrina la tesi secondo cui l'attività officiosa deve essere ampia e non è condizionata all'iniziativa delle parti. Inoltre, è stato riconosciuto che l'attività istruttoria del giudice non è meramente sussidiaria, né è condizionata o dipende dalla natura del diritto dedotto in giudizio o dalla posizione delle parti rispetto al rapporto giuridico sostanziale.

[...]

Tutto ciò è basato sulla convinzione che la ricerca della verità sarebbe un requisito essenziale per l'emanazione di decisioni giuste e che, pertanto, nel disporre d'ufficio l'assunzione di mezzi di prova il giudice starebbe attuando il diritto oggettivo, perseguendo in tal modo un obiettivo che è prima di tutto dello Stato. La dottrina maggioritaria ha ritenuto che l'iniziativa ufficiosa del giudice in materia probatoria non violasse il principio di uguaglianza delle parti, né mettesse a rischio l'imparzialità dell'organo giudicante.

[...]

Accade che, paradossalmente, il codice di procedura civile (DEL, 2015), senza propriamente negare i poteri istruttori del giudice e l'iniziativa officiosa, ha finito per attribuire alle parti un ruolo particolarmente rilevante in materia probatoria. (YARSHELL, 2015, n.p.).

Coube, pois, à parte o dever de produzir prova, de influir no juízo de convencimento do julgador, sendo assegurados, apenas excepcionalmente, poderes instrutórios aos juízes. Na ausência da conciliação, constrói-se decisão pelo método da dialética na tentativa de superar dicotomia e alcançar a verdade real, afinal a prova é meio de convencimento para validar as proposições do processo. Ao magistrado, coube direcionar o curso do procedimento, sem substituir, nem beneficiar qualquer das partes. Confirmando dito entendimento, transcreve-se:

A quem pense serem exagerados esses poderes instrutórios, cabe invocar o exemplo do direito comparado. Merece referência, em especial, o disposto no art. 519 do CPC português. Esse artigo dispõe que ‘todas as pessoas, sejam ou não partes na causa, têm o dever de prestar a sua colaboração para a descoberta da verdade, respondendo ao que lhes for perguntado, submetendo-se às inspeções necessárias, facultando o que for requisitado e praticando os atos que forem determinados’. E,

em seguida – estabelecendo as sanções cabíveis para o descumprimento do preceito -, afirma que ‘aqueles que recusem a colaboração devida serão condenados em multa, se prejuízos dos meios coercitivos que forem possíveis; se o recusante for parte, o tribunal apreciará livremente o valor da recusa para efeitos probatórios, sem prejuízo da inversão do ônus da prova decorrente do preceituado n.2 do art. 344 do Código Civil.’ (MARINONI, 2015, p. 189).

Ressalve-se que o poder instrutório não fora considerado absoluto, antes limitado, só podendo ser aplicado em consonância com os princípios do novo processo civil. Na omissão, não competiria ao julgador assumir esse ônus, nem desempenhar papel ativo na produção de fato constitutivo do pretense direito do autor que se quedou inerte. Nesse sentido, artigo de Streck, publicado pela Conjur, em 15/09/2016, enuncia:

Mesmo que esteja autorizado a agir de ofício, não pode se colocar de um lado do processo, olvidando a necessária imparcialidade, que deve ser entendida, no plano do Constitucionalismo Contemporâneo, como o princípio que obriga o juiz a uma fairness (Dworkin), isto é, a um jogo limpo, em que as provas são apreciadas com equanimidade. Isso também quer dizer que, mesmo que possa agir de ofício, o juiz não o faça agindo por políticas ou circunstâncias de moralidade, e sim por intermédio dos princípios constitucionais. (STRECK, 2016, n.p.).

O art. 6º concedeu ao juiz a possibilidade de concretizar justiça pela equidade, desvinculando-o da obediência irrestrita à lei, desde que atendesse aos seus fins sociais e às exigências do bem comum (BRASIL, 1995). O doutrinador Chimenti (2010, p. 100), citando o professor Antônio Cláudio da Costa Machado, defendeu “[...] que equidade é a permissão dada ao magistrado de fazer justiça, sem sujeitar-se à vontade da regra; é a liberdade para dar a cada um o que é seu sem subordinar-se ao direito escrito”. O juiz deveria atender às necessidades sociais para concretizar a justiça em si, podendo, ainda, optar pela equidade na forma trabalhada por Rawls e Sen.

Enumerou o art. 7º os aptos a exercer a função de conciliador e juiz leigo (BRASIL, 1995). Durante muitos anos exigiu-se que fossem bacharéis em direito, o que fez, após inúmeras críticas, o CNJ retroceder, revogando a exigência que se apresentava como obstáculo, sobretudo nas comarcas menores e longínquas, por não disporem de profissionais habilitados. Persistiu, todavia, a necessidade de capacitar profissionais, em cursos promovidos pelas escolas de magistratura de todo país, sendo cobrada carga horária mínima anual para o exercício da função.

O art. 8º apontou quem poderia ser parte nas reclamações cíveis, excetuando o incapaz, o preso e as pessoas jurídicas de direito público. Já o art. 9º importou do direito norte-americano o *jus postulandi* nas causas de até 20 salários mínimos, ou seja, o direito da parte de ingressar no Judiciário desacompanhado de profissional habilitado (BRASIL, 1995).

No ordenamento jurídico a prática era empregada na seara trabalhista e objeto de divergências doutrinárias, pois os que a defendem recorrem à universalidade da justiça e os que a contestam, aos ideais da justiça em si. Acerca da questão, destaca-se posicionamento de Câmara (2010):

Sempre sustentei – e assim continuo a entender – que a dispensa do advogado nas causas cujo valor não ultrapasse a vinte salários- mínimos é inconstitucional. A meu juízo, essa dispensa de advogado afronta o disposto no já citado art. 1333 da Lei Maior. Afinal de contas, se o advogado é, como diz a Constituição Federal, indispensável à Administração da Justiça, não pode ser sua presença ser facultativa. A lei 9.099/1995 consegue a proeza de dispensar o indispensável. Apesar disso, porém, não pode deixar de ser registrado que o Supremo Tribunal Federal já afirmou, em processo de controle direto de constitucionalidade, que não há nenhuma incompatibilidade entre o art. 9º da Lei 9.099/95 e o art. 133 da Constituição da República. (CÂMARA, 2010, p. 58).

Essa discussão é deveras relevante aos que militam nos Juizados Especiais, tanto operadores do direito, juízes e serventuários, quanto advogados. As reclamações de litigantes desacompanhados de profissional habilitado exigem do magistrado conduta hercúlea, pois além de advertir as partes das consequências da não participação de advogado, depara-se com o dever de preservar a imparcialidade e decidir de acordo com as regras da equidade.

No Estado do Maranhão o problema se agiganta. A Defensoria Pública Estadual (DPE), por meio do Provimento n. 29, de 14/4/2011, restringiu a própria atuação em Juizados Especiais Cíveis e Criminais, na capital e no interior, justificando a recusa ao número restrito de defensores, considerado incompatível com o número de Varas e Juizados Especiais Cíveis; na menor complexidade das demandas; e por entender ser obrigatória a participação de advogado apenas nas causas que superam 40 salários-mínimos.

Com efeito, as considerações da DPE/MA não passam pelo crivo nem dos fatos, nem do direito. Ainda que o número diminuto de defensores públicos fosse realidade, não justificaria afastá-los do dever constitucional de assistir aos considerados pobres na forma da lei, como determina o art. 5º, LXXIV, da CF. Afigura-se inaceitável, em um estado democrático de direito, que instituições se eximam de responsabilidade por deficiências internas. Ora, poderia o Judiciário recusar novas demandas por causa do elevado acervo? Seria o retorno ao estado hobbesiano!

A presença de defensores públicos em regiões menos desenvolvidas é mais essencial se comparada aos grandes centros, onde há profissionais do direito em demasia. Não bastasse, a citada portaria, datada de 2011, continua em vigor, mesmo tendo o quantitativo da DPE triplicado ao longo dos últimos anos, como corroboram os dados colhidos da própria página da instituição na internet. Outro entendimento não se alcança que não o menosprezo à figura

do JEC, idealizado como facilitador do amplo acesso à Justiça, sobretudo aos mais vulneráveis. Não bastasse, malfadada portaria contraria texto de lei, especificamente o art. 9º, pois a dispensa do advogado apenas incide nas causas de até vinte vezes o salário-mínimo, e não até quarenta, como lá consta.

Há equívoco ainda quanto à consideração do termo menor complexidade das demandas para justificar a restrição. Esse conceito, como dito, trata apenas da produção de prova, e não de matéria jurídica. As partes de menor renda (que recorrem às unidades judiciais na busca por concretizar direitos civis historicamente negados) devem ser assistidas por profissionais habilitados, e essa negativa implica na privação da liberdade individual. E a instituição que tem o dever de assistir aos mais vulneráveis é a Defensoria Pública, razão que torna ainda mais questionável o ato administrativo interno. Transcrevem-se ensinamentos que confirmam dita premissa:

Finalmente, como fator complicador dos esforços para atacar as barreiras ao acesso, deve-se enfatizar que esses obstáculos não podem simplesmente ser eliminados um por um. Muitos problemas de acesso são inter-relacionados, e as mudanças tendentes a melhorar o acesso por um lado podem exacerbar barreiras por outro. Por exemplo, uma tentativa de reduzir custos é simplesmente eliminar a representação por advogado em certos procedimentos. Com certeza, no entanto, uma vez que litigantes de baixo nível econômico e educacional provavelmente não terão a capacidade de apresentar seus próprios casos, de modo eficiente, eles serão mais prejudicados que beneficiados por tal “reforma”. Sem alguns fatores de compensação, tais como um juiz muito ativo ou outras formas de assistência judiciária, os autores indigentes poderiam agora intentar uma demanda, mas lhes faltaria uma espécie de auxílio que lhes pode ser essencial para que sejam bem-sucedidos. Um estudo sério do acesso à Justiça não pode negligenciar o inter-relacionamento entre as barreiras existentes. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 29).

Frise-se que o acesso à justiça não se restringe à porta de entrada, antes perpassa por uma prestação jurisdicional célere e de qualidade, e, para isso, é essencial que as partes sejam acompanhadas por profissionais habilitados, advogados e defensores públicos. Ademais, cabe destacar que a ausência de complexidade jurídica não tem relação com a importância da reclamação na vida dos jurisdicionados, pois, ainda que a demanda se encaixe no quantitativo econômico da Lei 9.099/1995, pode envolver direitos essenciais, a exemplo das ações de empréstimos consignados fraudulentos nos proventos dos aposentados e pensionistas, que correspondem a mais de 30% das reclamações que tramitam nos JECs do interior do Maranhão.

Não se ignora a dificuldade da DPE, mas a motivação para justificar a restrição de atuação merece ser imediatamente revogada, sob pena de a instituição responsável por cuidar dos menos favorecidos omitir-se da sua mais importante missão: assistir aos pobres na forma

da lei, sobretudo aos residentes nas comarcas do interior do Estado, onde, muitas vezes, não há advogados militando. Em conclusão, o normativo que restringe a atuação dos defensores públicos estaduais é fator impeditivo de desenvolvimento para a população local por dificultar a constitucional assistência ao cidadão menos favorecido.

Para assegurar a celeridade e informalidade, o art. 10 vedou qualquer forma de intervenção de terceiro e de assistência, admitindo tão somente o litisconsórcio necessário. Já o art. 11 estabeleceu que o Ministério Público intervirá nos casos previstos em lei. Desconhecem-se casos de intervenção do Parquet em reclamações cíveis, até mesmo diante das peculiaridades do procedimento. Já o art. 12 dispôs acerca da publicidade dos atos processuais, mencionando as regras gerais e inovando quanto ao funcionamento em horário noturno, dependente de norma de Organização Judiciária (BRASIL, 1995; MARANHÃO, 2018). No Estado do Maranhão, a lei assegurou, de forma expressa, no art. 60, o funcionamento em horário noturno e aos sábados, domingos e feriados.

No art. 13 afastou-se o reconhecimento de nulidade caso o ato atacado atinja sua finalidade, ou seja, aplica-se o princípio *pas de nullité sans grief* em sua plenitude (BRASIL, 1995). Consta, também, a dispensa de expedição de cartas precatórias, de modo que atualmente a intimação pode ser feita por telefone ou *whatsapp*. A Presidência do Tribunal de Justiça do Maranhão e a Corregedoria do Estado do Maranhão, por meio de portaria conjunta (11/2017) autorizaram a prática em 19/07/2017, por considerá-la avançada e em consonância com o anseio do legislador, a finalidade do instituto e o interesse dos jurisdicionados.

Da propositura de reclamação cível nas unidades por meio de pedido, escrito ou oral, na secretaria judicial, independente de profissional habilitado, cuidou o art. 14 (BRASIL, 1995). A sua interpretação exige cautela, pois assegurado nas primeiras ondas do movimento em prol do acesso à Justiça. Idos os anos e com a adoção de novos princípios pela ciência do direito, o simples ingresso, que por muito tempo se confundiu com o acesso à Justiça, não se mostrou suficiente. A entrada e a oferta de tutela fordista colocou na berlinda, novamente, o Sistema de Justiça, desaprovado pelos jurisdicionados, que além da secular morosidade, também insurgiram-se contra a qualidade do serviço ofertado.

O art. 15 possibilitou a formulação de pedidos alternativos ou cumulativos, limitado ao teto. Registrado o pedido, segundo o art. 16, a designação de sessão de conciliação deve suceder em 15 dias. Constou, de forma taxativa, a desnecessidade de distribuição e autuação do pedido, numa tentativa de desburocratizar o procedimento. Todavia, a formação dos profissionais do direito, impregnada pelo formalismo, priorizou a manutenção da ritualística, mitigando-a com a tão sonhada informalidade. Já o art. 17 tornou obrigatória a sessão de

conciliação, sendo a presença da parte reclamante requisito para apreciação da reclamação, sob pena de extinção sem resolução do mérito. Das citações, tratou o art. 18 (por correspondência), sendo apenas excepcionalmente realizada por oficial de justiça. O art. 19 estabeleceu procedimento similar para as intimações (BRASIL, 1995).

O art. 20 determinou que a ausência da parte reclamada à sessão de conciliação ou instrução importa decretação de revelia, ou seja, no reconhecimento da verdade dos fatos alegados na inicial, exceto se contrária fosse a convicção do juiz (BRASIL, 1995). Destaca-se a forte carga de subjetivismo no dispositivo, por outorgar ao magistrado o poder de empregar sua convicção, razão pela qual deve ser interpretado com cautela, buscando-se privilegiar a verdade dos fatos, propiciando, assim, a formulação de enunciados verdadeiros. Nesse sentido, Taruffo (2017) assevera:

A função da prova constitui, portanto, uma função racional por ser tributária de um procedimento racional de conhecimento orientado à formulação de “juízos de verdade” fundados em uma justificação dotada de racionalidade.

[...]

Sob o segundo perfil, é importante ter presente que estabelecer quando um fato é considerado provado não depende – reitere-se – da mera *intimeconviction* do magistrado, senão da aplicação de critérios reputados racionais que, além disso, possam variar de acordo com o tipo de processo ou de decisão eventualmente em jogo. (TARUFFO, 2017, p. 152).

Com efeito, se os fatos alegados da inicial não se mostrarem verdadeiros, é dever do magistrado, e não mero poder, agir baseado em critérios racionais e afastar os efeitos da revelia. Esse é o entendimento consolidado na jurisprudência pátria, preservando a independência funcional e limitando a arbitrariedade e o subjetivismo. Por conseguinte, destaca-se ensinamento de Wambier (2016b):

Mas o modelo que preponderantemente vigora no processo civil brasileiro atual é o da persuasão racional (ou livre convencimento motivado). O juiz tem liberdade na apreciação de prova. Todavia, deve fundamentar, com base nos elementos instrutórios reunidos no processo, o resultado a que chegou. Em outros termos, o juiz é livre no seu convencimento, desde que justifique o resultado a que chegou. (WAMBIER, 2016b, p. 231).

Regularam os arts. 21 e 22 a conciliação, exaltando-lhe importância para solucionar conflitos regidos pela Lei n. 9.099/1995, por possibilitar aos litigantes a capacidade de decidir, rompendo com a estrutura na qual a prestação jurisdicional era reduzida à sentença (BRASIL, 1995). A conciliação fora a primeira forma de resolução de conflitos, precedendo aos estados nacionais e à organização judicial, e possibilitava aos envolvidos na lide a construção da solução mais adequada. Nos Estados Unidos, Argentina e Chile a busca pelo

consenso ainda é obrigatória antes da proposição de ação judicial, assim como na Itália, que também adotou o posicionamento a partir de Decreto Legislativo de 2010 (TARUFFO, 2010).

No Brasil, a Resolução nº 125/2010 do CNJ fora considerada o divisor de águas por impor a adoção de mecanismos extrajudiciais para solver conflitos, instaurando nova política institucional, em que a conciliação e os demais mecanismos extrajudiciais de solução de controvérsias foram estimulados pelo Judiciário (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010). Priorizou-se a solução do problema pelos interessados, na busca da sonhada pacificação social. Transcreve-se escólio:

O objetivo maior da Lei, como princípio, é a conciliação, a composição do litígio, na busca da paz social (artigo 2, in fine, da LEI 9.099/95); a visão que se pode ter da lei não pode ser ‘sentencial’ e sim na busca da conciliação, fim maior para a resolução dos conflitos; ‘é a solução mais rápida e célere, mais eficiente’ [...]. (OBERG, 2009, p. 40).

Logo, a conciliação é a ferramenta mais adequada do sistema multiportas, razão pela qual fora previsto ato específico (sessão de conciliação) na busca da convergência de vontades. No procedimento, o conciliador participa do processo ativamente, mas de forma cautelosa, para evitar impor decisão a partir de visão subjetiva, vedada coação e assegurada a paridade de condições para decidir. As partes são ouvidas para que convirjam quanto ao remédio e a dosagem, pois lhes suportarão os efeitos. Cita-se lição de Taruffo (2017):

Também a eventualidade de que um acordo conciliatório seja realizado no curso do processo é bastante comum: em muitos ordenamentos se atribui, de fato, ao juiz a tarefa de tentar a conciliação das partes: se a tentativa sucede o acordo entre as partes, põe fim ao processo e resolve a controvérsia. Esses instrumentos têm, todavia, um êxito incerto e descontínuo. Em particular, a experiência de alguns ordenamentos é no sentido de que a tentativa de conciliação efetuada pelo juiz, geralmente na fase inicial do procedimento, raramente obtém resultados positivos (TARUFFO, 2017, p. 39).

Destaca-se a impossibilidade de persuasão das partes na resolução de disputas com fito de redução de carga de trabalho, nem utilizar da conciliação para dominar ou impedir a concretização de direitos, sobretudo quando se trata de parte vulnerável, já que a jurisdição é essencial na garantia dos direitos fundamentais, não podendo ser apegada a mecanismo de desafogamento da máquina judicial (POSNER, 2009).

No Estado do Maranhão, a conciliação empreendida pelo Poder Judiciário é realizada por conciliador formado pela Escola da Magistratura, consoante exigência da Resolução 31/2010 do CNJ (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010). Especificamente quanto aos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, fora criada a figura do

conciliador voluntário para conduzir audiência de conciliação e sessão de mediação, sob supervisão do juiz coordenador, que deverá buscar o entendimento e lavrar termo de audiência ou relatório de mediação, submetido à homologação (Resolução n 10/2011 do TJ/MA) (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO, 2011). A conciliação passou a ser prioridade no Judiciário, tendo este o desafio de ampliá-la para além do seu quadrante.

O art. 23 exigiu que o magistrado prolatasse sentença na própria audiência, desde que a parte reclamada não compareça. Já os arts. 24, 25 e 26 versaram acerca da possibilidade de as partes elegerem um juízo arbitral e optarem pelo procedimento, suspendendo o curso da reclamação. O art. 27 regulamentou a audiência de instrução e julgamento, inclusive dispôs sobre a necessária voz aos litigantes, a coleta de prova e a prolação de sentença em ato contínuo (art. 28), normalmente após apreciação dos incidentes (art. 29). Tratou da contestação o art. 30, estabelecendo que seja ofertada na própria audiência, na forma oral ou escrita, enquanto o art. 31 vedou a reconvenção, mas admitiu o pedido contraposto (BRASIL, 1995).

Dispôs o art. 32 acerca da prova, aceitando todos os meios, desde que moralmente legítimos (BRASIL, 1995). A regra do ônus deve ser aplicada em razão da subsidiariedade do novo CPC, especificamente do art. 378, que apesar de manter a letra da lei anterior, exige releitura inspirada nos princípios processuais constitucionais. Cabe, pois, ao reclamante provar os fatos constitutivos do pretense direito e ao reclamado, os fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito do autor (art. 373 do CPC/2015), norma baseada na teoria alemã de *Normentheorie*. Fatos notórios e afirmados por parte e confessados pela contrária; os admitidos como incontroversos; e os que militam em favor a presunção legal de existência ou de veracidade, dispensaram prova, elevada a meio de formação de convencimento para discurso da argumentação. Destaca-se, mais uma vez, escólio de doutrinador:

Assim, a prova é o instrumento processual adequado a permitir que o juiz forme convencimento sobre os fatos pertinentes à situação jurídica objeto da atuação jurisdicional. Normalmente isso implica reconstrução histórica do passado, i.e., investigação de fatos pretéritos (p. ex. Definir se houve empréstimo, se houve pagamento, se um dos cônjuges cometeu falta grave, se a sociedade publicou todos os editais para fazer a assembleia etc.). Mas, em certas ocasiões, pode ser necessário aferir eventos ainda vigentes (p.ex., identificar se o filho tem necessidade de receber alimentos e se o pai tem condições de pagá-lo etc.) ou sua perspectiva de ocorrência, continuidade ou repetição no futuro (p. ex., definir se há o risco de rompimento de uma barragem, se o paciente falecerá se não fizer uma cirurgia etc.). (WAMBIER, 2016b, p. 225).

Foram os Juizados Especiais Cíveis o principal inspirador do novo CPC/2015, sobretudo quanto à relevância concedida aos fatos jurídicos e aos sujeitos processuais. Até mesmo para facilitar a conciliação, para resolução do conflito na integralidade, impedido o retorno ao Sistema de Justiça, a narração e a contraposição dos fatos se apresentam como condição para entrega de tutela participativa e democrática, capaz de concretizar justiça pela equidade, a partir da análise concreta dos fatos, na busca do bem comum. Sob essa ótica, transcreve-se pensamento de Alexy (2013):

A tarefa de aplicação do Direito pode exigir, em especial, evidenciar e realizar valorações em decisões mediante um ato de conhecimento valorativo em que não faltam elementos volitivos. Tais valorações são iminentes à ordem jurídica constitucional, mas não chegam a ser expressos nos textos das leis ou o foram apenas parcialmente. O juiz deve atuar sem arbitrariedade; sua decisão deve ser fundamentada em uma argumentação racional. Deve ter ficado claro que a lei escrita não cumpre sua função de resolver um problema jurídico de forma justa. A decisão judicial preenche então essa lacuna, segundo os critérios da razão prática e as concepções gerais de justiça consolidadas na coletividade. (ALEXY, 2013, p. 39).

As especificidades das reclamações judiciais impediram aplicação cartesiana ou positivista da regra do ônus da prova, mas, em contrapartida, ampliaram o poder instrutório do magistrado, na tentativa de melhor equalizá-lo, e atingir a lei seus fins sociais. Ao fazer uso do referido poder, excedendo as regras gerais, ainda que excepcionalmente, o julgador deve motivar seu convencimento. Acerca dessa redistribuição de modo diverso, traslada-se parte de obra de Wambier (2016b):

O parágrafo primeiro do art. 373 do CPC/2015 autoriza o juiz a redistribuir o ônus da prova de modo diverso do previsto na regra se houver impossibilidade ou excessiva dificuldade no cumprimento do encargo ou, ainda, se for mais simples a obtenção de prova do fato contrário. Mas o juiz está proibido de proceder a tal redistribuição, se ela implicar a atribuição à parte de ônus impossível ou excessivamente difícil de ser cumprido (parágrafo segundo). Trata-se daquilo que a doutrina denomina de distribuição dinâmica do ônus da prova. (WAMBIER, 2016b, p. 238).

Enfatiza-se que a doutrina pátria aborda a questão da prova como ônus e não como dever, de modo que a parte inerte, reclamante ou reclamado, quanto ao desempenho do múnus, não será impedida de buscar o Estado-juiz, mas suportará os prejuízos pelo desempenho inadequado (BONATO; COELHO, 2017). Já o julgador jamais usará do poder instrutório para desempenhar papel de assistente de parte, mas, concomitantemente, deve assegurar a simétrica paridade de arma. Nesse sentido, destaca-se entendimento de Theodoro Júnior (2015):

Nota-se que, uma vez que os poderes do julgador são aumentados, impõe-se a este o dever de informar às partes as iniciativas que pretende exercer, de modo a permitir a elas um espaço de discussão em contraditório, devendo haver expansão e a institucionalização do dever de esclarecimento judicial a cada etapa do procedimento, inviabilizando julgamentos surpresas (THEODORO JÚNIOR, 2015, p. 100).

Ressalte-se ainda que o princípio da comunhão da prova, expresso como novidade no art. 371 do novo CPC, há muito era empregado no JEC como consequência da maior liberdade concedida ao julgador na busca da decisão mais justa e equânime, e para atender aos fins sociais da lei e às exigências do bem comum (BRASIL, 2015). A parte que produz a prova não pode alegar exclusividade quanto ao proveito dela advindo, podendo o julgador utilizá-la em benefício de qualquer delas, desde que repute necessária a concretizar a Justiça no caso concreto. Por oportuno, recorre-se a ensinamentos doutrinários:

A constatação de que a prova não “pertence” à parte implica relevante consequência prática. Uma vez produzida, a prova passa a integrar o processo, pouco importando quem a produziu. Tanto que, como adiante se verá, a parte não pode seccionar a prova para aproveitar apenas a parcela que lhe interessa. A prova é um todo, e co/mo um todo deve ser considerada. (WAMBIER, 2016b, p. 228).

Equacionar o ônus da prova a partir do relato dos fatos e de teses contraditórias, em processo dialogal, mantendo a condição de terceiro imparcial, para buscar a pacificação social por meio da formulação de discurso válido, talvez seja o maior desafio do titular das unidades judiciais de que se trata. Em suma, ônus da prova é regra de julgamento prevista no ordenamento jurídico para fornecer critério ao julgador, sobretudo nas incertezas, cuja aplicação deve estar atrelada aos princípios processuais constitucionais e aos critérios insertos na Lei n 9.099/1995 (BONATO; COELHO, 2017). Acerca do tema, Ramos (2010) explicita:

Procede dessa forma, como demonstrado, o ônus da prova nada mais será do que uma regra de julgamento, dirigida ao juiz (mesmo nos casos de dinamização, autorizados pelos parágrafos do art. 373 do CPC), a ser utilizada nos casos em que, mesmo diante de ordens judiciais, não tiver havido suficiência de corroboração objetiva das hipóteses fáticas.

[...]

A regra de julgamento, entretanto, terá função ainda mais residual (visto que na maioria dos casos será possível a apuração dos fatos através dos métodos racionais), devendo ser evitada ao máximo. Afinal, sua aplicação acarreta, como visto, resultados tendencialmente menos justos, por se afastarem tendencialmente da busca da verdade. (RAMOS, 2010, p. 116).

Trataram os artigos 33 a 36 sobre produção de provas em audiência, podendo o juiz limitá-las e excluí-las; fixar o número máximo de testemunhas, três para cada parte; e não reduzir por escrito a prova oral. Admitiu a inquirição de técnicos de confiança para exame,

vistoria ou avaliação, diferindo da realização de perícia técnica, vedada em sede de juizados. O art. 37 apresentou a inovação da instrução por juiz leigo, sob supervisão de juiz togado, cargo não criado no Judiciário do Maranhão (BRASIL, 1995).

Versou o art. 38 acerca da sentença, dispensando-a de relatório, mas impondo breve resumo dos fatos relevantes e condenação sempre líquida. Já no art. 39, determinou-se a observância do teto, tornando ineficaz sentença condenatória na parte excedente. O art. 40 estabeleceu que decisão proferida por juiz leigo fica condicionada à homologação por juiz togado, enquanto o art. 41 previu o recurso inominado contra sentença, no prazo de 10 dias (art.42), a ser apreciado por turma recursal, composta por três juízes de primeiro grau, estabelecendo aqui o acompanhamento obrigatório de advogado e a efetivação de preparo, sob pena de não conhecimento. Interposto o recurso, a parte adversa será intimada para apresentar resposta no prazo de dez dias, a ser recebido e encaminhado à Turma Recursal (BRASIL, 1995).

Questão interessante e não pacificada sobre a matéria versa sobre a aplicação do art. 1110, inciso X, do § 3º, do novo CPC (juízo de admissibilidade), ao rito da Lei n. 9.099/1995 (BRASIL, 1995). Entende-se que diante dos critérios adotados, sobretudo os da celeridade e informalidade, é desnecessário encaminhar os autos à Turma Recursal quando do não recebimento do recurso inominado. Nesse sentido, destaca-se o Enunciado 166 do FONAJE (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, [2018], n.p.): “Nos Juizados Especiais Cíveis, o juízo prévio de admissibilidade do recurso será feito em primeiro grau.”

Quanto às regras insertas nos arts. 43 a 46, estas cuidaram da tramitação de recursos, cabendo destacar-lhes o recebimento, em regra, apenas no efeito devolutivo, o que possibilita o cumprimento provisório da sentença. Os arts. 49 e 50 dispuseram acerca dos embargos de declaração, cuja interposição condiciona-se à existência de obscuridade, contradição, omissão ou dúvida na sentença (BRASIL, 1995). Destaca-se que o CPC de 2015 promoveu modificação na interpretação desse dispositivo, ao afastar o recebimento na hipótese de dúvida e permitir no caso de erro material (BRASIL, 2015).

Das causas de extinção do processo sem resolução do mérito, tratou o art. 51, a exemplo do caso de não comparecimento do autor; da inadmissibilidade do procedimento; do reconhecimento de incompetência material; dos impedimentos taxados na própria lei, no art. 8º; de falecimento da parte autora, sem habilitação em 30 dias; e em se tratando do réu, os sucessores não forem citados em igual prazo. Enquanto os arts. 52 e 53 enfrentaram o cumprimento de sentença, o art. 54 estipulou a gratuidade do pagamento de custas, taxas ou despesas em primeiro grau de jurisdição, e o art. 55 dispôs acerca da inexistência de

condenação do vencido em custas e honorários, ressalvada a hipótese de má-fé, e o art. 58 veda a admissão de rescisória nas reclamações (BRASIL, 1995).

Reputam-se indispensáveis os breves comentários da Lei n. 9.099/1995 à compreensão desta pesquisa, em que o instituto dos JECs, a despeito de criado para otimizar política de acesso ao Sistema de Justiça pela concretização de direitos e liberdades individuais, teve efetividade questionada quanto à promoção da justiça social. Para tal, caminhar-se-á, *pari passu*, unindo o conhecimento teórico com a parte empírica (BRASIL, 1995).

4 ANÁLISE DOS CRITÉRIOS DA LEI 9.099/1995

Antes de abordar os critérios da Lei n. 9.099/1995, vale registrar discussão que ronda o emprego do termo, considerado mais adequado aos críticos. Para a maioria da doutrina, princípio seria a terminologia mais escorreita. Sem qualquer relevância prática, a divergência limita-se à curiosidade histórica, ou no máximo, pode ter importância à interpretação autêntica. Para o idealizador da lei, o então deputado Michel Temer, o termo critério foi empregado propositadamente para valorizar a informalidade da nova legislação. Entretanto, como é típico do operador do direito e da própria ciência jurídica, a exaltação da forma e do procedimento tornou letra morta muitas simplificações, como é o caso da dispensa de autuação dos processos, e foi determinante na preferência da terminologia princípio em vez de critério pela doutrina.

A rotina recomenda a opção da terminologia “critério”, por ser de fácil compreensão, já que há jurisdicionados que litigam desacompanhados de profissional habilitado. Critério é expressão comum, empregada pelo homem mediano; já princípio exige compreensão técnica, da própria base do ordenamento, além de envolver valores e comportamentos. Destaca-se a concepção de Humberto Ávila e Robert Alexy, para quem a terminologia adequada é princípio, como destacado por Ferreira Neto (2008):

Robert Alexy, ao fazer distinção entre regras e princípios, define estes como normas que ordenam que algo seja realizado na melhor medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes. E, assim, conclui: Portanto, os princípios são mandados de otimização, que estão caracterizados pelo fato que podem ser cumpridos em diferentes graus e que a medida do seu cumprimento depende não só das possibilidades reais, mas também das jurídicas. (FERREIRA NETO, 2008, p. 20).

Feitas essas considerações, cabe examinar os critérios estabelecidos pela Lei 9.099/1995 como postulados de concretização da Justiça: oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade. A junção dos critérios consolida arcabouço principiológico diferente do adotado pela escola tradicional e impõe a adoção de outra exegese quando da aplicação da lei. No enfrentamento, prioriza-se o mais adequado ao caso concreto. Em caso de conflitarem os princípios da ampla defesa e do contraditório (pilares da processualística tradicional), deve-se buscar harmonizá-los. Nesse sentido, Câmara (2010) assevera:

Os princípios enumerados no art. 2º da Lei nº. 9.099/1995 são, pois, os princípios gerais, informativos do microssistema dos Juizados Especiais Cíveis. Sua generalidade os torna vetores hermenêuticos, o que significa dizer que toda

interpretação do Estatuto dos Juizados Especiais Cíveis só será legítima se levar em conta tais princípios. Sendo assim, para que um desses princípios seja afastado em alguma situação é preciso que haja regra expressa excepcionando a sua incidência, ou que haja algum conflito entre dois princípios, caso em que apenas um deles – o que proteger o interesse mais relevante no caso subexamine – poderá incidir. (CÂMARA, 2010, p. 7).

Como também acentua Ferreira Neto (2008):

As regras, em face de trazerem comandos definitivos, estabelecem determinações de modo como o conflito deve ser resolvido. Desse modo, na hipótese de conflito entre duas regras, pode-se recorrer às alternativas de ‘introduzir-se uma cláusula de exceção que elimina o conflito ou declarar inválida uma delas. Isso ocorre porque o conflito de regras se dá na dimensão de validade, e a validade jurídica não é graduável pois, se uma norma existe, é válida e aplicável a um caso concreto significa que vale também sua consequência jurídica.’ (FERREIRA NETO, 2008, p. 22).

Ressalve-se que a aplicação dos critérios de que se cuidam não se limitou ao JEC, antes transbordou para todo ordenamento jurídico, premissa corroborada pelas inovações do CPC (BRASIL, 2015). Quanto à aplicação dos princípios constitucionais (contraditório, devido processo legal e ampla defesa), tem-se embasada na própria lei, que idealizou procedimento que, a despeito de rápido e de empregar técnicas simplificadas, resguardou garantias constitucionais. A conjugação dos critérios facilitou a concretização da justiça efetiva, ao possibilitar a solução dos conflitos em tempo razoável pela priorização da conciliação, que é o desafio à conservação das bases principiológicas (ROSSATO, 2012).

Ao eleger referidos critérios, a norma legal selecionou o elemento normativo para interpretar e aplicar o direito, priorizando a concretização da Justiça, como pensada por Amartya Sen e John Rawls, ora depositando-a no processo social, ora no interior das instituições (SEN, 2010). Em caso de aparente colisão, equilíbrio e celeridade orientam na harmonização. Diante de especificidades, o procedimento eleito recusa a aplicação de algumas inovações do CPC/2015, a exemplo da contagem de prazos, que, no JEC, permaneceu em dias corridos – Enunciado 165 do FONAJE (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, [2018]). Apenas recente alteração legislativa obrigou a contagem em dias úteis, nos termos do Enunciado 45 da Escola Nacional de Formação de Magistrados, seguindo o CPC de 2015. O incidente de desconconsideração da personalidade jurídica (art. 1065) e a aplicação da tese jurídica de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas são outras inovações recusadas pela Lei 9.099/1995 (art. 985, I) (ROCHA, 2016).

Uma vez proposta a reclamação judicial, elaborada até pela própria parte e de forma oral, o serventário lavra termo genérico e destaca o essencial, designando, logo, audiência de conciliação, a primeira oportunidade de resolver a lide com a participação dos envolvidos. O

ideal é que o profissional responsável pela conciliação tenha formação teórica, não necessariamente em Direito. Diante das críticas dos operadores jurídicos, o CNJ, por meio da Resolução n. 125, retrocedeu e permitiu que estudantes de ensino superior atuem como conciliadores judiciais (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010).

Inexitosa a conciliação, passa-se à segunda etapa, audiência de instrução, sem desconsiderar a possibilidade de nova tentativa de conciliação. Em regra, apenas os fatos essenciais constam nas atas e as testemunhas apresentadas em audiência, independentemente de intimação. Ao não acordarem, as partes podem suspender o processo e recorrer ao juízo arbitral. Não conciliando, nem optando pelo juízo arbitral, o juiz, togado ou leigo, profere sentença em audiência que, em resumo, será simples, dispensará relatório e conterá decisão de acordo com a justiça e a equidade, atendendo assim aos fins sociais da lei e às exigências do bem comum (art. 6º da Lei 9.099/1995) (BRASIL, 1995).

Optou o legislador pelo detalhamento do rito importado do direito comparado - se é que se pode empregar o verbo importar (não há procedimento análogo no resto do mundo, encontrando-se apenas algo similar no direito americano) - por facilitar a viabilização do emprego dos critérios no procedimento. Ao fornecer diretriz para otimização de instituto (que se propôs a inserir no Sistema de Justiça os excluídos de jurisdição), aqueles reduziram custos e combateram a morosidade processual, auxiliando no desenvolvimento da população local pela conscientização de direitos e concretização de Justiça.

Os critérios orientam a aplicação do procedimento da Lei n. 9.099/1995 de acordo com os fundamentos normativos, garantindo a pacificação social pela acessibilidade, pela aproximação da Justiça, menos formal e mais humanística, do cidadão comum (ÁVILA, 2014). Todavia, a adoção do rito nominado pela doutrina de sumaríssimo não permite supressão, nem flexibilização das garantias constitucionais, uma vez que o JEC é instituto de caráter optativo e informal, responsável por consolidar o acesso à Justiça efetiva a partir da substituição dos dogmas da ciência jurídica pela oralidade, simplicidade, informalidade e celeridade processuais.

4.1 Critério da oralidade

Elevada à categoria de princípio constitucional após o advento da Emenda n. 45, a oralidade é importante para os fins da Lei n. 9.099/1995, por possibilitar a resolução da lide de forma mais célere e com maior participação dos interessados. Apesar das afamadas objeções de Chiovenda quanto à suposta superficialidade das decisões tomadas em processo

oral, o próprio autor reconhece que a vigência desse princípio reduziria em dois terços, pelo menos, o número dos atos judiciais necessários ao processo escrito. Ao defender a aplicação do critério da oralidade, lembra que a não adoção da prática durante séculos era forma de o juiz obter ganhos maiores, porquanto remunerado por ato processual (CHIOVENDA, 2000).

Ao priorizar a oralidade no curso da reclamação cível, o legislador proporcionou debate mais amplo entre as partes (processo dialogal), aproximando-as do consenso. Deslocando-as para o centro, permitiu-lhes construir a própria decisão, em prazo menor, abrandando o aspecto individualista e patrimonialista do processo. Em contrapartida, a recusa de adoção de procedimento oral pelos juízes, remontando à Idade Média, decorreu da forma de recebimento dos proventos, pagos por espórtulas sobre cada ato judicial, e apenas afastada diante da necessidade de assegurar paridade de armas no procedimento, marcado pela comparticipação e cooperação (CHIOVENDA, 2000).

Ainda segundo o processualista Chiovenda, a oralidade no rito processual possibilita substituir a figura de um juiz distante e passivo por um juiz presente e ativo (CHIOVENDA, 2000). Conforme exaltava o autor, a oralidade gera benefícios, desde que sua aplicação seja conjugada ao princípio da identidade física do juiz, que deve manter o espírito aberto e preservar a sensibilidade, para ofertar tutela jurisdicional adequada.

No mesmo sentido, Chimenti dispôs que tal critério tende a simplificar as reclamações cíveis, concedendo celeridade ao procedimento, desde a apresentação da inicial ou do termo (§ 3º do artigo 14 da Lei n. 9.099/1995) até a fase de cumprimento da sentença, uma vez que apenas os atos essenciais necessitam ser inscritos (CHIMENTI, 2010).

Cabe dispor que a matriz ideológica do procedimento não exclui a manifestação pela palavra escrita, apenas a coloca em plano menor, como enunciado pela doutrina:

Em verdade, o princípio da oralidade pressupõe a convivência harmônica da palavra escrita e da palavra falada, servindo a primeira basicamente para registrar ou subsidiar a segunda. Nos Juizados Especiais, a oralidade, normalmente presente apenas na fase instrutória, estende-se por todo o procedimento cognitivo: na petição inicial (art. 14, § 3º), na resposta do réu (art. 30), na inspeção judicial (art. 35, parágrafo único), na perícia (art. 35, *caput*) etc. De fato, desde a petição inicial até a prolação da sentença, a maioria dos atos pode ser praticada pela palavra falada. O déficit de oralidade, no entanto, está presente no procedimento do 'recurso inominado' (art. 42) e ao longo dos procedimentos executivos (art. 52 e 53). Nessas etapas, por sinal, a aplicação subsidiária do CPC acaba por impor a boa parte dos atos a forma escrita. (ROCHA, 2016, p. 30).

A valorização da oralidade foi essencial à participação das partes e para acelerar o procedimento, inclusive na coleta de provas, favorecendo o diálogo entre os envolvidos e entre estes e o magistrado. Exitosa igualmente foi a permissão (do legislador ao elaborar o

CPC/2015) da gravação da audiência em mídias digitais, nos termos do art. 367, § 5º e a possibilidade de manifestações orais ao magistrado, condicionadas à documentação apresentada (art. 205, § 1º, novo CPC). Outro exemplo de aplicação plena do critério da oralidade é o Enunciado 85 do FONAJE, afastando a obrigatoriedade de gravação de audiências para apreciação de recursos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, [2018]).

Como consectário lógico do critério da oralidade, tem-se a concentração dos atos processuais, restritos a duas audiências, uma de conciliação, denominada de sessão, e outra de instrução; a identidade física do juiz, que teve sua máxima na prolação de sentença em audiência; a irrecorribilidade das decisões interlocutórias; e o imediatismo, que possibilitou, ao magistrado, colher provas em audiência na presença das partes e das testemunhas e, preferencialmente, prolatar sentença em banca (VANCIM, GONÇALVES, 2016).

4.2 Critérios da simplicidade e da informalidade

A apreciação conjunta dos critérios da simplicidade e da informalidade deve-se à dificuldade de apreciá-los isoladamente, na medida em que, como dito, se harmonizam, para não dizer que se confundem. O simples e o informal andam juntos no procedimento da Lei n. 9.099/1995. É simples para atrair o maior número possível de jurisdicionados, com direito a compreender o processo e sentir-se incluído no Sistema de Justiça. É informal, sem ritualística, para que o homem comum participe da solução do seu próprio problema. Entendendo de forma contrária, Savaris e Xavier defendem que são díspares, pois enquanto a simplicidade trata do processo, eliminando-lhe a complexidade; a informalidade regulamenta os atos processuais, abdicando da rigidez das formas (SAVARIS; XAVIER, 2017).

Os legisladores priorizaram esses critérios para desburocratizar sistema em que prevalecia a forma sobre o fim; o procedimento, sobre o direito; e o processo era um longo caminhar para frente. Adotá-los racionalizou os atos processuais, até então impregnados pela principiologia da escola tradicional, e possibilitou o corte da formalidade, validando o simples e o informal, proporcionando, assim, a construção de tutela prática, rápida e econômica. Nesse sentido, destaca-se que:

Tais princípios proclamados nos Juizados têm o significado de pregar a deformalização, uma tendência universal em prol do efetivo acesso à justiça, pois como enfatiza Liebman, ‘as formas são necessárias, mas o formalismo é uma deformação’. Cândido Rangel Dinamarco salienta que ‘os Juizados são filhos de um movimento desburocratizador que se instalou no país na década dos anos oitenta, com a ideia de que as complicações e formalismos processuais constituem

inexplicáveis e ilegítimos entraves ao pronto e efetivo acesso à ordem jurídica justa.’ (SCHELEDER, 2009, p. 77).

A possibilidade de concretização do direito material pela oferta de tutela em linguagem simples, acessível e informal rompeu todo um ciclo de exclusão, atenuando a força do poder simbólico. Aqui se recorre aos ensinamentos de Bourdieu, que advertia acerca das consequências da linguagem no campo jurídico, pois instrumento de dominação e de imposição de força, naturalmente, do mais forte sobre os mais fracos (TOURINHO FILHO, 2010).

Jamais a linguagem jurídica foi de fácil compreensão para o homem comum e, a despeito de evolução recente para conter-lhe os excessos, ainda é forte o seu emprego como instrumento de poder, premissa corroborada no emprego de aforismas e expressões latinas. Essa ritualística, considerada inerente à própria linguagem jurídica, deve ser compreendida na evolução histórica da ciência do direito, que durante séculos protagonizou o afastamento dos desprovidos de renda do Judiciário, este apenas apêndice do poder dominante. Os séculos passaram, e o campo jurídico continua instrumento de dominação, de poder, exacerbado na seara jurídica (BOURDIEU, 1989).

É nesse contexto (linguagem jurídica empregada como mecanismo de dominação) que nasce a Lei n. 9.099/1995, possibilitando aos jurisdicionados a percepção do direito e a compreensão da *ratio decidendi*. Possibilita o art. 14 petição inicial formulada em linguagem acessível, e até pela própria parte. Da junção da simplicidade à informalidade brotou o princípio da instrumentalidade das formas (art. 13, *caput*) e o da *pas de nullité sans grief*, que fazem prevalecer a norma material sob a processual, quebrando o paradigma do protagonismo impregnado da forma.

Na elaboração da norma legal, a previsão dos critérios foi importante à garantia à efetividade do JEC. A partir deles, instaurou-se nova forma de interpretar, priorizando a Justiça ao invés do procedimento. A detecção da inépcia da inicial, rotineira nas petições iniciais das ações que tramitam nas varas comuns, foi repelida no rito da Lei n. 9.099/1995, em decorrência das lições que emanam da junção dos critérios. Nesse sentido, destaca-se Súmula de Julgamento da Segunda Turma Recursal Temporária Cível e Criminal de São Luís:

SÚMULA DE JULGAMENTO: Recurso Inominado. Ação de Indenização por Danos Morais. Empresa de Telefonia. Vício na prestação de serviço. [...]. 2. INÉPCIA DA INICIAL. As disposições do art.282 do CPC não se aplicam ao Juizado Especial, que possui disciplina própria para a formulação do pedido (art. 14 da L.J.E.). [...] **10. DO RECURSO:** conhecido e parcialmente provido. [...] **12. SÚMULA DO JULGAMENTO** que serve de acórdão por inteligência do art. 46, segunda parte, da lei 9.099/95. (Recurso Inominado nº. 013.2011.005.107-8.

Relatora Lavínia Helena Macedo Coelho, 29.11.12). (BRASIL, 2012, n. p., grifo nosso).

Dito entendimento houve-se igualmente baseado na Consolidação dos Enunciados Jurídicos Cíveis e Administrativos, ao vetar aos JECs decisão de extinção do processo sem resolução do mérito por inépcia da inicial, suprindo-se eventual vício da petição na abertura da audiência de instrução e julgamento. Mas há controvérsias. Em sentido contrário, doutrinadores defendem que o juiz, com acesso à reclamação antes da citação do réu, caso vislumbre as hipóteses previstas no art. 330 do CPC e no art. 51 da Lei n. 9.099/95, pode indeferir a inicial por inépcia (ROCHA, 2012).

O critério da informalidade dispensa requisito legal não essencial ao ato jurídico, restringindo-o ao fim (HONÓRIO, 2015). Na rotina das unidades, observa-se sua aplicação no suprimento da falta pelo comparecimento espontâneo no mandado de citação (art. 18, § 3º), nas intimações por telefone, *fac-simile*, *e-mail* ou outro meio idôneo de comunicação (art.19) e na dispensa do relatório na sentença (art. 38, todos da Lei n. 9.099/1995). Embasa, também, a adoção da figura do conciliador e do juiz leigo como auxiliares da justiça. Além disso, afasta a tradição da documentação processual, possibilitando a substituição de petição com excessivas laudas pela formulação de termo sucinto e direto. Vale mencionar que, a despeito de afastar-se a rigidez da forma, há procedimentos nos JECs onde essa é essencial à validade do ato jurídico, devendo ser, portanto, preservada.

4.3 Critério da celeridade

Desnecessário é recorrer à História para demonstrar a importância do princípio da celeridade. Foi sábio o constituinte derivado, por intermédio da Emenda n. 45, ao alterar o texto constitucional, inserindo-lhe a razoável duração do processo, ao acrescentar o inciso LXXVIII ao art. 5º da CF (BRASIL, 2004). Cabe, pois, ao Estado-Administração assegurar ao Estado-Juiz meios para entregar tutela em prazo razoável (CAPPELLETTI, 1989). Ademais, não há como desconsiderar o escritor e jurista Rui Barbosa, cognome Águia de Haia, ainda em 1920, ao paraninfar aos bacharelados da Faculdade de São Paulo:

Mas justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta. Porque a dilação ilegal nas mãos do julgador contraria o direito das partes, e, assim, as lesa no patrimônio, honra e liberdade. Os juízes tardinhos são culpados, que a lassidão comum vai tolerando. Mas sua culpa tresdobra com a terrível agravante de que o lesado não tem meio de reagir contra o delinquente poderoso, em cujas mãos jaz a sorte do litígio pendente. Não sejais, pois, desses magistrados, nas mãos de quem os

autos penam como as almas do purgatório, ou arrastam sonos esquecidos como as preguiças do mato. (BARBOSA, 1999, p. 40).

Estabeleceu a Convenção Europeia para Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais no § 1º do art. 6º: *a Justiça que não cumpre suas funções dentro de um prazo razoável é, para muitas pessoas, uma Justiça inacessível*. Dispensável é recorrer à História ou ao direito internacional para demonstrar a importância da celeridade processual. Como já dito, aqui mesmo em solo nacional, em data recente, no ano de 2004, o constituinte derivado, por meio da Emenda n. 45, alterou o texto constitucional (BRASIL, 2004).

O rito da Lei n. 9.099/1995 foi simplificado para, com o auxílio da conciliação e a participação ativa das partes, concretizar Justiças pela entrega de tutela célere e democrática. Outro não fora o anseio do legislador, que coincide com o da parte, pois a demora entrava a pacificação social e estimula a judicialização despropositada. Com o procedimento sumaríssimo (pautado entre a celeridade e a segurança jurídica) fora repelida a demora na solução do conflito, demora que não possibilita maior acerto, a despeito de atrasar a harmonização dos sistemas. Abdicou-se da ritualística, do excesso de solenidade e, privilegiando a celeridade, afastou-se a procrastinação da marcha processual. Nesse contexto, transcreve-se afirmação de Rosenberg (apud HONÓRIO, 2015):

Todo processo civil es un mal social, perjudicial para lacomunidad, cuyasfuerzasagota. Por eso, el proceso civil sirve especialmente para la seguridad jurídica de todo el Pueblo. (ROSENBERG apud HONÓRIO, 2015, p. 55).

Há os que ganham, há os que perdem, quando a deusa da justiça dorme! Na lista dos maiores litigantes do país constam, além do Estado, em todas as suas esferas, os representantes do grande capital, que exigiram reformas no Judiciário para aqui investir. Agora angariam lucros nas falhas do sistema, sobretudo quando ocupam a parte passiva das reclamações cíveis. Com efeito, a adoção da celeridade permite tolher atos protelatórios no procedimento, como a produção antecipada de provas (art. 381 do CPC), devendo a reclamação trazer toda documentação necessária. Além disso, inadmite-se a intervenção de terceiros, por tornar complexa a relação jurídica e ensejar a suspensão do processo (HONÓRIO, 2015).

A política administrativa judiciária elegeu o JEC como instrumento para oferecer, a baixo custo e com agilidade, a prestação jurisdicional, priorizando a instalação de referidas unidades em todo o país. A compreensão da rotina nas unidades judiciais, somada à análise dos dados colhidos na pesquisa empírica que apresentada em capítulo específico, permitiram relacionar aprovação do Judiciário ao fator tempo, considerado determinante pelos operadores

do direito e jurisdicionados, pois, o amontoamento de processos estagnados afigura-se devastador tanto nos grandes centros, como nas comarcas de médio e pequeno porte.

4.4 Critério da economia processual

Como corolário da celeridade, exsurge o critério da economia processual. Desde o início do século XX, Chiovenda defendia, repete-se, que o processo deveria dar ao titular, na medida do possível, tudo e precisamente aquilo a que teria direito. E, para atingir esse escopo, advogava que os atos processuais fossem efetivados da forma mais racional, a possibilitar o maior número de resultados, com a menor realização de atos processuais. A economia processual é meio para aperfeiçoar e racionalizar procedimentos, ao buscar o máximo de aproveitamento na entrega de prestação jurisdicional (CHIOVENDA, 2000).

Disposto no art. 2º da Lei n. 9.099/1995, a aplicação do critério da celeridade não se limita ao JEC, propagando-se por todo o sistema processual brasileiro, embasando a racionalização dos atos processuais (BRASIL, 1995). Elevado à categoria de princípio constitucional fundamental (art. 5º, inciso LXXVIII) e no intuito de garantir a duração razoável do processo, assegura maior efetividade com menor emprego de atividade processual. Facilita, assim, a proposição de reclamação cível, o oferecimento de defesa e o cumprimento da sentença (DEVIS; CHANDIA apud THEODORO JÚNIOR, 2015).

Deve-se, pois, ao princípio da celeridade o melhor resultado, com menos atividade jurisdicional. A abreviação de atos processuais e o indeferimento de mecanismos com potencial de tumultuar o procedimento afastam a procrastinação do rito sumaríssimo, tornando realidade o acesso à Justiça, quer pelo barateamento das custas judiciais, quer pela compreensão do funcionamento processual pelo jurisdicionado (NEVES, 2017).

A materialização do critério da economia processual reside na conciliação, possibilitando solução à contenda em poucos atos processuais; no seu aproveitamento, desde que alcancem a finalidade (art.13, *caput*); na realização imediata da audiência de autocomposição (art. 17), na supressão de nulidade de citação pelo comparecimento espontâneo (art. 18, § 3º); na concentração dos atos decisórios (art. 29); na previsão de intimação na sessão de julgamento (art. 52, III), todos da Lei 9.099/1995 (BRASIL 1995). A vedação de interposição de recurso contra decisão interlocutória e de ação rescisória (art.59) também evita a perpetuação da lide, contendo novos atos processuais.

Nova postura foi exigida do operador do direito pelo procedimento sumaríssimo, pois os ideais positivistas foram ineficientes, assim como a figura do juiz cartesianista,

talhado para aplicar o direito no caso concreto. Contudo, desde 1984, os doutrinadores e os legisladores perceberam não bastar a produção legislativa, fazia-se imprescindível uma mudança de comportamento dos operadores do direito. Nessa perspectiva, destaca-se a visão de Scheleder (2009):

Entretanto, o Programa Nacional de Desburocratização, na justificativa do anteprojeto da Lei 7.244/84, extinto Juizado Especial das Pequenas Causas, já afirmava que a agilização processual não dependia unicamente da simplificação do esquema procedimental previsto em abstrato na lei, e, sim, fundamentalmente, da mentalidade com que esse esquema é reproduzido na prática por magistrados, promotores, advogado e auxiliares da justiça. (SCHELEDER, 2009, p. 77).

Deve ser considerada marco no processo civil brasileiro a supressão de atos não essenciais, por permitir o emprego de procedimento de custo e duração menor, e compreensão maior. Ao simplificar, limitando a produção de prova e optando pela equidade à lei rasa, a economia processual impulsionou não apenas a produtividade, mas também o grau de satisfação do usuário do Sistema de Justiça, como se analisará em capítulo específico ao tratar da parte empírica da pesquisa.

5 O MOVIMENTO DAS ONDAS NA CONCRETIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

Ascender à justiça efetiva ganhou realce com a insuficiência da teoria da ciência jurídica e da mera declaração de direitos, somadas ao jugo do dogmatismo jurídico pelo empirismo. Impôs-se então a concretização de justiças: efetivas, democráticas e participativas. Para compreensão desse novo conceito, mister fora o retorno à História, sobretudo à dos direitos humanos, marcada por intensos conflitos sociais num Brasil de Legislativo omissivo, Executivo inábil e Judiciário seletivo. Exigiu-se a busca de novo conceito de jurisdição, afastado do clássico e desatrelado do Estado, e de sua perspectiva universalista do contencioso.

Concebia-se justiça pela milenar ótica da busca em si, o devir, como nas lições do filósofo Heráclito de Éfeso - na imposição (autotutela, predominando a força física) e na autocomposição (partes consentiam na solução). Na Antiguidade, confundia-se com liberdade. Deliberava-se nas acrópoles, assim como sobre estado de guerra e de paz, as decisões judiciais.

Com a queda do Império Romano do Ocidente, em 476 d.c, instaurou-se o período das trevas, a Idade Média, atrelada aos ordálios ou juízos de Deus, fontes primárias de julgamento (CARNEIRO, 2012). Apenas ao fim deste regime e com a concentração de poder no Estado, agrupamentos de cidadãos em pequenas cidades, que mais tarde comporiam a burguesia, contribuíram para firmar a ideia de composição do litígio pela aplicação de normas jurídicas preestabelecidas (WAMBIER, 2016a).

Sedimentou-se, então, novo conceito de justiça, rompendo com modelo vigente que apartava o magistrado do ordenamento jurídico prévio, para regular sociedade que renascia do mercantilismo. Paulatinamente, com a consolidação do Humanismo e do Contratualismo, transferiu-se ao Judiciário a solução dos conflitos, abrandando-se a preponderância do Cristianismo. Sob essa ótica, Miranda (1998) assevera:

O direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva [...] é, ele mesmo, um direito fundamental constituindo uma garantia imprescindível da proteção de direitos fundamentais, sendo, por isso inerente à ideia de Estado de Direito; reforça ainda 'ninguém pode ser privado de levar a sua causa [...] à apreciação de um tribunal, pelo menos como último recurso. Por isso, o art.20.º consagra um direito fundamental independentemente da sua recondução a direito, liberdade e garantia, ou direito análogo aos direitos liberdades e garantias' [...] (MIRANDA, 1998, p. 153).

Mas foi com a consolidação do liberalismo econômico, doutrina do *laissez faire*, e no intuito de regar campo para o capitalismo, que a jurisdição foi delegada ao Estado,

responsável pela aplicação do ordenamento jurídico prévio. Marco desse novo tempo, o advento das Constituições americanas da Pennysylvania, North Carolina e Maryland, que, em 1776, difundiram as primeiras ideias de política administrativa judiciária, asseguradoras do acesso à Justiça (BAUM, 1987).

Não se pode desconsiderar, também, a Revolução Francesa, que disseminou pela Europa ideais libertadores, consolidando os direitos de primeira geração, dentre os quais o de ingresso ao Judiciário. Outro exemplo foram as Ordenações Afonsinas e Filipinas, de Portugal, além de Regimentos dos Séculos XVII e XVIII, que asseguraram aos indigentes o referido ingresso, reforçado que foi no Século XIX, que se revelou ineficiente para transpor o formalismo jurídico e reverter a exclusão. Transcreve-se lição pertinente de Santos e Chauí (2014):

Ao longo dos últimos duzentos anos, os direitos humanos foram sendo incorporados nas constituições e nas práticas jurídico-políticas de muitos países e foram reconceptualizados como direitos de cidadania, diretamente garantidos pelo Estado e aplicado coercitivamente pelos tribunais: direitos cívicos, políticos, sociais econômicos e culturais. (SANTOS; CHAUI, 2014, p. 50).

Por séculos, a proteção judicial ficou restrita ao direito formal de propositura de demanda, assegurada nas declarações individuais de direito aos que poderiam bancá-la. A pobreza, obviedade de ir a juízo, houve-se ignorada pela justiça do *laissez-faire*, indiferente aos problemas da população. Tem-se que a tentativa de garantir assistência judiciária fracassou por séculos, sendo mal representados ou abandonados os que ousavam entrar no Sistema de Justiça. Apenas com o amadurecimento das relações sociais e o reconhecimento de novos direitos, o acesso à Justiça brotou em estado de bem-estar social, insatisfeito com o reconhecimento formal de direitos. Nesse mister, a Constituição Francesa de 1946 foi considerada o divisor de épocas (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Em meados do Século XX, no pós-guerra, a inclusão ao Sistema de Justiça passou a ser medida de política judiciária, fruto de intensa transformação histórica e social. Formaram-se ondas de acesso à justiça, cuja intensidade apenas pode ser dimensionada em contexto político, observadas as peculiaridades de cada Estado (BRESSER PEREIRA, 2007). A primeira onda, a de assistência judiciária, nasceu da imposição dos direitos individuais frente aos horrores perpetrados pelo fascismo e nazismo. A segunda, a de garantia dos direitos metaindividuais, pela tentativa de abarcar grupos indeterminados ou indetermináveis de pessoas (proteção dos interesses coletivos e difusos). A terceira, a de priorização de meios de

inclusão, conciliação e democratização, adveio da necessidade de aperfeiçoar Sistema de Justiça. Para melhor compreensão, recorre-se a ensinamento doutrinário de Mancuso (2015):

Mauro Cappelletti concebeu três movimentos ou ondas (treondate) de renovação do Processo Civil, podendo-se, resumidamente, dizer que a primeira, dita sinteticamente ‘facilitação do acesso à justiça’ propugnava a ampliação da assistência judiciária aos despossuídos e vulneráveis (e não a banalização ou franqueamento incondicionado daquele acesso!); a segunda buscava viabilizar a tutela judicial de certos interesses meta individuais então ditos difusos que, dentre nós, depois viram conceituados no inciso I do parágrafo único do art. 81 da Lei 8.078/1990); a última onda sinalizava para a busca de outros meios de resolução dos conflitos, fora e além dos quadrantes da Justiça estatal, o que depois viria consagrado na expressão *alternative dispute resolutions* (ADR’s). (MANCUSO, 2015, p. 151).

Aprouve a transferência da jurisdição do homem para o Estado-juiz atenuar a capacidade milenar dos envolvidos resolverem seus conflitos. Em consequência, o Judiciário abarrotado de demandas (crise numérica dos processos) e com limitação de pessoal, orçamentária e fiscal restou incapacitado de ofertar tutela de qualidade. Exsurge daí a necessidade de implementação de nova política judiciária para harmonizar sistemas, transpor barreira, pacificar a sociedade pela conciliação, proposta pelas terceira e quarta ondas do movimento de acesso à Justiça. Sobre a matéria, enfatiza-se que:

Uma tarefa básica dos processualistas modernos é expor o impacto substantivo dos vários mecanismos de processamento de litígios. Eles precisam, consequentemente, ampliar sua pesquisa para além dos tribunais e utilizar os métodos de análise da sociologia, da política, da psicologia e da economia, e ademais, aprender através de outras culturas. O ‘acesso’ não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido, ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística. Seu estudo pressupõe um alargamento e aprofundamento dos objetivos e métodos da moderna ciência jurídica. (CAPPELLETTI, 2002, p. 13).

Dentre os obstáculos ao efetivo acesso à Justiça, considerado direito social básico nas modernas sociedades, preponderou a não paridade de armas entre as partes, decorrente da necessidade de recolhimento de custas judiciais e do pagamento de profissional habilitado. Somam-se as diferentes viabilidades, como as vantagens financeiras, a capacidade (jurídica e de pessoal) e a disposição psicológica (MANCUSO, 2009). Aos detentores de maior renda e de status social privilegiado, além dos litigantes habituais, maior facilidade na utilização do Judiciário, lucrando com as falhas. Em contrapartida, o cidadão pobre e com menor grau de instrução, esbarra em dificuldades ao tentar transpor as barreiras de custo, tempo, distância, etc. Nesse sentido, transcreve-se lição de Santos (2010):

Neste domínio, a contribuição da sociologia consistiu em investigar sistemática e empiricamente os obstáculos ao acesso efetivo à justiça por parte das classes

populares com vista a propor as soluções que melhor os pudessem superar. Muito em geral pode-se dizer que os resultados desta investigação permitiram concluir que eram três tipos esses obstáculos: econômicos, sociais e culturais. Quanto aos obstáculos econômicos, verificou-se que, nas sociedades capitalistas em geral, os custos da litigação eram muito elevados e que a relação entre o valor da causa e o custo alto da sua litigação aumentava à medida que baixava o valor da causa [...] (SANTOS, 2010, p. 168).

No Brasil, o direito ao efetivo acesso à justiça é assegurado no art. 5º, V, da CF/88, ocupando o patamar de cláusula pétrea, impossível de sofrer mutação constitucional (art. 60, § 4º, V, CF). Como preleciona Kazuo Watanabe, esse dispositivo deve ser interpretado não apenas como garantia de acesso, mas como garantia de acesso à ordem jurídica efetiva, tempestiva e adequada (MANCUSO, 2015). Logo, resguardado não apenas o acesso ao Judiciário, mas à ordem jurídica justa, com observância das garantias processuais, a partir da efetivação de preceitos e garantias constitucionais pelas instituições do Sistema de Justiça (SCHELEDER, 2009).

Tem-se que decorreu tal direito fundamental da necessidade de concretizar direitos em sistema então estrangulado que brotou o movimento de acesso à justiça, propagando ondas marcadas por conflitos sociais e econômicos, sob mercê de Estado omissivo e Judiciário seletivo. Ilustrando tal quadro, o trabalho etnográfico realizado na favela do Rio de Janeiro, nominada Pasárgada, ganhou repercussão mundial, apresentando direito paraestatal, criado pela população local, para suprir a falência das instituições. Para certificar essa situação atípica, recorre-se a trecho da obra de Santos (2014):

O direito de Pasárgada é um exemplo de um sistema jurídico, informal e não oficial, criado por comunidades urbanas oprimidas, que vivem em guetos e bairros clandestinos, para preservar a sobrevivência da comunidade e um mínimo de estabilidade social numa sociedade injusta, onde a solvência econômica e a especulação imobiliária determinam o âmbito efetivo do direito à habitação. (SANTOS, 2014, p. 342).

Difundidas no tempo e no espaço as ondas marcadas por conflitos sociais e econômicos possibilitaram movimento inclusivo e democrático, a partir da implementação de política judiciária sustentada no tripé acesso, inclusão e capacitação. Ofertar assistência judiciária aos hipossuficientes; proteger direitos metaindividuais; e capacitar as partes para solverem as próprias lides foram as prioridades do Judiciário, sobretudo no último quartel do Século XX.

Todavia, as três ondas pensadas por Cappelletti e Garth foram insuficientes diante das novas relações em mundo globalizado e sem fronteiras, do qual emergiram novas necessidades. Difundida por Kim Economides (2010), emerge quarta onda intercedendo pela

implementação de política judiciária apta a qualificar a tutela jurisdicional pela formação dos operadores de direito e participação ativa dos jurisdicionados. A junção de todas as ondas permitiu a formulação de novo conceito de Justiça, fulcrado na concretização de direitos, sendo Amartya Sen o maior defensor desse conceito de “Justiça realizada” (SEN, 2009).

5.1 Soluções práticas para os problemas do acesso à Justiça

5.1.1 Primeira onda: assistência judiciária aos necessitados

Emergiu a primeira onda de acesso à justiça de países ocidentais para possibilitar a inclusão no Judiciário, baseada na anistia de custas processuais e no auxílio de profissional (advogados e peritos). Tem-se como pioneira a Alemanha entre 1919 e 1923, para a qual bastava a requisição das partes. Na Inglaterra, adveio em 1949, a partir da adoção do *Legal Aid and Advice Scheme*, que remunerava os profissionais (advogados) pelo aconselhamento e houve-se reforçada pela Lei de Aconselhamento e Assistência Judiciária (CAPPELLETTI, 1988).

Nos Estados Unidos, o *Office of Economic Opportunity* (1965) garantiu o pagamento de advogado pelos cofres públicos, no que foi reforçado pelo *Legal Services Corporation*, de 1974. Na França, em 1972, a *securité sociale* repassou o custo dos honorários ao erário, como já feito a Itália, em 1970, alterando sistema anacrônico, assim como Áustria, Holanda e Austrália, de remuneração de profissionais (CAPPELLETTI, 1988).

Inglaterra, França e Alemanha adotaram o sistema *judicare*, garantindo assistência judiciária aos que se enquadravam na lei, ao tempo em que os advogados particulares eram pagos pelo Estado. Ademais, copiaram e implementaram centros de atendimento jurídico de vizinhança, característicos da Inglaterra. França e Suécia, possibilitando que pessoas acima do nível de pobreza usufríssem da garantia, modelo copiado por Quebec, permitiam escolhas entre advogados, servidores públicos e particulares. Como paradigma ideal, destaca-se a Suécia, considerado o único país do mundo a oferecer assistência judiciária completa a qualquer pessoa (CAPPELLETTI, 1998).

No Brasil, a assistência judiciária foi regulamentada, inicialmente, pela Lei n. 1060/1951, fulcrada na vulnerabilidade econômica, na pessoa hipossuficiente, carente de condição para as custas do processo e honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou do da família (art. 2º, parágrafo único, da LC n. 132/2009). A CF de 1988 também assegurou o direito de assistência judiciária aos necessitados e impôs à Defensoria Pública o dever de assisti-los (art. 5º. LXXIV), englobando a dispensa de pagamento e a prestação de

serviços além da esfera judicial. Instauraram-se as Defensorias Públicas da União, do Distrito Federal e dos Territórios, por meio da LC n. 80/1994, considerada marco na difusão da primeira onda de acesso à justiça, por reforçar o dever da assistência aos desprovidos de renda (Lei n. 11.448/2007).

Destarte, a difusão da primeira onda de acesso à Justiça possibilitou aos necessitados do Brasil ocuparem outras posições no Sistema de Justiça, para além da de parte nas ações criminais ou de família. E, por via de consequência, assegurou-se-lhes direito à proposição de demandas atreladas ao consumo, relações bancárias, planos de saúde, vizinhança, etc. Logo, equivocado é a política de assistência judiciária reduzida à de ingresso, na medida em que se exige capacitação das partes, paridade de armas, qualidade da tutela, etc. Além disso, a isenção de cobrança de custas processuais que, por séculos, obstaculizou tal inclusão, deve ser considerada fator facilitador de acesso ao Judiciário.

5.1.2 Segunda onda: representação dos interesses difusos

No último quartel do Século XX, brotou movimento visando a resguardar direitos públicos (coletivos e difusos), e exigiu nova interpretação do ordenamento jurídico, sobretudo para ampliar a capacidade ativa (concorrente-disjuntiva) dos seus defensores. Em consequência, viram-se magistrados obrigados a expandir a concepção de coisa julgada, para alargar os efeitos das decisões judiciais; já os agentes públicos e grupos particulares passaram a figurar como co-responsáveis na concretização de direitos (WATANABE, 1988).

Rompeu-se, pois, com a visão milenar do processo atrelado ao direito individual, permitindo solução pluralística pela representação em demandas ligadas ao meio ambiente, crianças e adolescentes, biossegurança e engenharia genética, improbidade administrativa, consumidor, etc. A visão individualista do processo judicial cedeu frente à concepção social e coletiva do resguardo dos interesses difusos, conceituada no Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990), especificamente no art. 81 (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). Remete-se, por oportuno, fragmento de lição pertinente:

A consagração do Direito ao Desenvolvimento deu os primeiros passos com a Declaração sobre o Progresso Social e Desenvolvimento (1969) e a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981), ganhando destaque com a Declaração do Direito ao Desenvolvimento das Nações Unidas em 1986 e com Conferências Mundiais das Nações Unidas realizadas na década de 1990. (SANTOS; CHAUÍ, 2014, p. 94).

Rompe-se a segunda onda quebrando a perspectiva individualista, enfrentando aparente colisão entre direito e desenvolvimento. Em mundo que trilhava para consolidar regimes democráticos, onde o direito ou o interesse de todos, por envolver número maior de pessoas, recebeu proteção especial por meio da adoção de instrumentos legais (ações civis públicas, ações de improbidade, mandado de segurança coletivo, dentre outros), resguardam-se novos direitos, os coletivos ou difusos.

5.1.3 Terceira onda: acesso efetivo à justiça

Com a propagação das duas primeiras ondas de acesso à justiça foi assegurado o ingresso do cidadão ao Sistema de Justiça, ora individualmente, pela assistência judiciária (direitos individuais), ora de forma coletiva ou difusa, pela representação (direitos metaindividuais). Entretanto, a adoção de tais ondas foi insuficiente para apagar o histórico de exclusão, haja vista não se confundir judicialização exacerbada com acesso à Justiça efetiva, emergindo então a terceira onda, vindicando por releitura da política administrativa judiciária, até então reduzida ao ingresso. Destaca-se lição de Grinover (2006):

A técnica processual deve ser revisitada, para que sirva às finalidades do processo: a finalidade jurídica (a atuação da vontade do direito objetivo), mas também a social (a pacificação com justiça) e a política (a participação no processo e pelo processo). A terceira onda renovatória de que falava Mauro Cappelletti exige um processo civil aderente à realidade social e aos desafios dos novos tempos. O terceiro milênio demanda do processualista uma postura renovada e a coragem de introduzir no ordenamento mudanças não apenas funcionais, mas também estruturais. E o novo processo civil demanda um reforço dos poderes do juiz, no qual as reformas brasileiras depositaram sua confiança. O processualista e o constitucionalista brasileiros, alimentando as reformas, ousaram, e estão aí, à vista de todos, as mudanças estruturais que transformaram o processo clássico, com seus princípios e regras, num novo processo, tudo na busca incessante de sua efetividade. (GRINOVER, 2006, p. 27).

Demandas em excesso, visualizadas na crise numérica de processos, não significou aprovação popular, tão pouco redundou em inserção de vulneráveis ao Sistema de Justiça. Desvendou a necessidade de analisar o proveito social e econômico da demanda antes de acionar a máquina estatal. Estatísticas demonstraram que o quantitativo de processo e o grau de confiança da parte ostentavam forma inversamente proporcional, por perpetuarem o favorecimento dos já beneficiados pelas políticas públicas estatais, que se utilizavam do Judiciário para obter ainda mais ganhos. Conscientizar o cidadão à margem, o excluído,

mesmo com a propagação das ondas anteriores, impunha-se como condição para inserção em Sistema de Justiça dos necessitados (MANCUSO, 2015).

É desse quadro que emerge o JEC, com o objetivo de promover a inserção dos excluídos de jurisdição, sendo, portanto, secundário qualquer outro papel que lhe atribuído, inclusive o de desafogamento da máquina judiciária. Recorre-se, mais uma vez, aos ensinamentos do autor português:

Mas estas reformas da ‘terceira onda’ promovem o ‘acesso à justiça’ ou o ‘acesso à paz’? Na minha opinião, a resolução de disputas não pode ser necessariamente equiparada ao acesso à justiça, pois existe o perigo de serem oferecidas aos cidadãos soluções pacíficas, possivelmente até soluções com as quais possam ficar extremamente contentes e felizes, que, no entanto, permanecem aquém do resultado passível de ser obtido caso os direitos legais fossem exercidos por intermédio do sistema judiciário formal. Há, portanto, um perigo real nessa ubíqua tendência para o informalismo judicial, atualmente em voga, de se negar muito dos valores, da importância e da significação histórica do formalismo da justiça. Talvez a metáfora das ‘ondas’ seja simplista, mas serve para identificar fases cruciais dos desenvolvimentos, intelectual e político, produzidos por este importante movimento global de acesso à justiça. (SANTOS, 1995, p. 71).

A cultura da tutela jurisdicional clássica (sentença) cedeu aos meios adequados de solução de conflitos, a partir da priorização da conciliação, mediação e arbitragem, do qual foi precursor o Judiciário americano na década de 70 (WAMBIER, 2016). Cabe dispor que o instituto da arbitragem, meio de heterocomposição do litígio em que terceiro resolve a controvérsia, decorre, também, dessa terceira onda, assim como a conciliação e a mediação. Regulada no Código Francês de 1806 e no Italiano de 1865, consolidou-se no pós guerra, quando doutrinadores admitiram a possibilidade da sentença ser prolatada por particular, e não apenas por juiz público, motivados pelos ideais de eficácia e efetividade. No Brasil, o CPC de 1973 exigia a homologação de sentença arbitral, suprida apenas quando da publicação da Lei 9.307/1996. Destacam-se os ensinamentos de Bonato (2015):

No que tange ao direito brasileiro, é cediço que a arbitragem começou a evoluir e a se desenvolver somente após a edição da Lei 9.307/1996, a qual normatizou a cláusula compromissória e eliminou a necessidade da homologação da sentença arbitral proferida no Brasil. [...] Nos dias atuais, ninguém duvida da legitimidade da arbitragem e da possibilidade de a atividade jurisdicional ser desempenhada por particulares no âmbito da jurisdição (privada). Tanto na Europa quanto no Brasil a arbitragem floresceu na prática e se colocou ao lado do processo estatal como um meio adequado ou mais adequado de solução das controvérsias, chegando a ponto de se reconhecer a existência de um “imperativo vinculado ao seu [da arbitragem] desenvolvimento”. Resulta, portanto, superada a visão clássica que conceituava a arbitragem como um meio de resolução das controvérsias alternativo ao processo estatal, como um ‘equivalente jurisdicional’. [...] Ao cabo dessas sucintas considerações históricas, é fácil perceber que a atitude de uma dada sociedade acerca da arbitragem depende de uma premissa maior, qual seja, a maneira como é concebida a relação entre o Estado e os cidadãos. Um Estado autoritário e centralizador terá a tendência de sufocar a arbitragem, reservando o exercício da

função jurisdicional unicamente aos juízes públicos, ao passo que um Estado democrático e pluralista permitirá a participação dos cidadãos na justiça. (BONATO, 2015, p. 75).

Na parte empírica deste trabalho (capítulo 6), ao traçar o perfil social e econômico do usuário do Juizado Especial Cível, dimensionar-se-á a importância do acesso à Justiça efetiva. Ao Judiciário não cabe solver os conflitos de forma passiva, pela aplicação cartesiana da lei. Impõe-se um atuar de acordo com a CF de 1988, qual seja, concretizar os objetivos fundamentais da República do Brasil, auxiliando na construção de uma sociedade mais justa pelo desenvolvimento, atenuando as desigualdades e promovendo o bem comum.

5.1.4 Quarta onda: Sociologia jurídica e a Ética legal

Decorreu a quarta onda de pesquisa de autoria de Kim Economides, integrante do Projeto de Acesso à Justiça de Florença, acompanhado de Mauro Cappelletti, em comunidade rural na Inglaterra, que colheu dados e analisou a postura dos operadores do direito frente aos novos problemas, especificamente da qualidade do serviço público, no caso, a tutela jurisdicional na concretização de direitos de cidadania, transcendendo, portanto, à política judiciária administrativa que insistia em reduzir o acesso à Justiça ao ingresso (CAPPELLETTI, 1995).

A partir de visão epistemológica, deslocando o acesso à Justiça da mera prestação dos serviços legais para o campo da ética e da sociologia jurídica, defendeu referido trabalho a oferta de tutela adequada, atrelada à competência dos operadores do direito na solução dos problemas e à satisfação do jurisdicionado. Exigindo maior conhecimento humanístico, colaboração das partes e emprego da ética e da conciliação, enfatizou Economides a importância dos aspectos econômicos, sociais e políticos das decisões judiciais. Recorre-se à lição do responsável pela criação da nova onda:

Um trabalho, que desenvolvi mais recentemente sobre acesso à justiça, volta a investigação, pode-se dizer, para dentro, deixando o campo da oferta dos serviços jurídicos para concentrar-se no campo da ética legal. Esta nova perspectiva analítica deriva do fato de que considero que a essência do problema não está mais limitada ao acesso dos cidadãos à justiça, mas que inclui também o acesso dos próprios advogados à justiça. De fato, em minha opinião, o acesso dos cidadãos à justiça é inútil sem o acesso dos operadores do direito à justiça. (ECONOMIDES, 2010, p. 71).

Para a oferta da prestação jurisdicional adequada, exigiu-se então dos profissionais capacidade e observância de preceitos sociais e éticos, ou seja, para além dos

jurídicos. A formação dos operadores do direito, baseada na ética, habilidade e cultura jurídica, passou a ser essencial no enfrentamento da morosidade, do patrimonialismo e da burocracia (WOLKMER, 2013). Consolidou-se conceito de justiça fruto de ruptura epistemológica, sedimentando a construção de um pensar novo, aproximando-o da realidade local a partir do fortalecimento do cidadão. A respeito, transcreve-se Santos (1995):

A distância dos cidadãos em relação à administração da justiça é tanto maior quanto mais baixo é o estado social a que pertencem e que essa distância tem como causas próximas não apenas fatores econômicos, mas também fatores sociais e culturais, ainda que uns e outros possam estar mais ou menos remotamente relacionados com as desigualdades econômicas. Em primeiro lugar, os cidadãos de menores recursos tendem a conhecer pior os seus direitos e, portanto, têm mais dificuldades em reconhecer um problema que os afeta como sendo problema jurídico. Podem ignorar os direitos em jogo ou as possibilidades de reparação jurídica. (SANTOS, 1995, p. 74).

Idealizou a pesquisadora brasileira Eliana Botelho Junqueira a quinta onda de direito, objetivando propagar justiça num mundo sem fronteiras, dominado por preceitos neoliberais e marcado pela migração do protagonismo das nações para as empresas, a partir da defesa da criação de tribunais transnacionais, como o da União Europeia e do Mercosul, com finalidade de difundir sistemas concretizares de direitos de cidadania.

Conjugadas as cinco ondas do movimento de acesso à Justiça e tomada por baliza a percepção dos operadores do direito e da população local (colhida nas entrevistas e nos questionários aplicados), mensurou-se alcance e dimensão social e econômica da política administrativa judiciária do TJ/MA, que, no início do novo século, priorizou a instalação de JEC nas cidades de médio porte do interior do Estado Maranhão, a fim de avaliar-lhe importância e necessidade de sua adoção.

5.2 Política Administrativa Judiciária e Juizado Especial Cível

Idealizado pelo ordenamento jurídico brasileiro, nasce o JEC para ser o grande pilar do direito na pós-modernidade, a partir da adoção de mecanismos não tradicionais, aptos a solucionarem conflitos pela inserção e participação da sociedade. Entretanto, depois de mais de duas décadas da criação, nem democratização, nem celeridade se concretizaram. Tornou-se, destarte, necessário avaliar a política administrativa judiciária priorizadora da instalação dos mecanismos da Lei n. 9.099/1995, averiguando seus benefícios sociais e econômicos, sobretudo na promoção do acesso à justiça.

Avaliaram-se, então, unidades judiciais no interior de Estado do Maranhão, que ostentava o segundo pior índice de desenvolvimento humano em 2010 (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2010) e o pior de acesso à Justiça em 2013 (Governo Federal), para aferir se, de fato, inseriram os desprovidos de renda no Sistema de Justiça, ou se apenas representaram mais uma estrutura de poder asseguradora da ordem vigente pela desmobilização da classe dominada. Conjecturou-se o acesso efetivo à Justiça como fator de desenvolvimento, conceito compreendido para além da acumulação de riqueza e do Produto Interno Bruto (PIB), mas tomado como capacitador de gozo das liberdades civis, ao garantir o acesso à Justiça de qualidade (SEN, 2010).

Avaliou-se a política judiciária administrativa como garantidora do acesso, resguardada na isenção de custas e de honorários advocatícios, na dispensa de representação e na adoção de procedimento informal, célere, gratuito e participativo (MANCUSO, 2015). Previstos em lei, tais benefícios inauguraram nova forma de solver litígios a partir da conciliação, em estado neoliberal, na tentativa de assegurar paridade de oportunidade à população local, como garantida nos textos constitucionais (CAPPELLETTI, 1989). Quanto à avaliação é válido destacar que:

A aprovação popular dos Juizados pode ser medida através da tabulação de dados estatísticos levantados, por meio de pesquisas que objetivara aferir o grau de satisfação dos cidadãos, em relação a diversas instituições brasileiras. Os Juizados Especiais obtiveram um índice de satisfação e confiança da ordem de 70 por cento, em muito superior ao obtido pelo próprio Poder Judiciário como um todo. (DIEFENTHALER, 2015, p. 23).

As unidades judiciais foram estruturadas em ordem neoliberal (que não colheu os frutos do estado de bem-estar social), tomadas como ferramentas superiores de consenso e de desenvolvimento, em sistema onde direito e sociedade civil atuam como instâncias-pontes que se comunicavam na tentativa de democratizar justiça, como o fez Habermas, ao unir a teoria do agir comunicativo e à filosofia do direito. Assim, ao não impor direito codificado como verdade, dando ênfase à conciliação para driblar conflitos através de solução, o JEC rompeu com ciclo histórico que reduzia o direito à lei e optou por valorizar a inserção da comunidade, democratizando o Sistema de Justiça que, obrigado a deixar o encastelamento, coloca-se dentro dos sistemas sociais (HABERMAS, 2012).

Mecanismos múltiplos para resolução das controvérsias foram utilizados, como abordou Cappelletti em conferência proferida no Plenário da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (1995), destacando também a importância da efetividade e da igualdade de todos perante o Direito e a Justiça. Concebido como requisito de sistema jurídico igualitário,

que não teve como manter-se apenas com a proclamação de garantias, o Judiciário passou por reformas, dentre as quais a que implantou os meios adequados de resolução de controvérsias. Transcreve-se exegese de cientista político:

Em resumo, pode-se sustentar que o sistema judicial brasileiro nos moldes atuais estimula um paradoxo: demandas de menos e demandas de mais. Ou seja, de um lado, expressivos setores da população acham-se marginalizadas dos serviços judiciais, utilizando-se, cada vez mais, da justiça paralela, governada pela lei do mais forte, certamente muito menos justa e com altíssima potencialidade de desfazer todo o tecido social. De outro lado, há os que usufruem em excesso da justiça oficial, gozando das vantagens de uma máquina lenta, atravancada e burocratizada. [...] Quanto aos mecanismos alternativos de solução de disputas, medidas já vem sendo implementadas no sentido de institucionalizar a conciliação, a negociação e a arbitragem. O juízo arbitral, a chamada ‘Lei Maciel’, já foi, inclusive, regulamentado. Mas o país ainda está muito distante de aproveitar todo o potencial das soluções alternativas para a solução de disputas. (SADEK, 2004, p. 12).

Decorrente da terceira onda do movimento de acesso à Justiça, o JEC apareceu como substituto da tutela judicial reducionista, da sentença, apesar de a última *ratio* continuar com o Estado-Juiz (ECONOMIDES, 2010). Nesse sentido, enfatiza-se que:

Primeiro, há situações em que a justiça conciliatória (ou coexistencial) é capaz de produzir resultados que, longe de serem de segunda classe, são melhores, até qualitativamente, do que os resultados do processo contencioso. A melhor ilustração é ministrada pelos casos em que o conflito não passa de um episódio em relação complexa e permanente; aí a justiça conciliatória ou – conforme lhe poderia chamar – a ‘justiça reparadora’ – tem a possibilidade de preservar a relação, tratando o episódio litigioso antes como perturbação temporária do que como ruptura definitiva com aquela; isso além do fato de que tal procedimento costuma ser mais acessível, mais rápido e informal, menos dispendioso e os próprios julgadores podem ter melhor conhecimento do ambiente, em que o episódio surgiu e mostrar-se mais capazes e mais desejosos de compreender o drama das partes. (CAPPELETTI, 1994, p. 90).

É nesse contexto de mais rapidez, informalidade e efetividade, que o JEC consolidou-se como alavanca de facilitação de discurso democrático e comunicativo entre o Judiciário e a população local, racionalizando a distribuição de justiças e fortalecendo o jurisdicionado local pela profusão de direitos. A despeito de apontado como fruto da terceira onda do movimento de acesso à Justiça pelos doutrinadores, ousa-se aqui inseri-lo, também, como decorrente da quarta onda, por dar relevância à qualidade da tutela, além de valorizar a participação das partes e a conciliação no enfrentamento dos problemas do cotidiano, permitindo a formação de discurso válido entre a população entre si e entre esta e o Judiciário. Cita-se doutrina pertinente:

O pós-positivismo é a designação provisória e genérica de um ideário difuso, no qual se incluem a definição das relações entre valores, princípios e regras, aspectos

da chamada nova hermenêutica e a teoria dos direitos fundamentais. [...] O Direito, a partir da segunda metade do século XX, já não cabia mais no positivismo jurídico. A aproximação quase absoluta entre Direito e norma e sua rígida separação da ética não correspondiam ao estágio do processo civilizatório e às ambições dos que patrocinavam a causa da humanidade. Por outro lado, o discurso científico impregnara o Direito. Seus operadores não desejavam o retorno puro e simples ao jusnaturalismo, aos fundamentos vagos, abstratos ou metafísicos de uma razão subjetiva. Nesse contexto, o pós-positivismo não surge com o ímpeto da desconstrução, mas como uma superação do conhecimento convencional. Ele inicia sua trajetória guardando deferência relativa ao ordenamento positivo, mas nele reintroduzindo as ideias de justiça e legitimidade. O constitucionalismo moderno promove, assim, uma volta aos valores, uma reaproximação entre ética e Direito. (BARROSO, 2001, p. 30).

A parte teórica do trabalho analisou o JEC como possível facilitador de desenvolvimento econômico e social pela adoção de política de acesso à efetiva Justiça, ao permitir que a demanda reprimida, formada pelos que não conheciam o Direito e pelos que não tinham oportunidade de reivindicá-lo (sociologia das ausências), alcançasse o Judiciário com capacidade e paridade de armas, participando do processo e buscando a solução do problema (SANTOS, 2014). A fim de aferir a melhoria (ou não) da Justiça a que se tinha acesso, recorreu-se à pesquisa de campo, com a aplicação de questionários aos jurisdicionados e entrevistando operadores do direito.

Conferir se a implementação de unidades judiciais no interior do Estado do Maranhão redundou em aproximação da população local com o Judiciário, para avaliar a política administrativa judiciária, foi o mote desta pesquisa, além de certificar-lhes a capacidade de gerar desenvolvimento, pela inclusão inédita, também resultado da conscientização de direitos. Certificar, em que medida, a existência de um Juizado Especial próximo, desburocratizado e gratuito, possibilitou ao maranhense do interior comprar pela internet, abrir conta em instituição financeira, investir na compra de imóvel, realizar financiamentos, adquirir seguro saúde, etc., naturalmente, recorrendo aos ensinamentos de Fachin Neto (2009):

O argumento de natureza quantitativa é o mais invocado. Segundo ele, a ADR deveria ser incentivada porque é uma maneira mais eficiente de solução das disputas, de menor custo e muito mais rápida. O segundo argumento, 'qualitativo', parte de uma abordagem segundo a qual a ADR possibilita uma maior participação das partes no desenvolvimento do processo e permite a elas um maior controle sobre o resultado do processo – afinal, são elas que definem esse resultado. Além disso, sustenta-se que a ADR oferece uma maior possibilidade de reconciliação entre as partes, garantindo uma melhor comunicação entre elas, aumentando assim a probabilidade de manutenção ou recuperação das relações interpessoais. (FACHIN NETO, 2009, p. 85).

As unidades judiciais objeto deste estudo foram as instaladas nas Comarcas de Bacabal, Balsas, Caxias, Codó, Pedreiras, Pinheiro e Santa Inês, todas de entrância intermediária, avaliadas como facilitadoras do acesso à efetiva Justiça e fomentadoras de desenvolvimento ao maranhense do interior, figurando como alternativa à tutela tradicional. Foram excluídas da pesquisa as unidades instaladas em comarcas de entrância intermediária em que o número de habitantes ultrapassava cento e cinquenta mil, critério coincidente com o da LC n. 188/2017, de iniciativa do Tribunal de Justiça do Maranhão.

6 PESQUISA EMPÍRICA

Empiricamente, esse trabalho investigou o JEC como instrumento de política desenvolvimentista em cidades do interior do Maranhão, nas quais predominam a exclusão dos detentores de menos renda, focando, especialmente, a dimensão social do acesso à Justiça, na perspectiva de instrumento auxiliar na construção de uma sociedade mais justa pelo desenvolvimento, o que exigiu a análise de cada unidade judicial na tentativa de comprovar possível êxito na inserção e participação da população local, historicamente relegada pelas políticas públicas.

Para esse desiderato, impôs-se a disciplina de interpretação da análise de discurso, para melhor exploração do instituto como vetor de desenvolvimento, a partir da intersecção das epistemologias (Sociologia, Economia e Direito), valorando as relações históricas, ideológicas e de poder, como propunha Michel Pêcheux (CAREGNATO, 2006). Em outras palavras, para produção de conhecimento científico válido e apto à avaliação da política administrativa judiciária, pensada para ser de cunho afirmativo e inclusivo.

Recorreu-se à ciência para investigar, sistemática e empiricamente, os inconvenientes ao acesso efetivo à justiça suportados pela população, com o objetivo de apontar medidas aptas a melhorar o Sistema de Justiça. A partir da base teórica atrelada à materialidade histórica e ideológica ao entorno social, formulou-se discurso avaliativo quanto à política administrativa judiciária que optou pela difusão de Juizados Especiais no interior do Maranhão, fundamentado em dados colhidos na fase empírica desta pesquisa. Imbuído de conceitos e afastando os preconceitos, empregou-se, aleatoriamente, e independentemente da fase processual, questionário na tentativa de captar as impressões do homem local quanto ao serviço judicial oferecido.

Magistrados e servidores das unidades judiciais escolhidas foram entrevistados, categorizando-se pontos de convergências e divergências em relação ao instituto vetor de política desenvolvimentista. Todo material colhido foi interpretado de acordo com o conhecimento crítico adquirido no curso da pesquisa, a partir de releitura de conceito de Justiça mais próximo da realidade e capaz de concretizar direitos pela aplicação dos critérios enumerados na Lei n. 9.099/1995. Priorizou-se a coleta de informações contidas nas atas de audiência, nas entrevistas e nos questionários, tudo para ratificar os preceitos da lei, migrando do formalismo para simplicidade; da escrita para oralidade; da ritualística para economia processual; da subjetividade do magistrado para a valorização da intersubjetividade das partes (conciliação); e da mera proclamação de resultado (sentença) para a concretização de direito.

Impunha-se enumerar as barreiras para concretizar direitos civis e garantias individuais, e não havia como fazê-lo sem traçar o perfil social e econômico dos jurisdicionados maranhenses, que se sabe marcado pela desigualdade de renda e escolaridade e desconhecimento dos direitos. Delineado tal perfil, captaram-se as impressões quanto ao serviço buscado, a fim de corroborar possível acolhimento dos ocupantes da base da pirâmide social em Sistema de Justiça e, por conseguinte, coadunar a política administrativa judiciária do TJ/MA.

Da leitura do procedimento tido por revolucionário (por aplicar critérios não tradicionais e regras de equidade), que se propôs reverter exclusão histórica e déficit de eficiência no Judiciário, desde sempre manobrado por classe privilegiada, empregou-se questionário que permitiu delinear o perfil social e econômico do usuário, dado essencial ao que se propôs a pesquisa, além de possibilitar colher-lhe as impressões quanto à tutela jurisdicional e a alteração comportamental decorrente do emprego de norma que privilegiou o justo e o ético na solução dos problemas cotidianos.

Como marco inicial da pesquisa empírica, tomou-se o ano de 2010, data da expedição da Resolução n. 125 do CNJ, gatilho da interiorização do Judiciário, e como final, o ano de 2018, uma vez visualizada a compreensão ampla da problemática, refletindo, inclusive, o momento atual. Já os dados numéricos colhidos do sistema interno do TJ/MA fundamentaram estudo comparativo entre o procedimento ordinário e o da Lei n. 9.099/95 e, apesar de não ser a última razão desta pesquisa (cujo intento é mensurar melhoria de condição de vida da população maranhense em decorrência da instalação de Juizados Especiais Cíveis) servem para subsidiar manutenção ou alteração da política administrativa judiciária.

A partir de referencial teórico que integrou elementos sociais, políticos e econômicos e eleitas as unidades judiciais para análise, não houve resistências do público-alvo à aplicação de questionários e participação de entrevistas. Todas as recusas foram justificadas (receio de retaliação pelos chefes, nervosismo, motivo íntimo, falta de tempo ou sobrecarga de trabalho). Apesar das dificuldades, a adesão à pesquisa foi manifesta pelos jurisdicionados, juízes e servidores, razão pela qual não se descartou qualquer material, mesmo o não identificado, por entender também refletir, de forma até mais fidedigna, a realidade de parte do Sistema de Justiça do Estado do Maranhão.

6.1 Finalidade e objetivos

Investigar o JEC, resultante da mitigação da terceira e quarta ondas do movimento de acesso à justiça, como linha auxiliar de política desenvolvimentista nas cidades do interior do Maranhão, foi o objetivo desta pesquisa, que não se contentou com o *accountability* numérico, antes inovou ao abordá-lo pela perspectiva dos jurisdicionados e dos operadores do direito. Considerado válido a efetivar garantias constitucionais, nasceu o JEC para incluir os desfavorecidos, por meio da acessibilidade com paridade de armas, contudo, os vulneráveis ainda encontram barreiras (dificuldades relacionadas a custo financeiro, distância e desconhecimento dos direitos, etc.), que necessitam ser superadas para que se alcance o fim buscado: oferta de tutela adequada (justa, jurídica, econômica, tempestiva, razoavelmente previsível e idônea).

Logo, a presente pesquisa não poderia contentar-se com o pragmatismo dos números, sem antes corroborar possível contribuição do JEC na formação de uma sociedade menos desigual pela garantia de direitos (ROSAS, 2012). Para certificar possível desenvolvimento para a comunidade, aferiu-se suposta conscientização da população acerca dos seus direitos civis e da possibilidade (capacidade e liberdade) de pleiteá-los em instituição adequada. Avaliou-se, em que medida, cada unidade judicial foi capaz de conceder segurança jurídica ao cidadão, para firmar relações sociais e econômicas, contribuindo para o desenvolvimento regional.

O domínio teórico, a problematização do objeto e a coleta de dados atrelaram a ciência do direito ao mundo empírico, permitindo a produção de saber científico holístico, que não se contentou com os insumos tradicionais, antes oportunizou o emprego de preceitos de Administração Judiciária, Economia e Sociologia. O *accountability* numérico, sempre impressionante sob o prisma quantitativo, também não bastou, optando-se por analisar a política de acesso à Justiça efetiva a partir da importância da conscientização de direitos, fator de fortalecimento da população local.

Justificam a “ousada” garantia de concretização de direitos e a presença de um “novo” Judiciário (que se propôs a ser inclusivo), a análise do JEC como instrumento de política desenvolvimentista, capaz de, transcendendo à mera função para o qual idealizado, avalizar juridicamente as relações entre Judiciário e usuário público-alvo da Lei n. 9099/1995. Cabe trazer à colação entendimento doutrinário sobre a matéria:

Não se nega, por certo, validade e utilidade às cifras e estatísticas reveladoras do afluxo crescente dos processos judiciais, movimentação de resto necessária à

aferição da *accountability* da função judiciária estatal, mas, aqui, pretende-se ressaltar que a avaliação de desempenho de uma política judiciária não pode ser feita apenas por critério numérico, que induz a coisificação do processo judicial, relegando a segundo plano o dado mais relevante, a saber, o fato de que, subjacente a cada processo, encontram-se pessoas físicas e jurídicas, com seus direitos, projetos, anseios, temores, reivindicações, valendo aqui lembrar que o processo existe em função do jurisdicionado, e não o contrário. Dentre os direitos fundamentais está aquele que assegura a toda pessoa física ou jurídica dirigir-se ao Estado-juiz, quando outros modos e formas de prevenção ou resolução do conflito tenham sido baldados ou não se mostrem adequados na espécie, donde o correspondente dever imposto ao Estado de elaborar e implementar uma política judiciária idônea e eficiente; não por acaso, alinham-se, dentre os direitos e garantias fundamentais (CF/1988, art. 5) o acesso à Justiça (inc. XXXV), o devido processo legal (inc. LV), a prestação jurisdicionada em tempo razoável (inc. LXXVIII). (MANCUSO, 2015, p. 183).

Certamente que, dando poder ao cidadão local e conceder-lhe liberdade e consciência para exercer novos papéis (comprador, vendedor, correntista, pensionista, vizinho etc.), o JEC visa a política desenvolvimentista. Restou, pois, apurar possível êxito decorrente da sua instalação em cidades do interior do Maranhão, razão pela qual se recorreu a avaliações qualitativas (entrevistas) e quantitativas (questionários). Da junção das respectivas resultantes, conjecturou-o, a pesquisa, como propulsor de desenvolvimento por assegurar a concretização de direitos atrelados à liberdade, ao consumo e à propriedade, capacitando e possibilitando à população local estabelecer novas relações sociais e econômicas, gerando desenvolvimento regional.

6.2 Metodologia, localidade e público-alvo

Por se tratar de pesquisa na área das ciências sociais aplicadas, envolvendo análise de unidades judiciais em realidade dinâmica e repleta de contradições, este trabalho utilizou como procedimento metodológico a pesquisa de campo, por meio de análise quantitativa e qualitativa, realizada no ano de 2018, empregando-se formulário padrão, com dezoito questões, direcionado aos usuários, além de entrevista estruturada com juizes e servidores. Foram utilizados questionários nas unidades de Balsas, Bacabal, Caxias, Codó, Pedreiras, Pinheiro e Santa Inês, sem distinção do momento da aplicação (audiência de conciliação ou de instrução e julgamento) e da procedência, ou não, da reclamação cível. Quanto aos operadores do direito, foram entrevistados seis juizes e mais de quarenta servidores, dispensada a identificação para alcance de resultado mais fidedigno.

A parte prática foi realizada por meio da pesquisa documental e eletrônica, além dos referidos questionários e entrevistas. A primeira (documental), captou o objeto da pesquisa

por meio da rotina do procedimento, colhido das atas de audiências, sentenças, relatórios, tabelas estatísticas e documentos oficiais expedidos pelo CNJ e TJ/MA; já a segunda (eletrônica), pela extração de informações dos endereços disponibilizadas no site do TJ/MA e da DPE/MA. Da coleta de dados, por meio de amostragem quantitativa e qualitativa, e do desenho de quadro a partir dos questionários e entrevistas padronizados, concluiu-se possível êxito da política administrativa judiciária.

Para traçar o perfil e mensurar o grau de satisfação do usuário público-alvo, foram consolidados dados extraídos do questionário que indagava: idade, grau de instrução, local de residência, situação laboral, renda mensal, existência de proposição de demanda anterior, de assistência de advogado, de dificuldade de acesso, do tipo de tratamento recebido nas dependências das unidades judiciais, da duração do processo, do procedimento da conciliação, da compreensão do usuário e da solução do problema (APÊNDICE A). Quanto aos magistrados e servidores, as entrevistas foram realizadas por meio de perguntas abertas, no intuito de, de forma acurada, tentar captar o grau de compreensão do instituto e do seu manuseio. Os servidores foram questionados sobre o acesso à Justiça e possíveis benefícios advindos da instalação da unidade judicial, como a superação da insatisfação com o Judiciário local, além da satisfação do próprio servidor no exercício do labor.

Dos magistrados, especificamente, questionou-se acerca dos efeitos da instalação do JEC para a população do interior do Maranhão, buscando delimitar possíveis benefícios: sobre a adoção de nova postura diante das exigências da Lei n. 9.099/95, a aptidão no emprego da conciliação e a colaboração das partes no procedimento da unidade também foram inquiridos os juízes, no intuito de medir a insatisfação do jurisdicionado quanto à tutela judicial. E, investigou-se também a percepção acerca do instituto como fator de desenvolvimento econômico e social para a população local.

6.3 Análise dos dados e resultados

À obviedade, os dados colhidos na pesquisa de campo foram interpretados de acordo com a finalidade e os objetivos propostos, ou seja, a partir de análise crítica, analisou-se o JEC como fator de desenvolvimento para a sociedade do interior do Maranhão. Apesar de inserido no campo do objeto da pesquisa por mais de oito anos, o pesquisador recorreu à técnica da observação dos participantes, colocando-se do lado de fora do sistema, visando a elaborar conhecimento imparcial, requisito para obtenção do necessário grau de cientificidade. A utilidade desse trabalho reside no exame de política administrativa do

TJ/MA que, nos últimos cinco anos, retrocedeu quanto à instalação de JECs no interior do Estado, optando por instalar novas varas de competência comum.

Pela exigência de visão interdisciplinar e multifacetada, além dos quadrantes da ciência jurídica, tornou-se indispensável ao autor dessa pesquisa a compreensão de outros ramos do saber científico, como a Sociologia, a Economia e a Administração da Justiça, sobretudo para análise documental (atas de audiências), avaliação do emprego das técnicas de conciliação (força de poder simbólico das grandes empresas) e construção do perfil social e econômico dos usuários do serviço.

Com efeito, a análise do material de pesquisa possibilitou mensurar possível contribuição do JEC em política desenvolvimentista direcionada à população abaixo de determinado nível de renda, até então inalcançada pelas já estudadas ondas de acesso à Justiça, possibilitando, também, avaliá-lo como facilitador de uma Justiça efetiva, sobretudo para os excluídos das políticas públicas recortadas historicamente pelo Judiciário. O emprego de dito material, repete-se, ocorreu nas unidades de Juizado Especial Cível e Criminal das cidades de Balsas, Bacabal, Caxias, Codó, Pedreiras, Pinheiro e Santa Inês, por meio do critério de escolha já explanado.

6.3.1 Juizado Especial de Balsas

Integra o Juizado Especial de Balsas a Comarca de Balsas, com mais 4 varas comuns, formada pela sede do Município e pelos municípios de Nova Colinas e São Pedro dos Crentes, atendendo população de 99.448 habitantes. O IDH-M da cidade de Balsas é de 0,687, quinto maior do Maranhão, e ocupa a 2251º lugar no *ranking* nacional (considerado médio). Instalado em 26/1/2001, regulamentado pela LC n. 87 de 19/7/2005. Ainda no ano de 2001, 1406 reclamações foram ajuizadas, julgadas 1341 e o acervo era de 846. Atualmente, tramitam 4131 processos e o tempo de duração processual é de 100 dias.

Dos 20 usuários investigados, 18 tinham idade média entre 20 e 60 anos, e 2, mais de 60 anos. Nove teriam cursado até o segundo grau, 7 declararam ter nível superior, 4, primeiro grau, e nenhum se declarou analfabeto. Dez dos entrevistados afirmaram residir na sede da Comarca e outros 10, nos termos judiciários. Quatorze estavam empregados e 6 não. Onze declararam ter renda entre 2 e 6 salários mínimos, 7, menos de um salário mínimo, e 1, não receber renda qualquer. Nenhum afirmou perceber mais de 6 salários mínimos. Treze nunca tinham ido anteriormente ao Judiciário, e 7, sim. Dezoito estavam acompanhados de advogados, e 2, não. Dezoito afirmaram não ter encontrado dificuldade no curso da tramitação

da reclamação cível, e 2 sim. Todos os 20 aprovaram o tratamento ofertado pelos servidores. Quinze esperaram menos de 2 meses para realização da audiência; 5, entre 2 meses e 1 ano; mas ninguém esperou mais de 2 anos. Onze conciliaram e 9, não. Dezenove compreenderam o papel do conciliador, e 1, não. Dezenove consideraram acertada a tutela, e 1, não. Dezesete declararam que resolveram o problema, 2, não e 1 afirmou que aguardou muito tempo. Quinze reconheceram-se como protagonistas na solução da contenda, mas 5, não. Dezenove recomendaram a unidade judicial e 1, não. Dezesete atribuíram nota 10 e 3, nota 6, sendo a nota média da unidade de 9,4.

6.3.2 Juizado Especial de Santa Inês

Integra o Juizado Especial a Comarca de Santa Inês, com mais quatro varas comuns, formada além da cidade-sede pelo município de Bela Vista do Maranhão, atendendo população de 95.288 habitantes. O IDH-M é de 0,678, oitavo maior do Maranhão e ocupa o 2.573º lugar no *ranking* nacional (considerado médio). Foi instalado em 7/8/2001 e regulamentado pela LC n. 87, de 19/7/2005. Atualmente, tramitam 2193 processos e o tempo de duração processual é de 182 dias.

Dos 20 entrevistados, 19 tinham idade média entre 20 e 60 anos, 1, mais de 60, e nenhum menos de 20 anos. Dez cursaram até o segundo grau, 5 possuíam nível superior, 5 cursaram até o fundamental e nenhum se declarou analfabeto. Dezesete dos entrevistados residiam na cidade e 3, na zona rural. Onze estavam empregados e 9 não. Nove declararam ter renda entre 2 e 6 salários mínimos, 9 menos de 1 e apenas 1 admitiu não ter renda. Nenhum teve renda superior a 6 salários mínimos. Onze declararam não ter proposto reclamação anterior, mas 9, sim. Seis estavam acompanhados de advogados, e 14, não. Dezesesseis não encontraram dificuldades no sistema, mas 4, sim. Todos os entrevistados disseram que foram atendidos de forma adequada pelos servidores judiciais. Sete aguardaram menos de dois meses até a realização da audiência, 11, entre dois meses e um ano, e 1, entre um e dois anos. Quinze conciliaram, 3, não e 2 não responderam. Dezoito compreenderam as explicações do conciliador, 1, não e 1 não respondeu. Dezesete consideraram a tutela jurisdicional acertada e 3, não. Dezesete resolveram o conflito em tempo oportuno, sendo que 1 disse que não resolveu, e 2 afirmaram que esperaram muito tempo. Dezenove participaram da solução do problema, e 1 afirmou que não. Dezoito recomendariam a unidade judicial, e 2 não responderam. Na avaliação, 11 atribuíram nota dez, 8, nota seis e 1 não respondeu, obtendo nota média de 8,3.

6.3.3 Juizado Especial de Pedreiras

Integra a Comarca de Pedreiras, com mais 4 varas comuns, sendo formada além da cidade-sede pelos municípios de Lima Campos e Trizidela do Vale, atendendo população de 71.952 habitantes. O IDH-M é de 0,682, o sétimo maior do Maranhão e o 2.386 no *ranking* nacional (considerado médio). Criado em 2/6/97 e instalado em 12/2012. Atualmente, tramitam 1422 processos e o tempo de duração processual é de apenas de 97 dias.

Todos os seis entrevistados estavam na faixa entre 20 e 60 anos. Dois com segundo grau, 3, nível superior, e 1 se declarou analfabeto. Cinco residiam na cidade e 1, não. Todos estavam empregados. Dois declararam ter renda entre 2 e 6 salários mínimos, 2, menos de um salário mínimo, 1 afirmou não ter renda, e 1 declarou ter renda superior a 6 salários mínimos. Quatro afirmaram não ter reclamação anterior e 2, sim. Dois estavam acompanhados de advogados e 4, não. Todos afirmaram que não encontraram qualquer dificuldade na proposição de reclamação. Quatro esperaram menos de 2 meses entre a data de proposição da reclamação e a audiência; 1, entre dois meses e um ano; e 1 se absteve de responder. Quatro conciliaram e 2, não. Cinco compreenderam o papel do conciliador e 1, não. Cinco consideraram acertada a tutela jurisdicional prestada, sendo que 1, não respondeu. Quatro resolveram o problema, 1, não e 1 não marcou. Cinco admitiram o protagonismo judicial, e 1 não marcou. Todos os 6 recomendariam a unidade judicial, sendo que 5 atribuíram nota dez e 1, nota seis, obtendo a média de 9,33.

6.3.4 Juizado Especial de Caxias

Integra a Comarca de Caxias, com mais 4 varas comuns, sendo formada além da cidade-sede pelo município de São João do Soter, atendendo população de 95.288 habitantes. O IDH-M é de 0,678, oitavo maior do Maranhão e 2.573 no *ranking* nacional (considerado médio). Foi instalado em 7/8/2001 e atualmente é regulamentado pela LC n.87 de 19/07/2005. Atualmente, tramitam 2091 processos. O tempo de duração processual não foi disponibilizado no sistema do TJ/MA.

Foram entrevistadas 16 pessoas, 15 com idade média entre 20 e 60 anos e 1, mais de 60. Onze com nível superior, 4, segundo grau, e 1, primeiro grau. Treze residiam na cidade e 3, não. Treze estavam empregados e 3 não. Apenas 1 se declarou pensionista. Oito declaram ter renda entre 2 e 6 salários mínimos, 4, menos de um e 4, superior a 6. Nove declararam não ter proposto reclamação anterior e 7, sim. Nove estavam acompanhados de advogados e 7,

não. Quinze afirmaram não ter encontrado problemas e 1, sim. Todos foram unânimes quanto à tutela, que considerada adequada. O tempo de espera entre a reclamação e audiência para 4 dos entrevistados fora de menos de 2 meses; para 9, entre 2 meses e 1 ano, e para 1, entre 1 e 2 anos. Nove conciliaram e 7, não. Quatorze compreenderam as explicações do conciliador, 1, não, e 1, não respondeu. Treze consideraram acertada a tutela, 2 não e 1 não respondeu. Doze resolveram o problema, 3, não, e 1, não respondeu. Treze dos participantes assumiram a condição de protagonista, e 3, não. Dezesesseis recomendariam a unidade judicial. Nove atribuíram nota 10, 5, nota 6, e 2, nota 4, alcançando a unidade nota média de 8,0.

6.3.5 Juizado Especial de Bacabal

Integra a Comarca de Bacabal, com mais 4 varas comuns, sendo formada além da cidade-sede pelos municípios de Lago Açu e Lago Verde, atendendo população de 136.904 habitantes. O IDH-M é de 0,651, décimo terceiro do Maranhão e 3.090 no *ranking* nacional (considerado médio). Foi instalado em 21/11/2003 e foi regulamentado pela LC n. 87 de 19/7/2005. Atualmente, tramitam 2535 processos e o tempo médio de duração processual é de 187 dias.

Dos 19 entrevistados, 18 com idade média entre 20 e 60 anos e 1, mais de 60. Dezesesseis ostentavam formação superior e 3, segundo grau. Dezesete residiam na cidade e 2, não. Quatorze estavam empregados, e 5, não. Doze declararam ter renda entre 2 e 6 salários mínimos, 1, menos de 1 salário mínimo e 6, renda superior a 6 salários mínimos. Dois declararam não ter proposto reclamação anterior, e 17, sim. Doze estavam acompanhados de advogados e 9, não. Dezoito afirmaram não ter encontrado obstáculos para adentrar no sistema, e 1, sim. Todos os entrevistados afirmaram ter recebido tratamento adequado pelos servidores judiciais. O tempo de espera entre a reclamação e a audiência foi de menos de dois meses para 2 dos entrevistados; para 17, entre 2 meses e 1 ano. Quinze conciliaram, 4 não. Todos compreenderam as explicações do conciliador. Para 18, a tutela fora acertada e 1, não. Dezoito resolveram o problema e 1, não. Dezoito dos participantes reconheceram protagonismo e 1, não. Todos recomendariam a unidade judicial. Na avaliação, 4 atribuíram nota dez; 7, nota seis; 2, nota 8; e 1, nota 4, obtendo a unidade nota média de 7,28.

6.3.6 Juizado Especial de Pinheiro

Integra a Comarca de Pinheiro, com mais 2 varas comuns, sendo formada além da cidade-sede pelos municípios de Pedro do Rosário e Presidente Sarney, atendendo população de 118.927 habitantes. O IDH-M é de 0,63751, décimo sétimo do Maranhão e 3.357 no *ranking* nacional (considerado médio). Foi instalado em 11/2010 e regulamentado pela LC n.º 119 de 2008. Atualmente, tramitam 3024 processos e o tempo médio de duração processual é de 187 dias.

Dos 28 entrevistados, 27 com idade média entre 20 e 60 anos. Um declarou ser analfabeto, 1, não respondeu, 11, formação média, e 12, nível superior. Vinte e três residiam na cidade, e 3, não. Vinte e quatro estavam empregados, e 2, não, sendo que 4 afirmaram ser pensionistas. Dezesete declararam ter renda, entre 2 e 6 salários mínimos, 9, de menos de um salário mínimo, e 2, superior a 6 salários mínimos. Treze declaram não ter proposto reclamação anterior e 13, sim. Dezesesseis estavam acompanhados de advogados e 10, não. Vinte e cinco afirmaram não ter encontrado obstáculo para adentrar no sistema, e 1, sim. Vinte e quatro afirmaram ter recebido tratamento adequado pelos servidores judiciais, e 2, não. O tempo de espera entre a reclamação e audiência foi de menos de 2 meses para 10 dos entrevistados; para 11, entre 2 meses e 1 ano; para 1, demorou mais de 2 anos; e 5, não responderam. Vinte e um compreenderam as explicações do conciliador, 2, não e 5, não responderam. Para 21, a tutela fora acertada, 3, não, e 4, não responderam. Dezesesseis resolveram o problema, 7, não, e 5, não responderam. Vinte e dois dos participantes reconheceram seu protagonismo, 1, não, e 5 não responderam. Vinte e cinco recomendariam a unidade judicial, 1, não, e 2 não responderam. Na avaliação, 20 atribuíram nota 10, 4, nota seis, e 4, nota 4, atingindo a unidade nota média de 8,57.

6.3.7 Juizado Especial de Codó

Integra a Comarca de Pinheiro, com mais 3 varas comuns, sendo formada além da cidade-sede pelos municípios de atendendo população de 120.548 habitantes. O IDH-M é de 0,595, sexagésimo sétimo do Maranhão (considerado baixo). Foi instalado em 11/2010 e regulamentado pela LC n.º 104 de 2006. Atualmente, tramitam 1899 processos e o tempo médio de duração processual é de 175 dias.

Dos 9 entrevistados, 8 com idade média entre 20 e 60 anos, e apenas 1, mais de 60. Quatro declaram ser analfabeto, 4, primeiro grau, e 1, nível médio. Oito residiam na cidade, e

1, não. Oito estavam desempregados, e apenas 1 empregado. Um declarou ter renda entre 2 e 6 salários mínimos, 3, de menos de um salário mínimo, e 1, superior a 6 salários mínimos. Três declaram não ter proposto reclamação anterior, e 6, sim. Cinco estavam acompanhados de advogados e 4, não. Oito afirmaram não ter encontrado obstáculo para adentrar no sistema, e 1, sim. Todos afirmaram ter recebido tratamento adequado pelos servidores judiciais. O tempo de espera entre a reclamação e audiência foi de menos de 2 meses para 1 dos entrevistados; para 8, entre 2 meses e 1 ano. Todos compreenderam as explicações do conciliador e consideraram a tutela acertada. Oito resolveram o problema, e 1, não. Oito reconheceram seu protagonismo, e 1, não responderam. Todos recomendariam a unidade judicial. Na avaliação, 3 atribuíram nota 10 e 6, nota seis, alcançando a unidade nota média de 7,33.

6.4 Análise da política administrativa judiciária

6.4.1 Avaliação numérica pela ótica dos jurisdicionados

A partir de análise comparativa dos dados colhidos nas unidades judiciais pesquisadas, constatou-se saturação nos números obtidos, o que outorga cientificidade à pesquisa, da qual se tem que mais de 90% dos entrevistados possuíam entre 20 e 60 anos, portanto, eram economicamente ativos. Igual percentual restava empregado, apresentando-se valor superior ao da média estadual de 86,7%, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em 2017. Mais de 95% ostentavam formação escolar média ou superior, também divergente da média do Estado, onde apenas 16,7% detêm esse nível de escolaridade, o segundo menor do país. No critério renda, observou-se que 50% percebiam remuneração entre 2 e 6 salários mínimos, e menos de 5% declararam não tê-la. Dez por cento admitiram perceber mais de 6 salários mínimos, lembrando que esses números também divergem dos colhidos pelo PNAD, em 2017, que apurou renda média per capita do maranhense igual a apenas R\$ 597,00 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017).

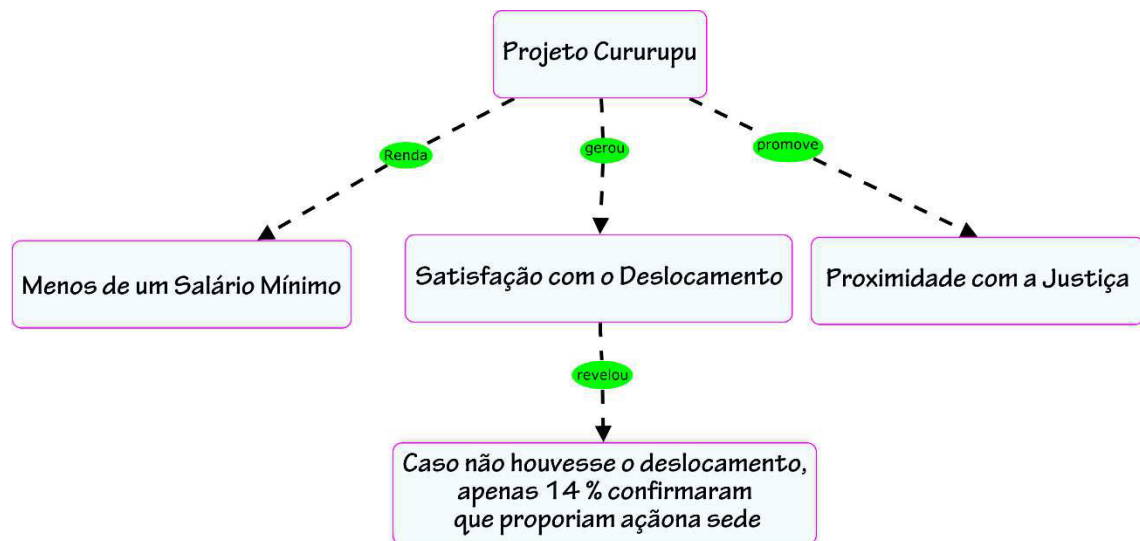
Permitiram o domínio e a análise dos dados mencionados delinear o perfil do usuário do JEC do interior do Maranhão que, como demonstrado, divergiu do da população em geral pois, a despeito dos ali residentes terem renda menor do que a da população da Capital e dos seus entornos, os números aferidos por este trabalho apontaram-lhes perfil social e econômico diferenciado. Constatam-se, portanto, dissonantes os dados colhidos no universo pesquisado e o global do Estado do Maranhão, publicado pela PNAD (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017).

Essa conclusão ratifica quadro delineado na parte teórica desta pesquisa, corroborando o desvirtuamento histórico da política de acesso à Justiça efetiva. Comprovou-se, pelos números, que a política administrativa do Judiciário, a despeito dos avanços, continua a favorecer os já privilegiados, e costumeiros usuais dos mecanismos estatais para obter mais e mais benefícios. A coisa pública, e dentre elas o Judiciário, continua a ser utilizada de forma desigual. Entretanto, não pode ignorar os ganhos detectados pela primeira vez na História do país de inclusão de vulnerável ao Sistema de Justiça.

Justificando referido avanço, também se recorre aos números obtidos na presente pesquisa. O crescimento numérico de distribuição de processos, o patamar de aprovação do serviço prestado e a taxa de retorno apontam inserção de segmento excluído em instituto comprometido em possibilitar Justiça efetiva. Dos percentuais colhidos, sobretudo o de aprovação do serviço, atestam o maior uso do aparato judicial pela população local, naturalmente ainda insuficiente para reverter o estado de coisas inconstitucional decorrente da exclusão ao Judiciário.

Comprovam os números pois, que parte da população continua sem acesso ao Judiciário, não obstante a instalação de unidade judicial próxima que se autointitulou gratuita e simples. Comprovam mais que a política de acesso esbarrou na falta de conhecimento (consciência de direitos) dos desprovidos de renda e escolaridade. Logo, a despeito de assumir a função de concretizar direitos, sobretudo os dos mais vulneráveis, o JEC, mesmo instalado no interior do Maranhão, foi incapaz de reverter-lhe (no Maranhão) os efeitos do patrimonialismo e da burocracia: gratuidade e proximidade foram insuficientes à inserção dos historicamente desamparados de Justiça.

Nesse sentido, injusto seria ignorar experiência desenvolvida pela Comarca de Cururupu/MA, em que o juiz titular, ao constatar parcela significativa da população excluída do acesso à Justiça, por carência financeira (transporte e alimentação), deslocou a Secretaria Judicial para os termos judiciais, incluindo ilhas. Os questionários ali aplicados, quatorze, constataram, de fato, que o deslocamento da estrutura judicial é essencial para promover o acesso aos desprovidos de renda e educação. Dos 14 entrevistados, 12 admitiram que jamais teriam acesso ao Sistema de Justiça caso não tivesse o deslocamento, devido às dificuldades, sobretudo financeiras (todos os entrevistados percebem menos de 1 salário mínimo), somadas ao desconhecimento dos direitos (FIGURA 1).



Fonte: Autora da pesquisa.

Figura 1 – Experiência das Comarcas em Cururupu.

Todos foram unânimes em detectar a maior proximidade do Judiciário em decorrência da implantação do projeto, que merece ser objeto de estudo científico, por representar mais uma alternativa à promoção da verdadeira inclusão em Sistema de Justiça.

Vale destacar ainda a importância do emprego da conciliação à política administrativa judiciária, por possibilitar resposta eficaz e adequada, permitindo a construção de processo dialogal pelo protagonismo do jurisdicionado. Números colhidos nesta pesquisa apontam que 60% dos entrevistados conciliaram, o que representa média superior à nacional e à estadual, respectivamente de 12% e 23,1% (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2017). Mais de 90% dos entrevistados aprovaram emprego desta técnica asseguradora de maior participação da parte na decisão. O êxito do emprego da conciliação deve-se, principalmente, à solução dos problemas de 90% dos usuários pesquisados.

Sobressaindo-se como ferramenta superior de consenso e transcendendo à simples missão de desafogar a máquina judiciária, a conciliação resolve conflitos e impede breve retorno ao Judiciário. Segundo percepção de mais de 90% dos usuários, os operadores de direito aplicaram adequadamente a ferramenta, assegurando a sua participação. Em verdade, esses dados aproximam o ideal da política administrativa judiciária na concretização de uma Justiça efetiva, por transpor a política de ingresso (materializada na gratuidade e proximidade), permitindo ao jurisdicionado participação ativa na solução do seu problema.

Imprescindível também de exame o quantitativo de jurisdicionados desacompanhados de profissional habilitado (50%), que não influenciou na taxa de satisfação do usuário (90%). O exercício do *ius postulandi* foi utilizado, por igual, entre os detentores de maior e menor renda dentro do universo pesquisado, sem negar, entretanto, a facilidade de ingresso aos detentores de maior renda. Infelizmente, a pesquisa não estabeleceu parâmetro definidor de os satisfeitos com a conciliação possuírem maior ou menor renda.

A relação estabelecida entre a avaliação da qualidade da tutela jurisdicional e o tempo de duração do processo merece análise, pois restou comprovado que quanto mais rapidamente houver a realização da audiência, maior será o grau de satisfação do usuário, mas o contrário também é real. Para mais da metade das reclamações cíveis havidas nos Juizados Especiais estudados a audiência foi designada em prazo tido por razoável (período inferior a sessenta dias) e, repete-se, quanto menor o tempo de duração do processo, maior a taxa de aprovação (mais de 90%).

Considerado o mais importante dos critérios apurados, a taxa de aprovação dos JECs pela população local logrou o percentual de 86 % (oitenta e seis por cento), bem superior ao cômputo da Vara Comum de 29 % (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2016). Para elaboração de qualquer política administrativa no Judiciário, sobretudo as prioritárias, impõe-se considerar a voz do jurisdicionado. Sem dados de pesquisa científica de aprovação dos Juizados Especiais em outros estados no Brasil, para fim comparativo, recorre-se ao fragmento de texto destacado por Gustavo Diefenthaler (*apud* LINHARES, 2015):

A aprovação popular dos Juizados pôde ser medida através da tabulação de dados estatísticos levantados, por meio de pesquisas que objetivava aferir o grau de satisfação dos cidadãos, em relação a diversas instituições brasileiras. Os juizados especiais obtiveram um índice de satisfação e confiança da ordem de 70%, em muito superior ao obtido pelo Próprio Poder Judiciário como um todo. Não constitui exagero afirmar que os Juizados tornaram-se a ‘vitrine’ do Poder Judiciário Nacional, contribuindo, de modo decisivo, para a desmistificação da ideia de que se tratava de instituição de difícil acesso à maioria da população, em especial sua parcela mais carente, para a qual a gratuidade do procedimento é de fundamental importância. Destarte, a par da prefalada facilitação do acesso, constata-se que os juizados granjearam a simpatia do jurisdicionado também diante da efetividade de suas decisões, já que os índices de cumprimento são muitos superiores aos da justiça ordinária. (LINHARES, 2015, p. 23).

Apontado em 70% o percentual de aprovação do JEC no país, difere do apurado nesta pesquisa (86%) e do Índice de Confiança do Judiciário da FGV (2016), de 4,9. De fato, o alto de índice de aprovação da população maranhense justifica a necessidade de manutenção

das unidades judiciais nas cidades de médio porte, bem como a instalação de novas unidades, posto ser o jurisdicionado (também contribuinte), o destinatário da política judiciária.

6.4.2 Análise crítica da entrevista com os magistrados

Seis magistrados titularizados nas unidades pesquisadas nos últimos oito anos aquiesceram em participar de entrevistas acerca do acesso da população e dos supostos benefícios decorrentes da instalação das unidades judiciais; da compreensão do instituto e da nova postura exigida do julgador; da aptidão e da qualificação para conciliar; da percepção quanto à satisfação do usuário; e das contribuições do instituto para o desenvolvimento econômico, social e político da população local.

Sobre o primeiro questionamento, aquiesceram os entrevistados em ser o JEC meio efetivo de política de acesso à Justiça. Destaca-se trecho de entrevista que sintetiza a premissa: *A instalação do Juizado aumentou e facilitou o acesso do jurisdicionado ao Poder Judiciário*. A gratuidade e a simplicidade foram destacadas por outro entrevistado: *A gratuidade e ausência de formalismos do Sistema facilitaram o acesso da população ao Judiciário*. No mesmo sentido, transcreve-se: *Por haver previsão de acesso gratuito e sem necessidade de advogado, a instalação de Juizados foi um dos mais importantes avanços do Poder Judiciário pertinente ao acesso da população a este serviço essencial*. O local para instalação também fora considerado essencial ao êxito da política de acesso, destaca-se: *A instalação dos Juizados Especiais em bairros periféricos aproximou mais a população carente ao acesso à justiça, e terem respostas às suas pretensões de forma mais célere, gratuita e formal*.

Observa-se que todos os fragmentos dos entrevistados aprovaram a política administrativa judiciária que optou por instalar unidades judiciais no interior do Maranhão, na tentativa de facilitar o acesso à Justiça efetiva, sobretudo para parte da população desprovida de renda e escolaridade. Observa-se mais que dito êxito está atrelado ao cumprimento dos critérios da Lei n. 9.099/1995, cujas gratuidade, ausência de formalismo, proximidade (instalação em bairros periféricos) e celeridade facilitaram a inclusão popular no Judiciário local.

Uníssonos foram os magistrados entrevistados quanto ao reconhecimento de benefícios à população em decorrência das instalações de unidades judiciais. Cabe trasladar trecho de entrevista: *Trouxe benefícios sim, não só pela satisfação de demanda que antes, sequer, era levada à apreciação judicial, mas também pela repercussão positiva à economia*

das cidades, decorrente do recebimento de indenizações e outras verbas. Pensando de forma similar, outro magistrado declarou: Esse modelo de acesso à justiça desburocratizada trouxe excelentes resultados nas soluções de demandas às pessoas carentes ou hipossuficientes, as quais eram desprovidas de uma assistência jurídica integral, ficando à margem da prestação jurisdicional do Estado.

Seguiram destacando o acesso aos mais carentes como principal benefício: *Sempre há um juizado próximo do cidadão, possibilitando a este um acesso sem custo e com soluções mais céleres para causas de menor envergadura.* Portanto, a inclusão dos desprovidos de menos renda e escolaridade e seus efeitos nas relações sociais e econômicas foram realçados como os maiores benefícios da política administrativa do TJ/MA, que priorizou a instalação de Juizados Especiais no interior do Estado.

Inexistiram divergências nas respostas à análise da nova postura exigida aos juízes entrevistados. Todos refutaram o dogmatismo da exegese tradicional e reconheceram a importância da aplicação dos critérios legais na rotina das unidades judiciais das quais se cuida, quanto à simplicidade e à celeridade. O da gratuidade e da economia processual, apontados como meios responsáveis pelo êxito da política afirmativa de inclusão. Translada-se fragmento de opinião que corrobora a afirmação: *É necessária a adequação da linguagem jurídica para que seja bem compreendida.*

Assertividade e simplicidade das decisões foram atributos valorados, igualmente, nas entrevistas, a saber: *Adequação da linguagem jurídica para que seja bem entendida.* Em destaque, ainda, a necessidade de sentenciar em audiência: *Tenho procurado julgar em audiência, sempre que possível, em obediência ao princípio da celeridade.* Audiências com menos rituais, dispensa de longa dilação probatória e prolação de sentenças breves e em linguagem mais acessível foram medidas que exemplificaram a nova postura dos entrevistados.

Declararam-se todos aptos ao emprego da conciliação, referindo-se explicitamente aos cursos de formação oferecidos pela Escola Superior da Magistratura do Maranhão. Reproduz-se parte de entrevista: *Considero-me apta a realizar as técnicas extrajudiciais de soluções dos conflitos, principalmente a conciliação, a qual esclareço às partes os benefícios da conciliação para que se possa pôr fim à controvérsia, com concessões recíprocas de ambas as partes.* No mesmo sentido: *Como magistrado que atua nos juizados especiais, procuro sempre cursos de formação para aperfeiçoar técnicas de mediação de conflitos, não obstante atualmente haja profissionais capacitados especificamente para esse fim.* Outro juiz entrevistado destacou: *Fiz cursos na ESMAM sobre conciliação e mediação.*

Assim, todos os juízes entrevistados consideraram o JEC meio de minimização da crise de sobrecarga do Judiciário e de contenção da insatisfação dos usuários. Na percepção da metade deles, os jurisdicionados mostraram-se satisfeitos com a qualidade da tutela recebida, sobretudo em decorrência do fator tempo de duração do processo, mormente comparado à media de longevidade dos processos das varas comuns. Destaca-se trecho neste sentido: *Acredito que sim, pois são feitos todos os esforços para garantir uma prestação jurisdicional efetiva e em tempo razoável.*

Outra metade, entretanto, não obteve igual impressão, antes visualizou insatisfação. Oportuna transcrição: *Não consigo visualizar um alto grau de satisfação do público com os juizados atualmente, porque creio que estes perderam um pouco a celeridade e seus reais objetivos, sobretudo por conta de demandas de massa que entulham esses órgãos jurisdicionais, e, pior, por se tratarem de demandas provocadas, muitas das vezes sequer era intenção do jurisdicionado estar ali.* No mesmo sentido: *Sinceramente não. Acho que o jurisdicionado nunca está satisfeito.*

Nessa etapa da entrevista, captou-se problema que aflige o magistrado titularizado em Juizado Especial: a judicialização da vida. Eles vêem o aumento exponencial do número de processos distribuídos como obstaculizador da entrega de uma prestação jurisdicional adequada. A judicialização de demanda que poderia ser resolvida em outras esferas preocupa o julgador. Tal impressão pode ser captada nas falas. Destaca-se: *O papel dos Juizados na minimização da sobrecarga do Judiciário está em receber demandas menos complexas, de forma célere, e envolve também, ao receber demandas em massa, encaminhar ao Ministério Público para que seja proposta ação coletiva para efetivação do acesso à justiça e privilegiando a economia processual.*

Apesar de alguns juízes entre os entrevistados ainda visualizarem as unidades judiciais como ferramenta de desafogamento do Judiciário, aderindo à concepção reducionista, a maior parte deles as definem como espaço mais adequado ao desenvolvimento do processo dialogal, sendo a conciliação meio superior de consenso, o caminho para solver as demandas em prazo exíguo. Neste sentido, destaca-se fragmento: *Seu papel primordial é tentar garantir mais celeridade e efetividade à prestação jurisdicional. E mais: Por poder apresentar resultados mais rápidos à solução das contendas, e pela matéria abrangente que encerra, certamente os juizados minimizam a sobrecarga de processos em outras varas judiciais, reduzindo a insatisfação do público.*

A participação das partes no curso das reclamações cíveis, principalmente na audiência de conciliação, foi realçada por todos os entrevistados. Neste sentido: *Ainda há*

considerável percentual de conciliação entre as partes, e com a colaboração destas na solução do litígio, sobretudo quando se refere à parte pessoas físicas, o que, se não resolve o problema do crescimento da demanda, pelo menos ajuda. Outros dois entrevistados apontaram como forma de colaboração dos jurisdicionados a melhor receptividade aos acordos. Destaca-se: *Abrindo-se possibilidade de solução consensual do litígio.*

No que pertine à possibilidade de conciliação como forma de contenção do número de demandas ou de solução do processo em prazo menor, entenderam os entrevistados como necessário ao julgador ouvir de forma mais acurada os interessados, permitindo-lhes construir a decisão, possibilitando-lhes adentrar em zona de consenso, resolvendo o conflito por dentro, como lembra Sadek (2004). A despeito de valorizar a conciliação, concluem pela não imposição de acordo, consoante visão do julgador. Mister que as partes, que suportarão os efeitos da decisão, participem ativamente do processo. Neste sentido, transcreve-se trecho de entrevista: *As partes colaboram para a solução dos problemas nos Juizados Especiais quando agem com boa-fé e lealdade processual.*

Unanimemente aquiesceram os entrevistados em definir o JEC como fator de desenvolvimento econômico, social e político para a população local, que, além de outorgar segurança jurídica às relações, desempenha o papel de harmonizar os sistemas, possibilitando-lhe o acesso à Justiça efetiva. Cabe transcrever resposta que corrobora essa afirmação: *O juizado serve como fator de desenvolvimento econômico quando da efetivação das decisões judiciais, fazendo com que as empresas condenadas respeitem suas relações com o mercado de consumo, procurando inserir produtos e prestar serviços mais adequados e/ou eficientes. Em relação ao desenvolvimento social, insere pessoas hipossuficientes econômicas e jurídicas à prestação jurisdicional, e político para que as pessoas exerçam seu direito fundamental de assistência jurídica integral e gratuita.*

No mesmo sentido: *Os Juizados, como dito, com a satisfação das pretensões trazidas à sua análise, produzem, por meio dos provimentos jurisdicionais, consequências econômicas para a economia local, alterando, em certa medida, o clima de insatisfação social que se impõe em face do Judiciário, servindo, portanto, como política pública para garantia de direitos insculpidos na legislação brasileira. E por fim, colhe-se mais um depoimento: Certamente os Juizados Especiais promoveram um maior equilíbrio entre as partes envolvidas nas relações de consumo, um dos objetivos do CDC, e isso se reflete na esfera econômica e social, na medida em que diminui as diferenças entre consumidor e fornecedor de produtos/serviços, obrigando estes a aprimorarem suas atividades econômicas, sobretudo em qualidade. Deve-se, contudo, tomar cuidado com o mau uso dos*

Juizados, através de demandas de massa, provocadas tão somente com o objetivo de receber indenizações por danos morais, um desvirtuamento que tem prejudicado o bom funcionamento dos Juizados.

De todo o exposto colhido, via respostas dos entrevistados, conclui-se ser o JEC instrumento de política desenvolvimentista apto a inserir a população no Judiciário, e lá concretizar os seus pretensos direitos, logo, potencial vetor de diminuição das desigualdades sociais e econômicas que assolam o Estado do Maranhão. Conclui-se, também, por acertada, na visão dos magistrados, a política judiciária administrativa que priorizou a instalação daqueles em cidades de médio porte, aproximando o cidadão, a partir da conscientização de direitos e da garantia de espaço adequado, próximo e gratuito para pleiteá-los.

6.4.3 Análise crítica da entrevista com os servidores judiciários

Foram realizadas mais de 40 entrevistas, com 7 questionamentos, direcionadas aos servidores judiciários lotados nos Juizados Especiais estudados. Foram formuladas as seguintes perguntas: se a instalação facilitou o acesso e trouxe benefícios à população local? como avaliam a postura e o emprego da técnica da conciliação? qual o papel das unidades na crise que assola o Judiciário? qual a percepção do usuário; e o grau de satisfação do servidor quanto ao trabalho desempenhado?

Anteviram os servidores judiciais entrevistados, na instalação do JEC, um facilitador do acesso da população ao Judiciário, ao possibilitar o ingresso dos desprovidos de menos renda e escolaridade. Nas respostas colhidas, os termos mais empregados (que corroboram dita assertiva) foram: agilidade, celeridade, simplificação do ingresso e resposta mais rápida às demandas; acessibilidade da população local e hipossuficiente, atendimento dos menos favorecidos, baixo custo e desnecessidade de advogado; aumento da satisfação do usuário e participação dos jurisdicionados; aprimoramento da relação, contato direto e diminuição da distância entre o cidadão e o Judiciário; e presença de um juiz específico, com visão individualizada, próximo da comunidade e com dedicação exclusiva.

A inclusão da população no Judiciário em face da instalação de Juizados Especiais nas cidades de médio porte trouxe benefícios à comunidade local, na opinião de todos os entrevistados. Destacam-se alguns dos apontados: *A comunidade local dispõe de uma unidade judicial próxima de sua residência para resolver conflitos de forma consensual ou por meio de decisão judicial, com celeridade, sem pagamento de custas e honorários advocatícios, na primeira instância.* No mesmo sentido: *Diminuição dos custos para mover*

ação e aumento da participação popular na reivindicação dos seus direitos consubstanciados no exercício da cidadania. Com efeito, estar próximo da comunidade e ser acessível, célere e gratuito foram considerados os pontos mais benéficos.

Enfatizaram ainda as respostas a visualização do JEC como meio de desafogamento do Judiciário, o que de certa forma, como defende-se, apequena o instituto, cujo fim maior é resolver conflitos com a participação ativa das partes. Transcreve-se trecho de entrevista que espelha esse posicionamento: *Além disso, desobstrui a Justiça Comum, fato que beneficiou a Comarca de modo geral. O Juizado proporciona a solução de conflitos de forma rápida.*

Visualizaram os entrevistados postura mais conciliativa dos servidores lotados nos Juizados Especiais, comparados aos de vara comum, atribuindo esse comportamento ao procedimento, aos critérios legais e às modalidades de demandas, menos complexas. Vale realçar trecho de entrevista: *Nos trabalhos desenvolvidos nos Juizados, há uma predisposição dos servidores ao incentivo da conciliação das partes, o que ganha ainda mais destaque quando estimulado pelo magistrado.* A maior parte considerou-se apta a conciliar (60%), e o restante apontou a falta de oferta de curso específico pelo Tribunal de Justiça do Maranhão como impeditivo para o bom desempenho da conciliação. Traslada-se fragmento de opinião: *Não conheço técnicas de conciliação, porém, quando necessário recorro ao bom senso.* E em sentido similar: *Não, pois tais técnicas necessitam de um treinamento a que, infelizmente, servidores do interior dificilmente têm acesso.*

Observou-se, assim, que os servidores enxergaram o JEC como instrumento adequado para minimizar crise de sobrecarga do Judiciário, apresentando-o como alternativa à vara comum, descrita sempre em contraposição ao espaço onde a prestação não é adequada, nem célere. Corroborando a premissa, transcreve-se resposta: *Poderia certamente afirmar que o Juizado Especial é dos poucos órgãos que funcionam no Judiciário e deveria servir de modelo para a Justiça Comum. Pois é um instrumento que diminui a sobrecarga do Judiciário.* Tem-se que para muitos o JEC é ainda meio de desafogamento, adotando visão reducionista. Transcreve-se trecho de outra resposta: *De grande relevância, à medida que as demandas de menor complexidade, que normalmente são aquelas mais afetas às relações cotidianas, deixam de inflar a justiça comum e passam a tramitar na estadual, onde a solução do problema é mais rápida.* Exemplifica resposta que menciona conceitos abordados nesta pesquisa, a saber: *Tem o papel de prestar assistência gratuita, satisfatória e célere para ambas as partes envolvidas na demanda, visando à solução de conflitos, proporcionando credibilidade e reduzindo a burocracia.*

Constataram os entrevistados satisfação dos jurisdicionados quanto ao serviço prestado, atribuída, especialmente, à celeridade da tramitação, materializada na prolação de sentença em banca e no atendimento prestado pela Secretaria Judicial. Transcreve-se resposta: *Acredito que os jurisdicionados estão satisfeitos com o trabalho que desempenhamos neste Juizado. Todos têm acesso facilitado à consulta processual. Dúvidas são esclarecidas a qualquer momento de forma clara e precisa. As demandas são resolvidas de forma efetiva.* E mais: *Percebo satisfação no atendimento prestado ao jurisdicionado pelos servidores da secretaria, vez que se sentem seguros quanto à qualidade do serviço. Em sala de audiência, percebo que as partes se sentem tranquilas e seguras do resultado justo do processo.* E ainda: *Há poucas reclamações, o que me faz concluir que o jurisdicionado está satisfeito; os usuários são sempre bem orientados sobre o andamento de seus processos.*

Satisfação, harmonia, colaboração e humanidade foram os vocábulos mais empregados pelos entrevistados ao avaliarem seu próprio trabalho. Referidos termos refletem mais que uma condição pessoal, antes retratam o esforço dos servidores na tentativa de concretizar a política judiciária de acesso a uma Justiça efetiva. Ratificando tal premissa, transcreve-se: *Tenho prazer em trabalhar no Juizado. O ambiente possibilita a proximidade das pessoas, quer entre servidores, quer entre servidores e jurisdicionados.* E também: *Por fazer parte desse processo de acolhimento e satisfação dos jurisdicionados.*

Pelas respostas, sentem-se os entrevistados responsáveis, pessoal e profissionalmente, em construir um Judiciário capaz de incluir a população local e prestar-lhe tutela adequada e participativa. Neste sentido: *A proximidade do Juizado com os cidadãos e a possibilidade de contribuir para a resolução de seus conflitos, nos dão a sensação de estar contribuindo para a sociedade de forma efetiva.* Por fim, mais uma resposta: *É possível vivenciar a solução dos conflitos e a satisfação dos jurisdicionados, sendo fruto de todo um trabalho com compromisso e seriedade, mas, acima de tudo, humanidade.*

Constatou-se, obviamente, a partir da análise das respostas, que os servidores judiciais internacionalizaram a finalidade da política judiciária administrativa de instalação do JEC: inserção dos desprovidos de renda e escolaridade em Sistema de Justiça. Constatou-se mais que a compreensão do instituto e de seu fim foi determinante ao acesso a uma Justiça efetiva à população do interior do Maranhão. A satisfação dos servidores no desempenho do seu labor deve ser valorada, sobretudo por não representar sentimento individual, mas apontar o comprometimento na construção de um Sistema de Justiça mais inclusivo, capaz de auxiliar na melhoria de condição de vida da população local.

6.5 Análise estatística e social dos dados colhidos

Neste trabalho, confirmou-se a importância do JEC como fomentador de desenvolvimento econômico e social para a população do interior do Maranhão, quer no curso da parte teórica, quer na análise dos dados coletados na pesquisa empírica. Resta, nesta etapa, certificar-se acerca do êxito da política de acesso à Justiça efetiva pela difusão de unidades judiciais pelo interior, a partir dos dados disponibilizados pelo TJ/MA.

Efetivamente, pelos números do fornecidos pelo TJ/MA, comprova-se a inclusão da população maranhense no Sistema de Justiça decorrente da instalação de JECs no interior do Maranhão. Contemplando período entre os anos de 2010 e 2018, esses foram destinatários de 22,61% (597.096) das demandas distribuídas na Justiça Estadual do Maranhão, ficando as varas ordinárias com 77,30% (2.640.731). A Tabela 1 comprova a assertiva tabela do sistema do Tribunal de Justiça.

Tabela 1 – Sistema do Tribunal de Justiça – demandas distribuídas.

Soma - Distribuídos	Dados				
Ano	JE	PG	SG	TR	Total Resultado
2010	60.801	210.486	15.081	13.647	300.015
2011	69.293	268.789	16.643	20.909	375.634
2012	74.617	269.506	22.485	23.789	390.397
2013	72.994	299.748	28.953	21.690	423.385
2014	61.915	292.146	27.853	21.535	403.449
2015	58.272	287.945	29.888	15.284	391.389
2016	63.827	342.698	29.136	15.929	451.590
2017	67.640	336.118	38.429	15.966	458.153

Fonte: Autora da pesquisa.

Realmente, um quarto dos jurisdicionados maranhenses que buscaram a Justiça Estadual optou pelo procedimento gratuito, simplificado e sem obrigatoriedade de assistência de profissional qualificado. A média de processos no acervo dos JECs instalados no interior do Maranhão é de mais de 2000. Ressalte-se que a Capital do Estado, cidade de São Luís, é a

única região que destoa do restante do Estado, por concentrar mais da metade das demandas (50.457). Destaca-se tabela de acervo (TABELA 2).

Tabela 2 – Acervo dos JECs.

Comarca	Soma - Acervo
AÇAILÂNDIA	2672
BACABAL	2535
BALSAS	4131
CAXIAS	2091
CODÓ	1889
IMPERATRIZ	6321
PAÇO DO LUMIAR	3646
PEDREIRAS	1422
PINHEIRO	3024
SANTA INÊS	2193
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	4781
SÃO LUÍS	50457
TIMON	2958
Total Resultado	88120

Fonte: Autora da pesquisa.

Esse tão elevado número de processos concentrados nos Juizados de São Luís é indicativo do acerto da instalação de unidades judiciais no interior de Estado detentor dos piores índices de desenvolvimento humano (renda per capita, educação, saúde e de acesso à Justiça), na medida em que democratizou o acesso à Justiça. Impunha-se distribuir, inclusive geograficamente, o Judiciário, possibilitando o acesso a todos pois, consoante estudo desenvolvido pelo Ministério da Justiça em 2013, publicado no portal do Atlas do Acesso à Justiça, o Maranhão ostentava o pior índice do país, de 0,06 (Índice Nacional de Avaliação do Judiciário), enquanto a média nacional era de 0,16, e o mais alto de 0,410 (Distrito Federal).

Escorreita, portanto, a política judiciária do TJ/MA que optou por implementar unidades dos Juizados Especiais Cíveis nas cidades de médio porte a partir do ano de 2000. Em contrapartida, reconhece-lhe o retrocesso em frente à mudança adotada desde 2014, justificado pela crise econômica no país, razão por que se optou por instalar varas comuns, redistribuindo competência entre juízes, na tentativa de redução de custos.

Apesar de os dados colhidos na primeira tabela desconstruírem a argumentação que atrela conciliação e celeridade, pois o percentual de recursos encaminhado às Turmas Recursais (27,94%) foi três vezes maior que os remetidos ao Tribunal de Justiça (9,4%), tem-se que essa constatação não diminui o JEC como fomentador de desenvolvimento pela inclusão ao Judiciário. Antes, entende-se que esses números comprovam o acerto da política administrativa que também elegeu instalar Turmas Recursais em Bacabal, Balsas, Caxias, Chapadinha, Imperatriz, Presidente Dutra, Pinheiro e São Luís, conferindo celeridade ao sistema.

Outro dado que aponta para o acerto da política judiciária é o comparativo entre o número de acordos homologados na Justiça Comum e no JEC. Enquanto naquela, a taxa de acordo/ano retratou percentuais de 11,14% (2014); 11,01 (2015); 11,28 (2016); 10,94 (2017); e 11,09 (2018); nestes, atingiu montantes de 23,8% (2014); 28,9 (2015); 25,04 (2016); 24,35% (2017); e 25,13% (2018). Respectivos dados estão representados na Tabela 3.

Tabela 3 – Comparativo de acordos homologados.

Soma - Acordos Realizados		Dados			
Ano		JE	PG	TR	Total Resultado
2014		14.733	32.551	158	47.442
2015		16.829	31.729	351	48.909
2016		15.983	38.636	244	54.863
2017		16.471	36.785	209	53.465
2018		17.026	36.828	434	54.288
Total Resultado		81.042	176.529	1.396	258.967

Fonte: Autora da pesquisa.

Repete-se que o percentual de acordos mais que duplica dentre os processos que tramitam nas unidades dos JECs comparado aos nas Varas Comum. E referido fator repercute no tempo médio de duração do processo, tornando mais céleres as demandas que tramitam pelo rito da Lei n. 9.099/1995. Para exemplificar: enquanto um processo no Juizado Especial de Pedreiras, apontado como o mais célere no ano de 2018 (dados levantados na pesquisa), levou 97 dias para tramitar, na mesma Comarca, pelo rito da Justiça Comum, o tempo de tramitação foi aumentado sete vezes, proporção igualmente observada nas demais Comarcas.

A Tabela 4 comprova a tomada por empréstimo do TJ/MA.

Tabela 4 – Tomada por empréstimos do TJ/MA.

Soma - Tempo Médio		Dados			
Comarca	Ano	JE	PG	TR	Total Resultado
AÇAILÂNDIA	2018	147	603		750
BACABAL	2018	187	1.231	220	1.638
BALSAS	2018	100	1.406	308	1.814
CODÔ	2018	175	653		828
PEDREIRAS	2018	97	652		749
PINHEIRO	2018	187	1.249	97	1.533
SANTA INÊS	2018	182	1.095		1.277
Total Resultado		1.075	6.889	625	8.589

Fonte: Autor a da pesquisa.

Da leitura integral dos dados, percebe-se que a média geral do tempo de duração do processo no JEC do Maranhão foi 4,38 vezes menor quando comparada ao transcurso na Vara

Comum. Entretanto, a celeridade na tramitação dos feitos naqueles resta comprometida quando se alcança a fase recursal, pois o interregno temporal nas Turmas Recursais é três vezes maior quando comparado ao TJ/MA, sendo este o maior problema que atinge o sistema dos Juizados Especiais Cíveis do Estado do Maranhão. A Tabela 5 expressa o tempo médio de duração dos processos do JEC no Estado.

Tabela 5 – Tempo médio dos processos no JEC do Maranhão.

Soma - Tempo Médio	Dados				
Ano	JE	PG	SG	TR	Total Resultado
2018	191	837	204	542	1.774
Total Resultado	191	837	204	542	1.774

Fonte: Autora da pesquisa.

Diversamente, os números descritos afastam excesso de processos nas Turmas Recursais do interior e ratificam o seu acúmulo na Turma Recursal da Comarca da Ilha de São Luís, o que mais uma vez ratifica o acerto da Corregedoria Geral de Justiça do Maranhão ao, no ano de 2011, optar pela descentralização das três Turmas Recursais de São Luís e criação de mais sete turmas, distribuindo-as da seguinte forma: Imperatriz, Bacabal, Balsas, Caxias, Chapadinha, Presidente Dutra e Pinheiro.

Destarte, após avaliar o quadro político, social e econômico das Comarcas beneficiadas pelo JEC, comprova-se o êxito da política administrativa judiciária que decidiu pela difusão do instituto nas cidades de médio porte do Estado do Maranhão. Por conseguinte, qualquer alteração que venha a obstaculizá-la deve ser considerada um retrocesso. Como confirmado, a instalação das unidades judiciais, sobretudo em regiões com menos renda, representou, sim, um divisor de águas para a população local. Além de assegurar a existência de um Judiciário próximo e gratuito, pela primeira vez na História, os excluídos de jurisdição puderam participar do Sistema de Justiça.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho tem por fim contribuir para o aperfeiçoamento de política renovadora no campo jurídico, prioridade de estado de direito ainda marcado pela desigualdade social e econômica. Para isso, considerou-se algumas variáveis. A primeira, analisando a problemática do acesso à Justiça antes da Lei n. 9.099/1995, avaliou o papel do aparato judicial na manutenção de histórica exclusão dos vulneráveis do Sistema de Justiça. A segunda, partindo de base principiológica, confirmou, por meio de pesquisa empírica, a dificuldade (econômica e social) de acesso à Justiça efetiva. A terceira, concluiu pela necessidade de manutenção da política priorizadora do JEC, por haver promovido a inserção de parte dos vulneráveis. Corroborando o seu acerto, projetou-se medidas estratégicas de aperfeiçoamento, detectadas no curso da pesquisa.

A priorização de política administrativa judiciária apta a auxiliar na construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária, a partir do desenvolvimento (CF, art. 3º), em cidades de médio porte do interior do Maranhão, portando tucanos índices sociais e econômicos, instaurou, sim, novo momento no Judiciário, ao assegurar, para além do acesso, a participação da população no Sistema de Justiça. Ao concretizar direitos, a partir da adoção de mecanismos não tradicionais, transcendendo a mera aplicação da lei, concedeu o JEC dimensão social ao acesso à Justiça, como determinado na linha teleológica da Carta Constitucional de 1988 (GRINOVER, 2006).

Para conjecturar os efeitos dessa política administrativa judiciária, buscou-se unir teoria e prática, na tentativa de certificar, ou não, êxito decorrente da instalação de unidades nas comarcas do interior, pois apenas desta forma poder-se-ia defender-lhe a continuidade pelo TJ/MA, que desde o ano de 2011 optou por instalar varas de competência comum, na tentativa de diminuir custos e melhor equacionar a força de trabalho. Convém dispor que a seleção do problema para enfrentamento – a política administrativa judiciária que priorizou o JEC – decorreu de experiência profissional que constatada a sua importância à comunidade, por assegurar direitos de forma menos burocratizada e custosa, transcendendo a política de ingresso e valorizando a de acesso à Justiça efetiva.

Dito isto e para auxiliar no aperfeiçoamento de política administrativa judiciária local, à luz dos precedentes enfrentados nas páginas anteriores acerca do acesso à Justiça efetiva como vetor de desenvolvimento social e econômico, coloca-se, dentre outras, as indicações estratégicas que se seguem.

Considerações Estratégicas

Legitimidade dos gastos com a instalação de novas unidades do Juizado Especial Cível

Apesar de as instalações das unidades judiciais nas comarcas de médio porte terem sido priorizadas pela Corte Estadual no início do segundo milênio, apurou-se seu paulatino abandono nesta década que finda, quando preferida a instalação de varas de competência comum como medida de contenção de despesas públicas e de equalização da força de trabalho. Como consequência, as reclamações cíveis continuaram a ser presididas por magistrado de vara comum, distribuídas consoante o art. 60 da LC n. 14/1991. Essa medida obstou que parte dos jurisdicionados usufruíssem de uma Justiça especializada, mais acessível e participativa, segundo avaliação dos próprios jurisdicionados, acarretando recuo no projeto de democratização do Sistema de Justiça.

E não se alegue que a possibilidade de propor reclamações cíveis nas varas comuns afigura-se suficiente, porquanto ser inequívoco o trâmite destas com o da unidade especializada, na medida em que o próprio ordenamento jurídico impõe prioridades legais (criminais, famílias, etc.), selecionando modalidades de demandas excludentes das do rito da Lei n. 9.99/1995. Não bastasse, o arcabouço principiológico da Lei dos Juizados Cíveis exige um atuar afastado da vara comum, tornando, no mínimo, inadequada, a acumulação das funções. Questão burocrática, de gestão interna, como a equalização da força de trabalho entre magistrados e servidores judiciais, não pode ter o condão de prejudicar a concretização do direito do jurisdicionado, que já arca com o custo de um Judiciário caro e pouco eficiente.

Consequentemente, a retomada da política administrativa de instalação de Juizados Especiais no interior do Maranhão faz-se necessária, diante da comprovação científica do seu acerto. Nem a escassez de recurso público, nem a distribuição da força de trabalho, justificam-lhe a supressão, pelo que devem os gestores, recorrendo aos dados científicos, manter oferta de serviço com maior aprovação dos jurisdicionados (no percentual de 8,6). Basta cotejar o tempo médio de tramitação de processo no JEC (até sete vezes menor) ao dispendido na Vara Comum, para justificar a sua manutenção. Há que se ouvir os jurisdicionados, dos quatro cantos do Estado do Maranhão, que aprovaram essa política, premissa que se confirma no percentual de satisfação, duas vezes maior quando comparado ao de Vara Comum.

Vetor de desenvolvimento: força propulsora de investimentos

Ao assegurar para além do ingresso no Judiciário, mas voz aos jurisdicionados, concedendo-lhes o protagonismo, o JEC consolida-se como vetor de desenvolvimento, e propulsiona novas relações sociais, políticas e econômicas (consumo, vizinhança, bancária, telefonia, internet etc.), além de outorgar segurança jurídica ao capital (Mercado), atrair novos investimentos no interior do Estado do Maranhão e contribuir para o desenvolvimento da economia local, como constatado por todos os magistrados entrevistados. Há que se salientar o papel do instituto na concretização da cidadania, por conscientizar a população dos seus direitos e da existência de um espaço próximo e acessível para pleiteá-los.

Se durante séculos a concentração de poder e a confusão entre o público e o privado fragilizaram as instituições, fazendo reinar o patrimonialismo, abrandado apenas pela CF de 1988, a instalação de unidades do JEC no interior do Maranhão representou, sim, um rompimento com todo ciclo de exclusão do Sistema de Justiça. Não se desconsidera que ela decorreu de imposição do Capital, da exigência do Mercado, como abordado na parte teórica deste trabalho, mas isso não lhe ofuscou o brilho de haver transformado a realidade, já que durante mais de cinco séculos apenas a classe privilegiada utilizava-se do Judiciário, e em benefício próprio.

Democratização do Judiciário: inclusão e participação ativa

A despeito da ineficiência do Judiciário quanto à promoção de Justiça efetiva por longo período da História (custos da litigação elevado e ainda maior à medida que reduzido o valor da causa; lentidão; irracionalidade das normas processuais, etc.), a implantação do JEC deve ser considerada o maior instrumento de democratização do Sistema de Justiça, por concretizar política afirmativa geradora de desenvolvimento social e econômico pela inclusão dos desprovidos de renda e educação. Ao concretizar direitos, atenua desigualdades social e econômica, além de conscientizar o cidadão.

Rompe-se, então, com quadro que se perpetuou até o final do milênio passado, enquanto o Judiciário foi mero apêndice do Executivo. Viu-se, agora, obrigado a harmonizar os sistemas pela concretização de direitos, exigindo mudança profunda dos seus operadores, que precisaram continuar no âmago do sistema jurídico, mas dele se desvencilhar para auxiliar no rompimento das barreiras. Neste sentido, destacam-se as lições de Warat (*apud*

SANTOS, 2011, p.86): “Para assumir as bandeiras dos socialmente excluídos os juristas precisam converte-se em operadores marginais do direito. O que não é fácil.”

Destarte, a instalação de JECs nas cidades do interior do Maranhão, onde reside população desprovida de renda e educação, deve ser considerada marco essencial de melhoria de vida, não obstante tenha decorrido de imposição do CNJ e do grande Capital. Por isso, deve ser considerado vetor de desenvolvimento em estrutura econômica marcada por profunda desigualdade social, dependente de estrutura governamental e fulcrada no patrimonialismo. E, frise-se, essa determinação não lhe retira a essência democrática, pois brotou de movimento popular, idealizado por juízes do eixo Sul do país desde a década de 80.

Desse modo, deve ser tomado o JEC como instrumento de transformação em sistema marcado pela burocracia, obrigado a se refundar para garantir direitos aos vulneráveis (aposentado, pensionista, consumidor, vizinho, usuário de plano de saúde, correntista, etc.) na tentativa de compatibilizar sistemas (político, social e econômico). Os direitos discutidos nas reclamações cíveis (atrelados ao consumo, sistema bancário, compras pela internet e nas lojas de bairro, conflitos de vizinhança, imagem, propriedade, etc.) confirmam que além de atenderem às exigências do grande Capital (Mercado), o JEC é benéfico à população local, por inseri-la no mercado de consumo de mundo globalizado. Ademais, ao concretizar direito, retroalimenta o Sistema de Justiça e rompe com ciclo vicioso de empregar a máquina judiciária em favor de casta privilegiada, já beneficiada pela burocracia estatal.

A compreensão do instituto pelos magistrados e servidores judiciais e a aprovação pelos usuários (recomendados por 90% dos jurisdicionados) também robustecem o êxito da política administrativa judiciária que priorizou a instalação dos JECs. Porém, não pairam dúvidas de que o maior benefício alcançado, e aqui se recorre aos ensinamentos de Amartya Sen, foi o de conscientizar a população local acerca dos seus direitos e da existência de espaço próximo e adequado para pleiteá-los, porquanto a viabilidade de propor reclamação cível deu poder à população, que passou a usufruir, pela primeira vez no curso da História, do *status* de jurisdicionado para além da esfera penal.

Até então reinava quadro de desigualdade social e econômica em que o Judiciário em nada contribuía para operar mudanças, repetindo inércia adotada desde a época da escravidão. Apenas ao assumir sua atribuição constitucional, de ser agente transformador da sociedade pela concretização de Justiças, superou o patrimonialismo e a burocracia estatal, e assumiu o papel de incentivador do desenvolvimento pela transposição de barreiras, impostas, sobretudo, aos mais vulneráveis.

Mas, ainda falta muito. Demonstra esse estudo que o mais vulnerável ainda não conseguiu acesso ao Sistema de Justiça. O próprio perfil do jurisdicionado atesta que o totalmente desprovido de renda e escolaridade ainda não adentrou. As razões? A gratuidade de custas e a desnecessidade de profissional habilitado são insuficientes à inserção dos excluídos. Ocorre que o deslocamento, sobretudo para os moradores dos Termos Judiciais, que demanda pagamento de transporte e alimentação, representa muito em Estado cuja renda *per capita* é pouco maior que R\$ 500,00. Para acesso dos excluídos algumas medidas devem ser implementadas, como o deslocamento da estrutura da Secretaria Judicial para termos e ilhas.

Concretizar a revolução democrática na Justiça perpassa pelo enfrentamento histórico da exclusão. Consequentemente, urge a retomada de política administrativa judiciária que priorizou a instalação de JECs nas cidades do interior do Maranhão. Todavia, é necessário mais, pois, apenas com o deslocamento da máquina judiciária até a população mais carente, poder-se-á falar em verdadeira inclusão. Até o presente momento o JEC, apesar de haver em muito contribuído na política afirmativa de inclusão no Judiciário, foi incapaz de reverter o paroquialismo e a burocracia estatal, e continua utilizado por categoria já privilegiada, como atesta a renda e escolaridade aferida dos usuários investigados, que bem superior a média estadual global. O direito à assistência judiciária (primeira onda) e ao acesso à Justiça efetiva (terceira e quarta onda) não foram suficientes para conceder dimensão plena aos JECs, como previa o legislador.

Fortalecimento da política administrativa judiciária

Em conclusão, frente aos estudos apresentados, sobretudo à pesquisa de campo, embora sem pretender exaurir a discussão, apresentam-se as seguintes proposições para colaborar com a política administrativa do Poder Judiciário do Maranhão, no sentido de retomar a instalação de JECs nas Comarcas de médio porte deste Estado (entrância intermediária):

- 1 Priorizar a instalação de unidades do JEC nas Comarcas de entrância intermediária do Maranhão, considerando como critério de eleição não apenas o acervo, mas a média da distribuição dos últimos cinco anos. Justificativa: possibilidade de solucionar demandas em tempo e custo menores (1/7 do trâmite da Vara Ordinária); racionalização da força de trabalho pela adoção de

procedimento único (migração da vara comum para as unidades especializadas); e aprovação do modelo pelos jurisdicionados maranhenses (nota superior a 8,4);

- 2 Deslocamento das Secretarias Judiciais para termos e ilhas. Justificativa: a transferência provisória da máquina judiciária para as comunidades mais distantes (povoados e ilhas), onde, em regra, residem os mais vulneráveis, possibilita a verdadeira inclusão no Judiciário. A supressão da burocracia, a mudança da Secretaria Judicial ao invés do jurisdicionado, predispõe o acesso aos que ainda continuam fora do Sistema de Justiça por não disporem de meios para arcar com os custos acessórios do processo (deslocamento, alimentação e honorários de profissional);
- 3 Encaminhar proposta para a Defensoria Pública Estadual do Maranhão, recomendando atuação nas reclamações cíveis. Justificativa: inaceitável é a alegação esboçada pela Defensoria Pública do Estado do Maranhão para não atuar onde há os hipossuficientes, porquanto embasada em dados defasados (quadro de defensores datado de mais de sete anos). A essência do JEC exige o deslocamento de todos os atores de Justiça ao encontro dos necessitados. Inadmissível, também, a concentração de Defensores Públicos na Capital, onde é notório que há número suficiente de advogado. A recusa ainda se mostra mais desarrazoada quando se trata de não atuar em JEC, local idealizado para inclusão dos hipossuficientes. A norma interna que veda a atuação de Defensores Públicos Estaduais em JEC obstaculiza o acesso à Justiça efetiva, contribuindo para a perpetuação do estado de coisas, ferindo a CF;
- 4 Proporcionar formação teórica aos operadores do direito (magistrados e servidores) em parceria com as universidades e escolas de Magistraturas. Justificativa: a parceria entre o Tribunal de Justiça do Maranhão e as Universidades do Maranhão para elaboração de política administrativa judiciária, deve ser priorizada, sobretudo pela existência de curso de mestrado voltado ao Sistema de Justiça Estadual, por predispor maior acerto quando da eleição das políticas administrativas judiciárias. O trabalho da Academia e do Judiciário (escolas de magistraturas, planejamento estratégico, etc.), em conjunto, tende a promover o aperfeiçoamento do Sistema de Justiça, como já constado em projetos realizados na Europa e América do Norte.

O arremate dessa pesquisa não encerra ciclo, pois indispensável o constante aprimoramento da política administrativa judiciária do TJ/MA para consolidar a inserção

dos vulneráveis no Sistema de Justiça. O fato de quase todos os entrevistados apontarem a inexistência de barreiras nos JEC, deve ser considerado o início de uma revolução, e desde já autoriza a perfilhação das unidades investigadas como modelo de gestão. Mas é a junção de todos os dados colhidos, corroborando ser o JEC vetor de desenvolvimento para a população local, que enseja a continuidade da política que priorizou a instalação de unidades do JEC nas comarcas de médio porte do interior do Estado do Maranhão, porquanto necessária para que a Lei 9.099/1995 alcance a sua *ultima ratio*: Justiça e cidadãos próximos.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica**: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- AQUINO, Maria da glória Costa Gonçalves. **Considerações sobre a Resolução CNJ N° 125/2010**: uma avaliação política da política judiciária brasileira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editoras, 2014.
- BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Casa Rui Barbosa, 1999.
- BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional civil brasileiro. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 15, p. 11-47, 2001. Disponível em: http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista15/revista15_11.pdf. Acesso em: 13 ago. 2018.
- BAUM, Lawrence. **A Suprema Corte**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.
- BONATO, Giovanni. Panorama da arbitragem na França e na Itália: perspectiva de direito comparado com o sistema brasileiro. **Revista Brasileira da Arbitragem**, n. 43, 2015.
- BONATO, Giovanni; COELHO, Lavinia H. M. A equalização do ônus da prova no novo CPC e a necessidade de postura ativa das partes frente ao poder instrutório do julgador. *In*: **Teorias da justiça, da decisão e da argumentação jurídica**. Brasília: CONPEDI, 2017, v. 1, p.23-41.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BOUDREAUX, Donald J. **Menos Estado e mais liberdade**. Trad. Leonardo Castilhone. Barueri: Faro Editorial, 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1937.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n° 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 2 nov. 2015.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n° 13.105, de 16 de março de 2015**. Dispõe sobre o Código de Processo Civil. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 2 nov. 2017.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **O processo histórico no desenvolvimento econômico**. 2007. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.21.processohistoricododesenvolveconomico-agosto23.pdf>. Acesso em: 21 jan. de 2018.

BRUE, Stanley L. **História do pensamento econômico**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Juizados especiais cíveis estaduais, federais e da fazenda pública: uma abordagem crítica**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CAPPELLETTI, Mauro. Conferência proferida no Plenário da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Traduzido por Tupinambá Pinto de Azevedo. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 35, Nova Fase, p. 47-53, 1995.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes irresponsáveis**. São Paulo: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1989.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Contexto enfermagem**, Florianópolis, p. 679-684, out./dez. 2006.

CARNEIRO, Athos Gusmão. **Jurisdição e competência**: exposição didática: área do processo civil. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Teoria e prática dos Juizados Especiais Cíveis**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil**. Campinas, SP: Bookseller, 2000. v. 3.

CINTRA, Antonio Carlos. **Teoria geral do processo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Enunciados cíveis**. [2018]. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/redescobrimdo-os-juizados-especiais/enunciados-fonaje/enunciados-civeis>. Acesso em: 20 jan. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 1**: Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, DF, 2006. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-atualizada-pl.pdf](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-1-22-dezembro-2006-548706-norma-atualizada-pl.pdf). Acesso: 9 mar. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 6**: Dispõe sobre a aferição do merecimento para promoção de magistrados e acesso aos Tribunais de 2º grau. Brasília, DF, 2006. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_06.pdf. Acesso em: 9 mar. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 125**: Dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF, 2010. Disponível em: http://www.crpsp.org.br/interjustica/pdfs/outros/Resolucao-CNJ-125_2010.pdf. Acesso em: 9 mar. 2018.

CUNHA, José Ricardo (org.). **Direitos humanos e poder judiciário no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

DAKOLIAS, Maria. **O setor judiciário na América latina e no Caribe**. Nova York: Banco Mundial, 1996.

DIEFENTHALER, Gustavo Alberto Gastal. Os Juizados Especiais Cíveis e seus desafios. *In*: LINHARES, Erick (org.). **Juizados Especiais Cíveis e o novo CPC**. Curitiba: Juruá, 2015.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ECONOMIDES, Kim. **Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”**: epistemologia *versus* metodologia? 2010. Disponível em: <http://gajop.org.br/justicacitada/wpcontent/uploads/Lendo-as-Ondas-do-Movimento-de-Acesso-aa-Justica.pdf>. Acesso em 25 jul. 2016.

FACHIN NETO, Eugênio. A outra justiça: ensaio de direito comparado sobre os meios alternativos de resolução de conflitos. **Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul**, v. 36, n. 115, p. 85-117, 2009.

FARAGO, France. **A justiça**. Rio de Janeiro. Tradução Maria José Pontieri. São Paulo, Manole, 2004.

FERRARI, Giuseppe. **Introduzione ad uno Studio sul diritto pubblico consuetudinario**. Milano: Giuffrè, 1950.

FERREIRA NETO, Manoel Aureliano. **A aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade nas relações de consumo**. São Paulo: Fiuza, 2008.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Relatório ICJBrasil**: 1º semestre 2016. São Paulo: FGV Direito SP, 2016. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17204/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 23 mar. 2018.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Conciliação e Juizados das pequenas causas. *In*: WATANABE, Kazuo (coord.). **Juizado Especial das pequenas causas**. São Paulo: RT, 1985.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Mudanças estruturais no processo civil brasileiro. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Paraná, 2006. Disponível em: <https://docplayer.com.br/16694359-Ada-pellegrini-grinover.html>. Acesso em: 23 jan. 2018.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O Controle de Políticas Públicas pelo Poder Judiciário. *In*: SCHILLING, Maria (coord.). **Caderno de Administração da Justiça**: planejamento estratégico. Paraná: Escola da Magistratura, 2009.

HABERMAS, Jurgen. **Sobre a constituição europeia**. São Paulo: Unesp, 2012.

HOBSBAWM, Eric J. **Da revolução industrial inglesa ao neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.

HONÓRIO, Maria do Carmo. Os critérios dos Juizados Especiais e o novo CPC. In: LINHARES, Erick (org.). **Juizados Especiais Cíveis e o novo CPC**. Curitiba: Juruá, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. **Brasil**: Maranhão. 2017. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=. Acesse em: 10 mar. 2018.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

KLEINMAN, Paul. **Tudo que você precisa saber sobre filosofia**: de Platão e Sócrates até a ética e a metafísica. Trad. Cristina Sant'Ana. 9. ed. São Paulo: Gente, 2014.

LEBRETON, Marie-Christine. La justice de proximité: um premier bilan pessimiste. **Recueil Dalloz**, p. 2808, 2004.

LINHARES, Erick. **Juizados Especiais Cíveis e o novo CPC**. Curitiba: Juruá, 2015.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 98, n. 888, p. 9-36, 2009.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. 2. ed. São Paulo: RT, 2015.

MARANHÃO. Poder Judiciário. Tribunal de Justiça. **Código de Divisão e Organização Judiciárias do Maranhão**. Atualização, organização e notas de Cleones Carvalho Cunha. 5. ed. São Luís: Edições Esmam, 2018.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz. **Prova e convicção**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MARSHALL, T. H. **Citizenship and social class and other essays**. London: The Syndics of the Cambridge University Press, 1950.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. **O Capital**. 3. ed. São Paulo, Nova Cultural, 1988. v. 2.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O Manifesto Comunista**. 3. ed. São Paulo, Global, 1998.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1998.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**: volume único. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

OBERG, Eduardo. **Os juizados especiais cíveis e a lei 9.099/95**: doutrina e jurisprudência do STF, STJ e dos Juizados Especiais. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

PACHECO, Cristina Carvalho. O Banco Mundial e a reforma do judiciário na América Latina. **Tensões Mundiais**: Revista do observatório das nacionalidades, Fortaleza, v. 2. n. 3, 2006.

POSNER, Richard. Tradução Evandro Ferreira e Silva. **Para além do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (BRASIL). **Ranking IDHM Unidades da Federação 2010**. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-uf-2010.html>. Acesso em: 13 maio 2018.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo Judicial**: parâmetros dogmáticos das Políticas Públicas no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2010.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Trad. Jussara Simões. 4. ed. São Paulo: Martin Fontes, 2016.

REIS JÚNIOR, S. **Dez anos do Conselho Nacional de Justiça**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

RIBEIRO, Antônio de Pádua. As novas tendências do direito processual civil. **Revista Consulex**, Brasília, DF, n. 36, dez. 1999.

ROBL FILHO, Ilton Norberto; TOMIO, Fabrício Ricardo. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do CNJ. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, 2013.

RODRIGUES, Lêda Boechat. **A corte suprema e o direito constitucional americano**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1958.

ROCHA, Felipe Boring. **Manual dos Juizados Cíveis Estaduais**: teoria e prática. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

ROSAS, João Cardoso. **Concepções da justiça**. Portugal: Edições 70, 2012.

ROSSATO, Luciano Alves. **Sistema dos Juizados Especiais**: análise sob a ótica civil. São Paulo: Saraiva, 2012. (Coleção saberes do direito; 48).

SADEK, Maria Tereza (org.). **O Judiciário em debate**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010a.

SADEK, Maria Tereza (org.). **O sistema de justiça**. Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual de Ciências Humanas, 2010b.

SADEK, Maria Tereza (org.). Poder Judiciário: perspectivas de reforma. **Opinião Pública**, Campinas, SP, v. 10, n. 1, p. 1-62, 2004.

SANDEL, Michel J. **Justiça: o que é fazer a coisa certa**. Trad. Matias, Heloísa. 15. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O direito dos oprimidos**. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática na justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 13. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2014.

SAVARIS, Antonio José; XAVIER, Flávia da Silva. **Manual dos Recursos nos Juizados Especiais Federais**. 6. ed. rev. atual. Curitiba: Alteridade, 2017.

SCHELEDER, Adriana Fasolo Pilati. **As garantias constitucionais das partes nos juizados especiais cíveis estaduais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. 8. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2010a.

SEN, Amartya. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. Tradução Bernardo Ajzenberg, Carlos Eduardo Lins Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010b.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. Curitiba: Juruá, 2011.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. 5. ed. Paulo: Veras, 2001.

STRECK, Lenio Luiz. Limites do juiz na produção de prova de ofício segundo o artigo 370 do CPC. **Revista Consultor Jurídico**, set. 2016. [Seção] Senso incomum. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-set-15/senso-incomum-limites-juiz-producao-prova-oficio-artigo-370-cpc>. Acesso em: 23 ago. 2018.

SOUSA, Mônica Teresa Costa. **Direito e Desenvolvimento: uma abordagem a partir das perspectivas de liberdade e capacitação**. Curitiba, Juruá, 2011.

TARUFFO, Michele. **Ensaio sobre o processo civil: escritos sobre processo e justiça civil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

TEDOLDI, Alberto. **Giudice di pace**. [S. l.: s. n.], 2003.

THEODORO JÚNIOR, Humberto (org.). **Novo CPC: fundamentos e sistematização**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: leis e costumes. [Trad.] Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Comentários à lei dos juizados especiais criminais**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO (MARANHÃO). Gabinete da Presidência. **Resol GP 102011**. Dispõe sobre a Política Estadual de treinamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: http://gerenciador.tjma.jus.br/app/webroot/files/publicacao/9359/20110322_resolucao_n_102011.pdf. Acesso em: 25 out. 2018.

VANCIM, Adriano Roberto; GONÇALVES, José Eduardo Junqueira. **Lei dos juizados anotada e interpretada**. 2. ed. São Paulo: Mundo Jurídico, 2016.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. **Curso avançado de Processo Civil**: teoria geral do processo. 16. ed. São Paulo: RT, 2016a. v. 1.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. **Curso avançado de Processo Civil**: cognição jurisdicional (processo comum de conhecimento e tutela provisória). 16. ed. São Paulo: RT, 2016b. v. 2.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* (coord.). **Participação e processo**. São Paulo: RT, 1988.

WATANABE, Kazuo. Controle jurisdicional das políticas públicas: mínimo existencial e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. *In*: WATANABE, Kazuo; GRINOVER, Ada Pellegrini. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Gen-Forense, 2011.

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito do Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

YARSHELL, Flávio Luiz. Il sistema probatorio nel CPC del 2015. **Publicações da Escola da AGU**, v. 8, n. 1, 2016. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1173/852>. Acesso em: 22 mar. 2019.

APÊNDICE A – Pesquisa Juizados.

Pesquisa Juizados

Juizados do Interior do Estado do Maranhão

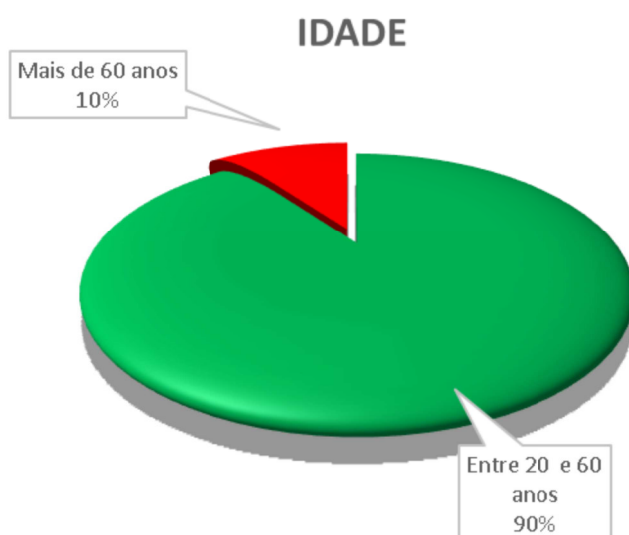
Responsável: Lavínia

São Luís

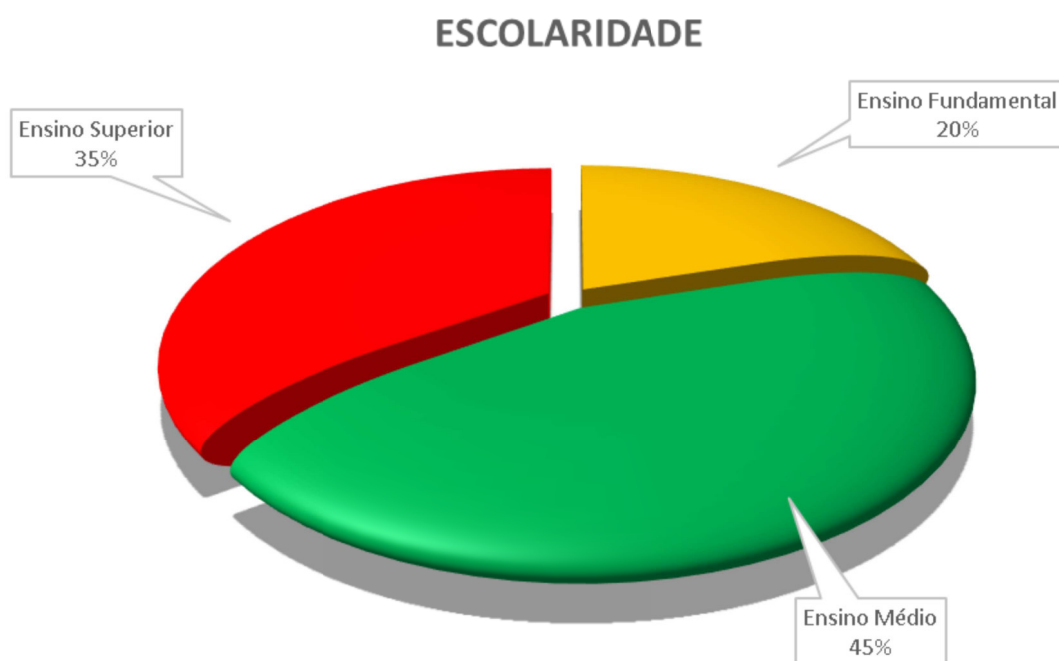
2019

1 BALSAS

1.1



1.2

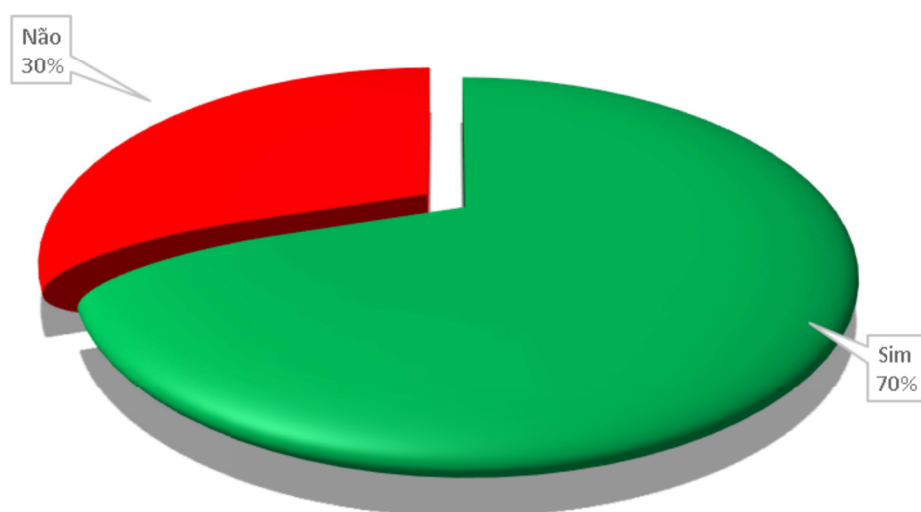


1.3



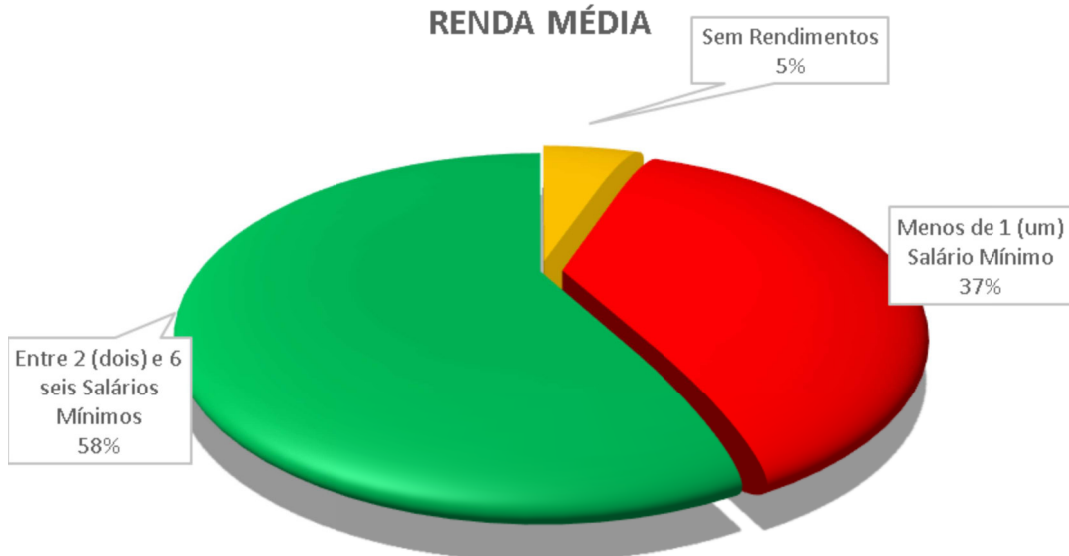
1.4

TAXA DE EMPREGO

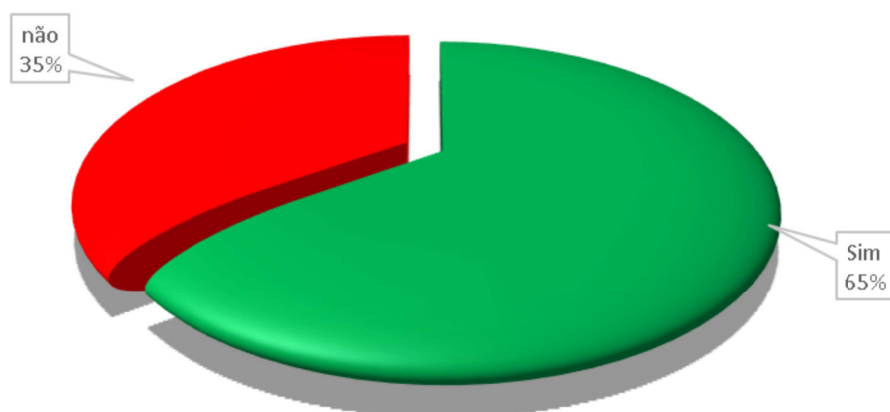


1.5

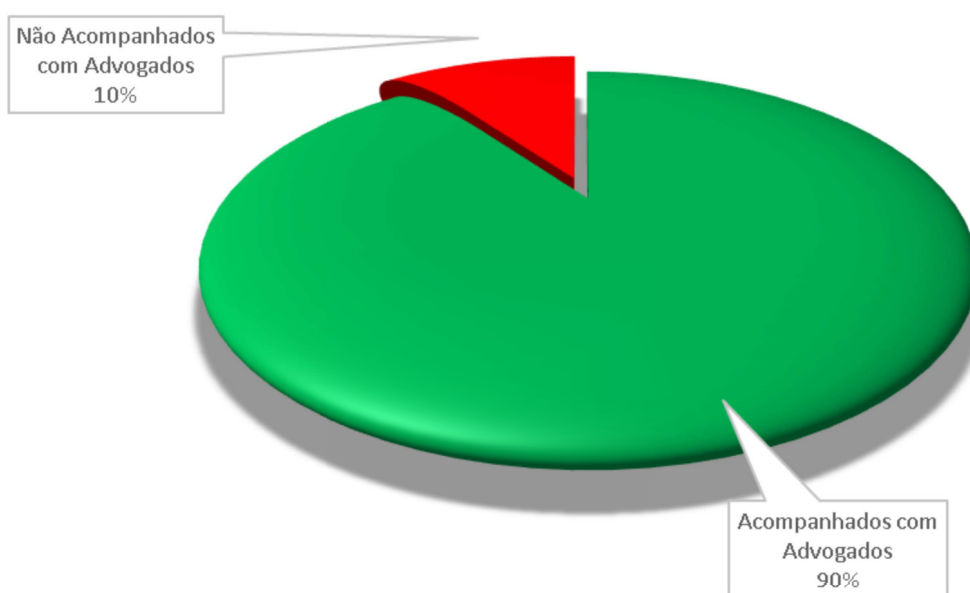
RENDA MÉDIA



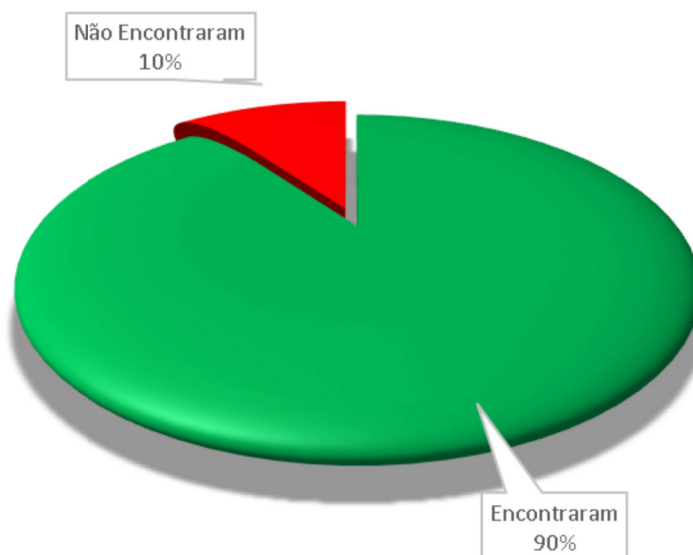
1.6

PROPOSIÇÃO DE AÇÃO ANTERIOR NO JUDICIÁRIO

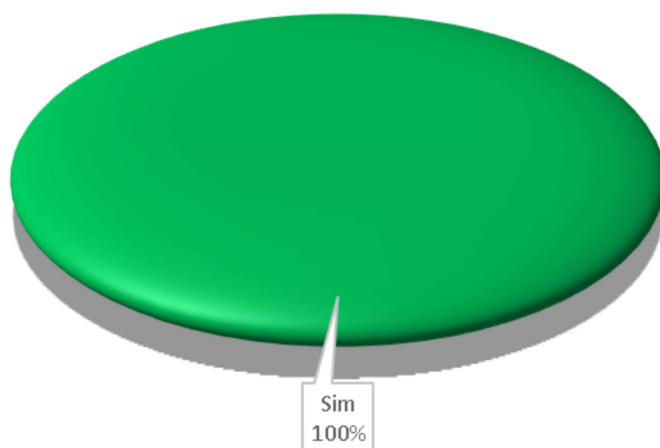
1.7

ACOMPANHAMENTO DE PROFISSIONAL

1.8

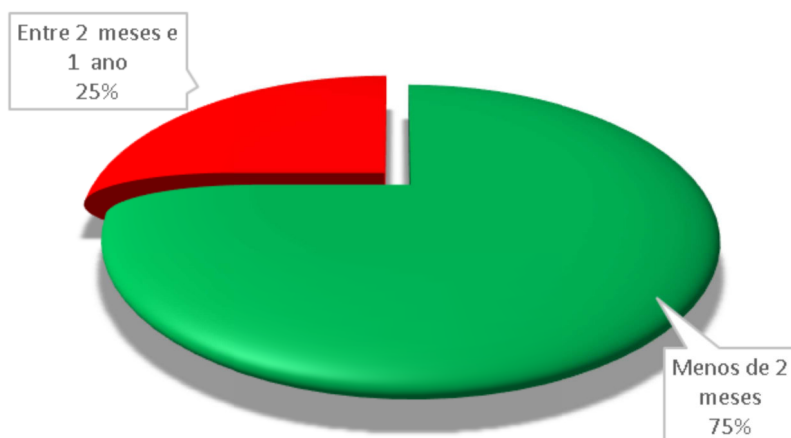
DIFICULDADE PARA PROPOR DEMANDA

1.9

TAXA DE APROVAÇÃO

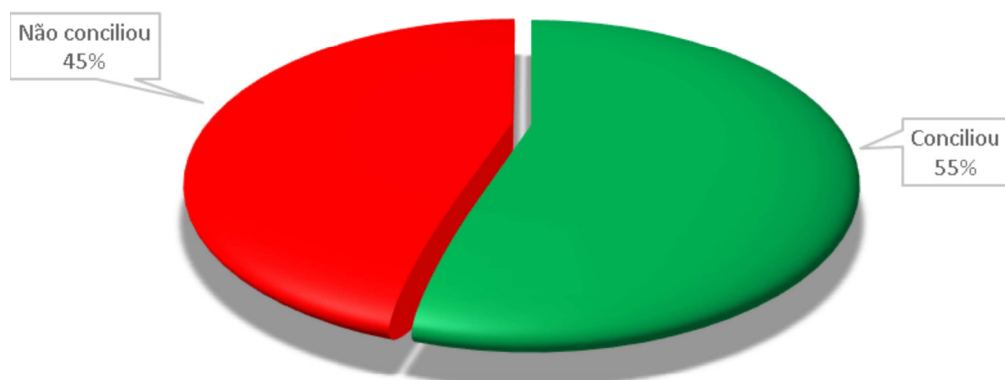
1.10

TEMPO DE ESPERA ATÉ A PRIMEIRA AUDIÊNCIA



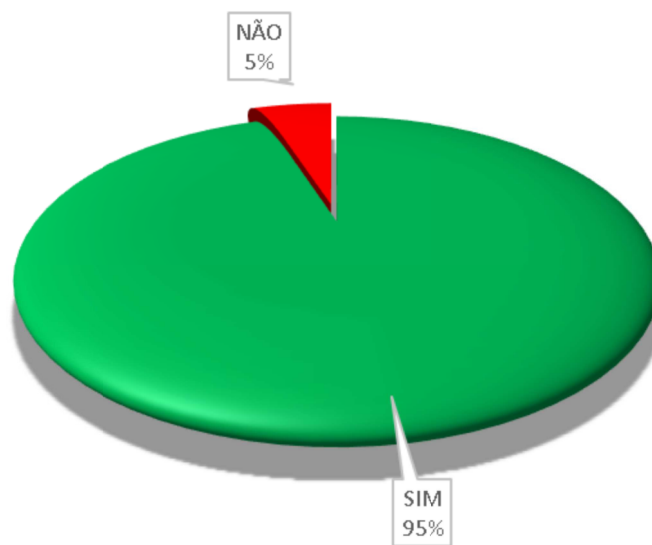
1.11

TAXA DE CONCILIAÇÃO



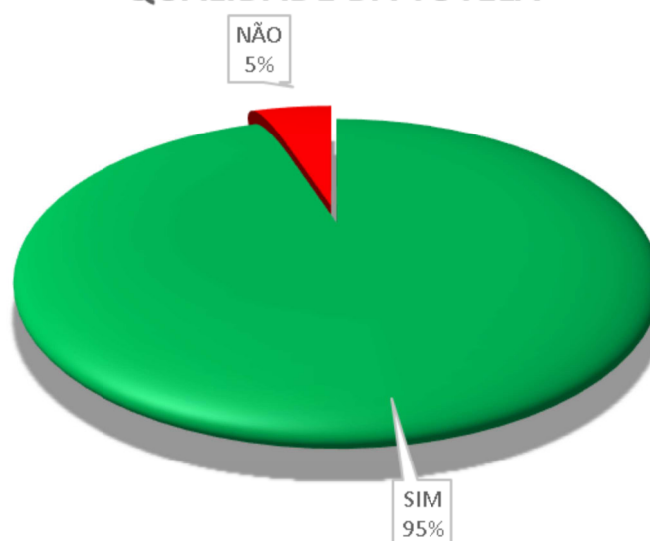
1.12

COMPREENSÃO DO PAPEL DO CONCILIADOR



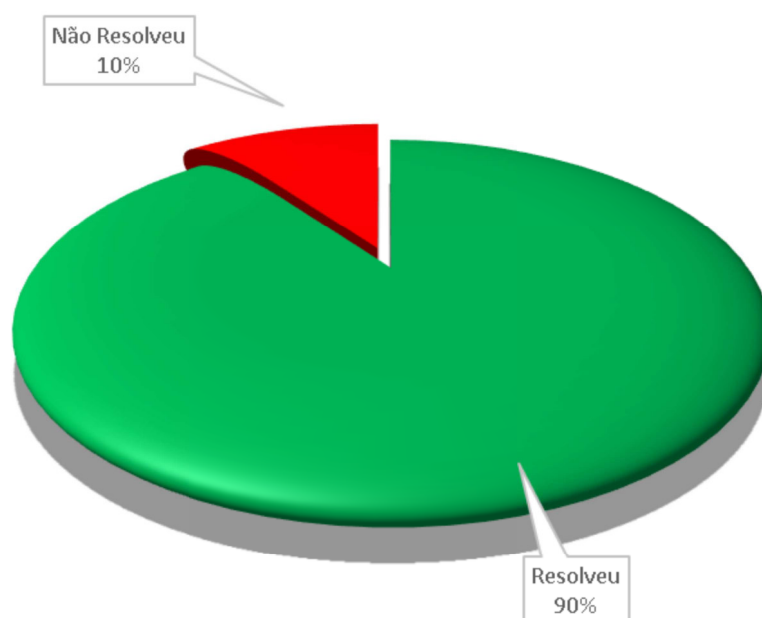
1.13

QUALIDADE DA TUTELA



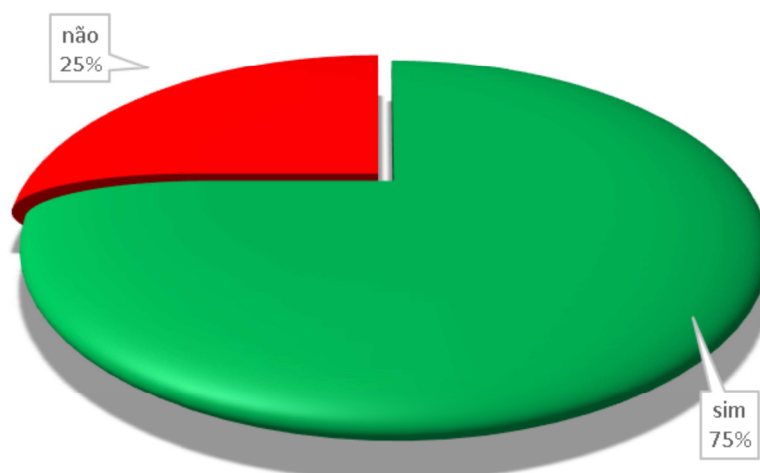
1.14

RESOLUÇÃO DO PROBLEMA

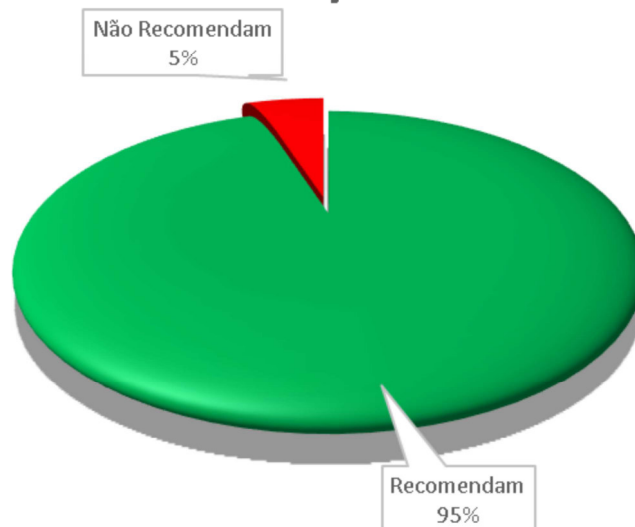


1.15

PARTE COMO PROTAGONISTA



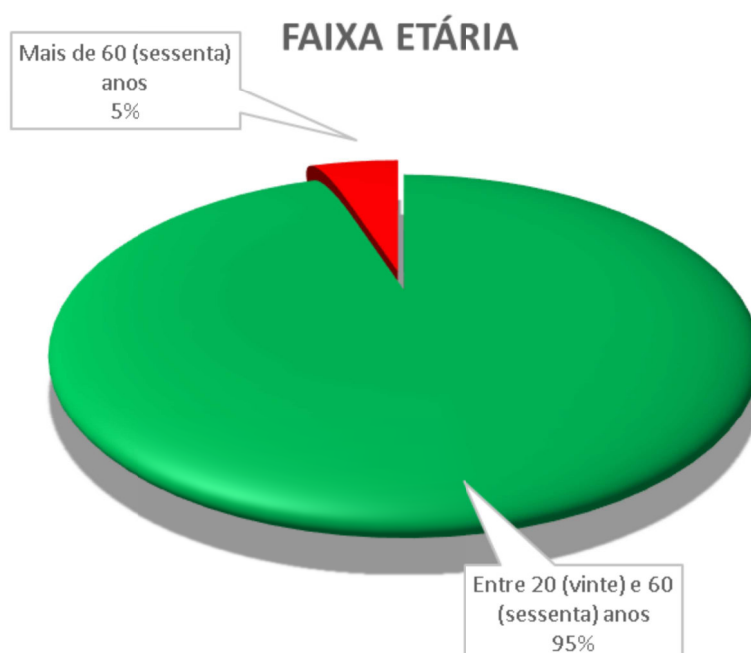
TAXA DE APROVAÇÃO DA UNIDADE



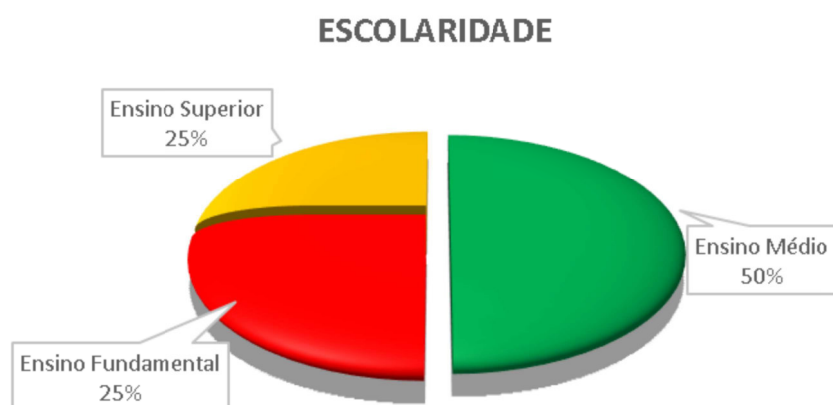
1.16

2 SANTA INÊS

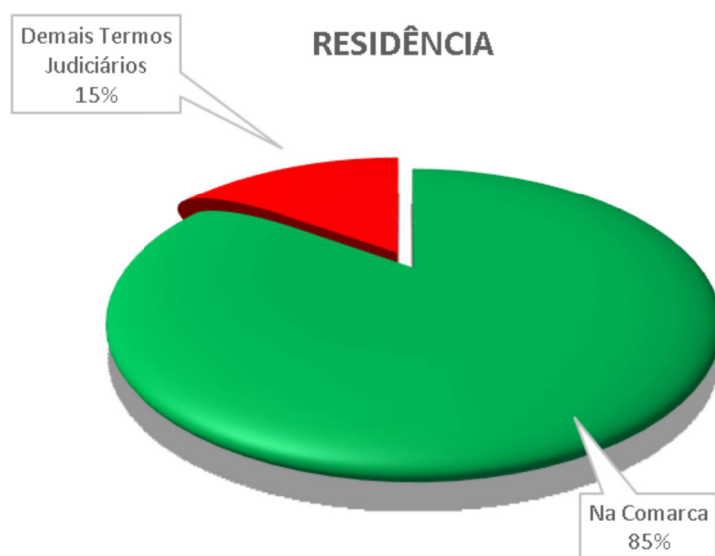
2.1



2.2



2.3

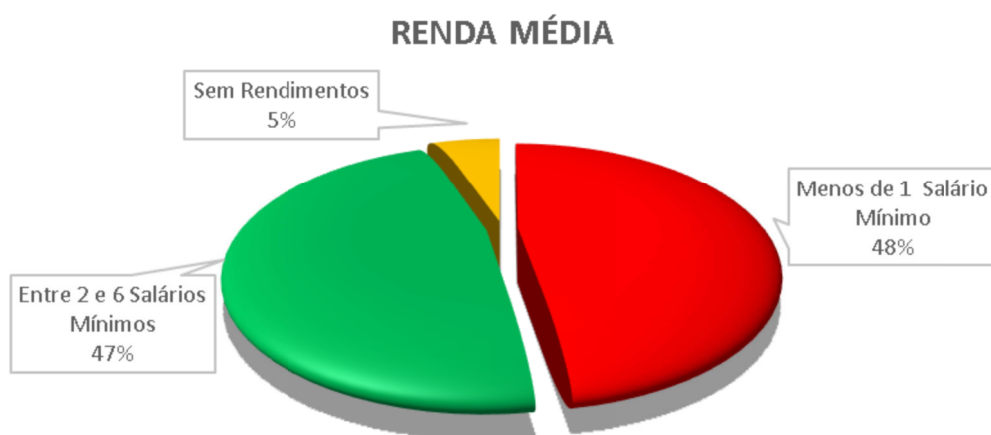


2.4

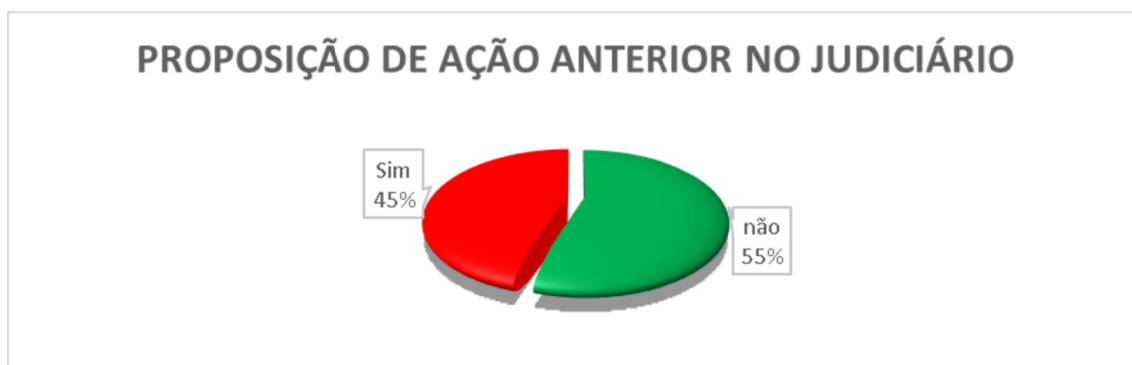
TAXA DE EMPREGO



2.5

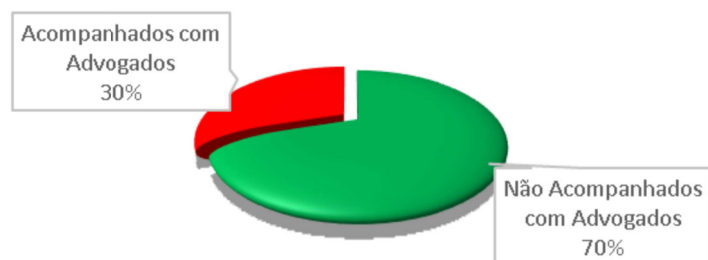


2.6

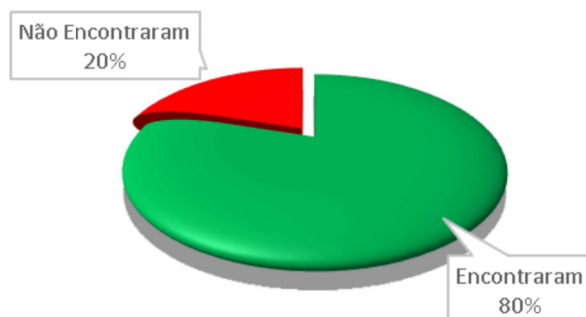


2.7

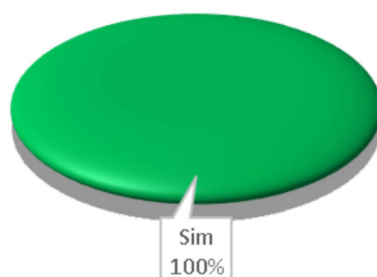
ACOMPANHAMENTO DE PROFISSIONAL



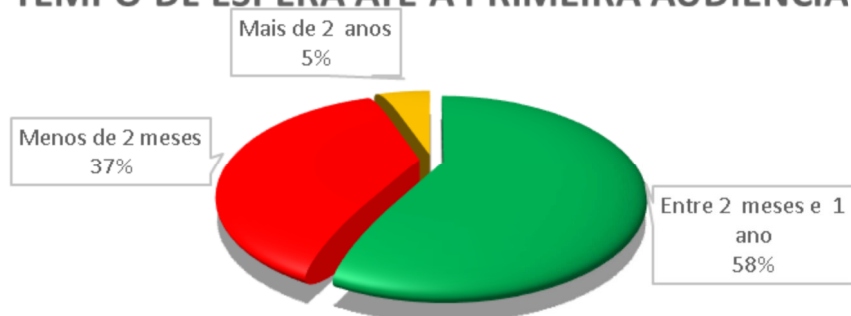
2.8

DIFICULDADE PARA PROPOR DEMANDA

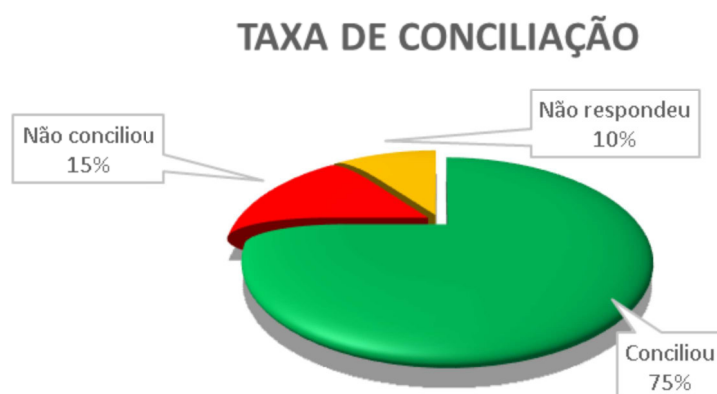
2.9

TAXA DE APROVAÇÃO

2.10

TEMPO DE ESPERA ATÉ A PRIMEIRA AUDIÊNCIA

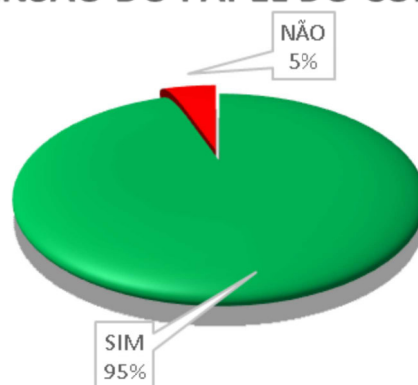
2.11



2.12



2.13

COMPREENSÃO DO PAPEL DO CONCILIADOR

2.14



2.15



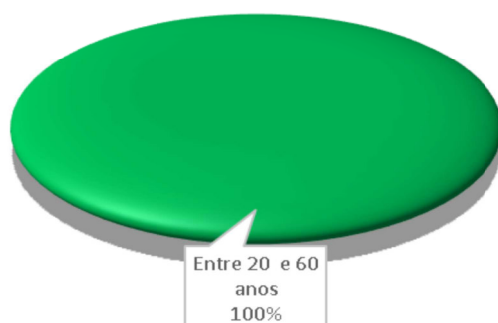
2.16



3 PEDREIRAS

3.1

FAIXA ETÁRIA

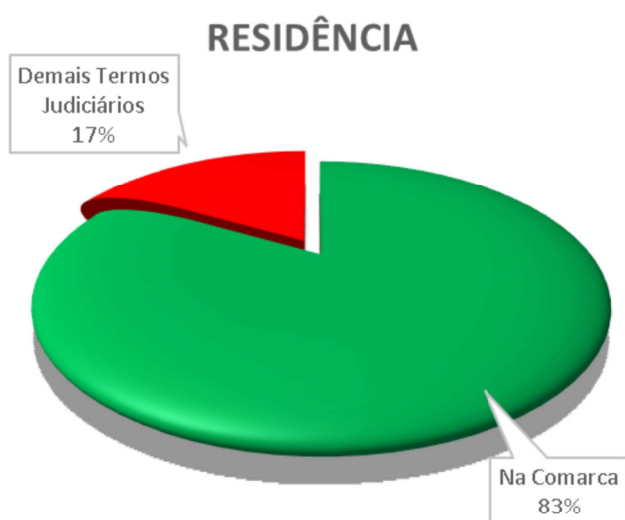


3.2

ESCOLARIDADE

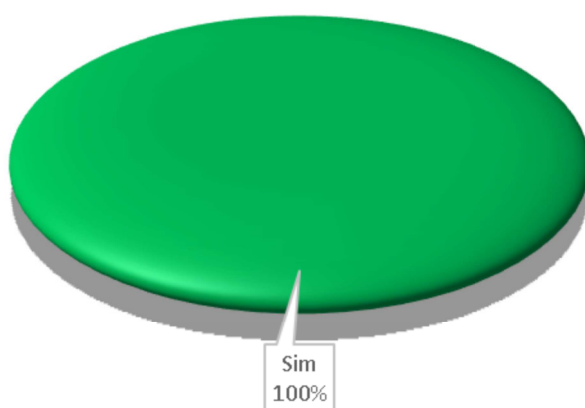


3.3

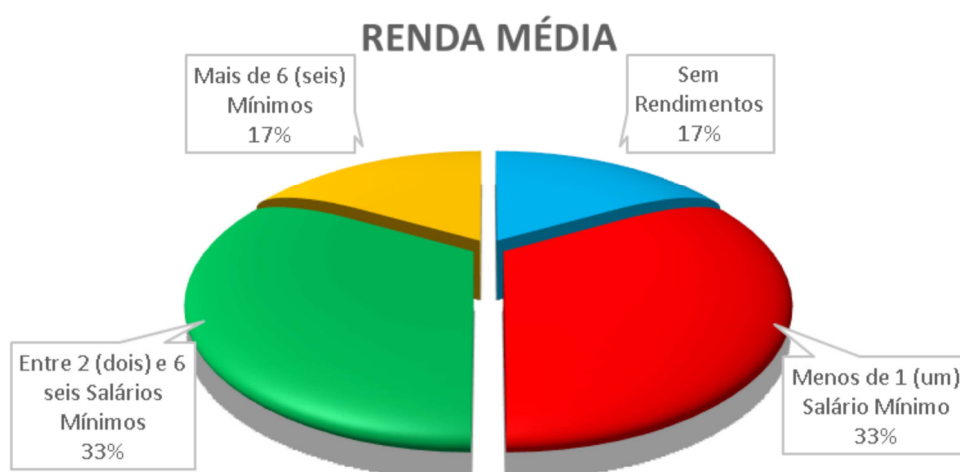


3.4

TAXA DE EMPREGO

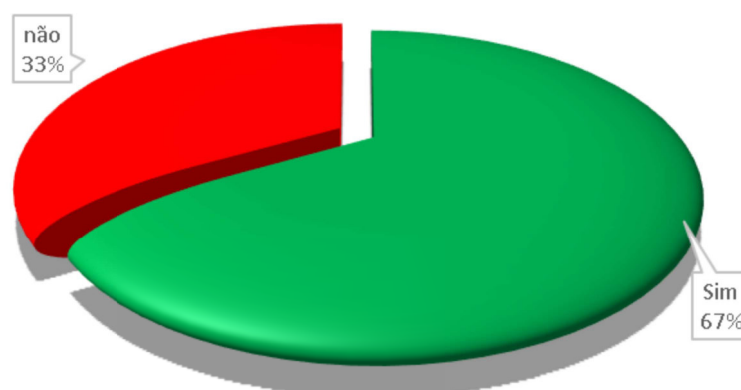


3.5



3.6

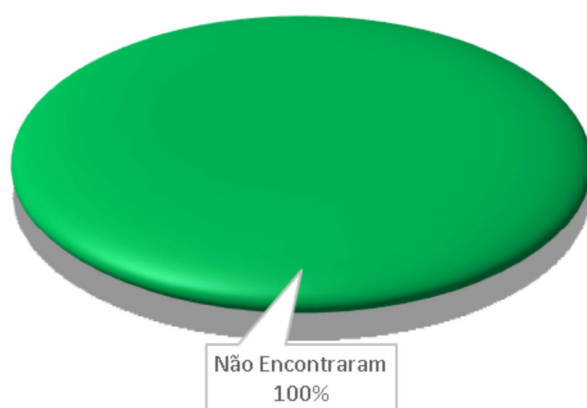
PROPOSIÇÃO DE AÇÃO ANTERIOR NO JUDICIÁRIO



3.7

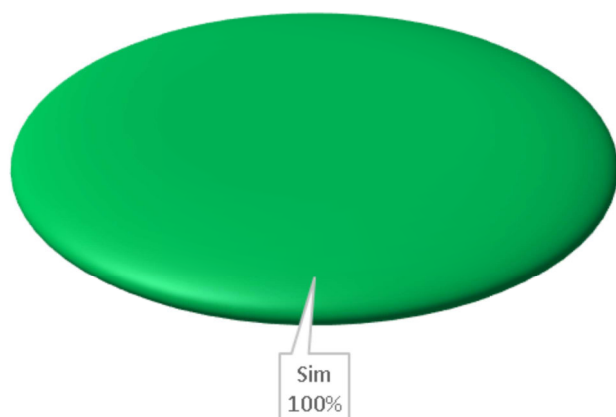
ACOMPANHAMENTO DE PROFISSIONAL

3.8

DIFICULDADE PARA PROPOR DEMANDA

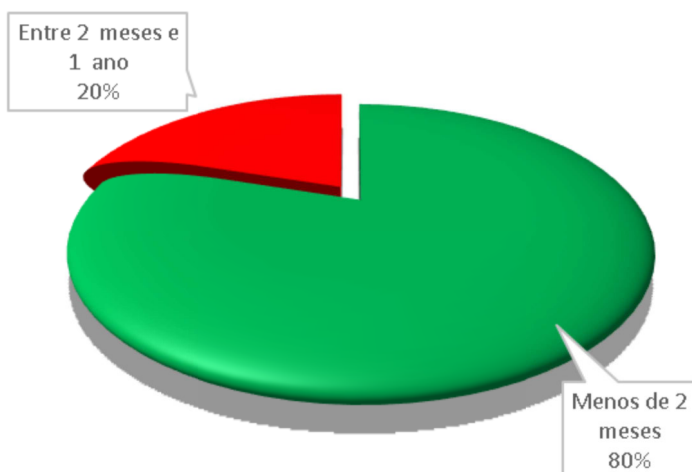
3.9

TAXA DE APROVAÇÃO



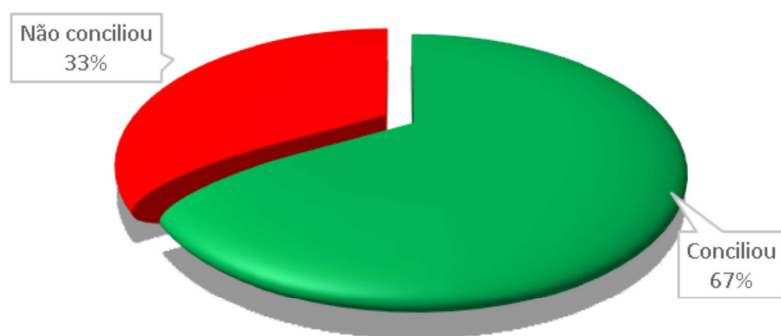
3.10

TEMPO DE ESPERA ATÉ A PRIMEIRA AUDIÊNCIA



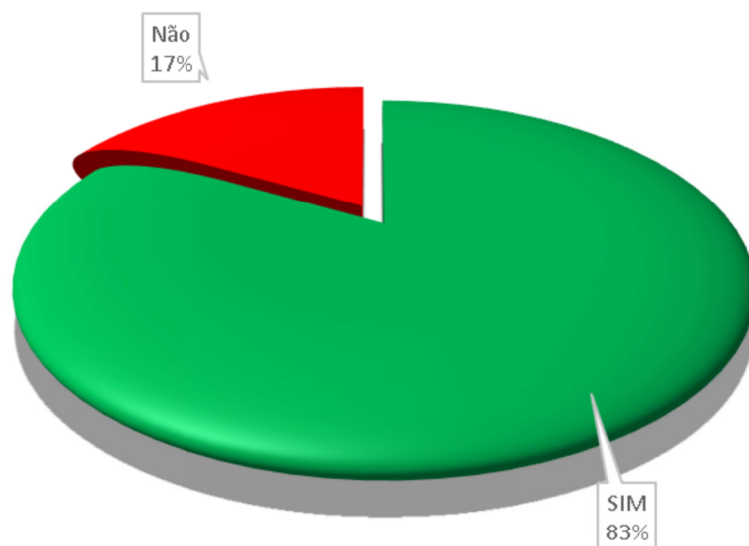
3.11

TAXA DE CONCILIAÇÃO

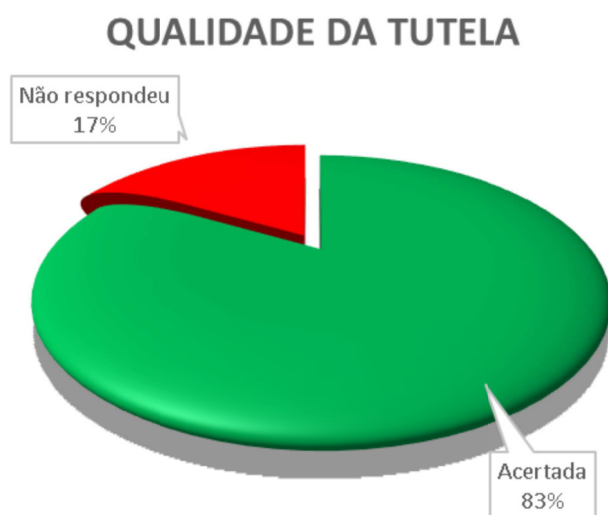


3.12

COMPREENSÃO DO PAPEL DO CONCILIADOR



3.13



3.14

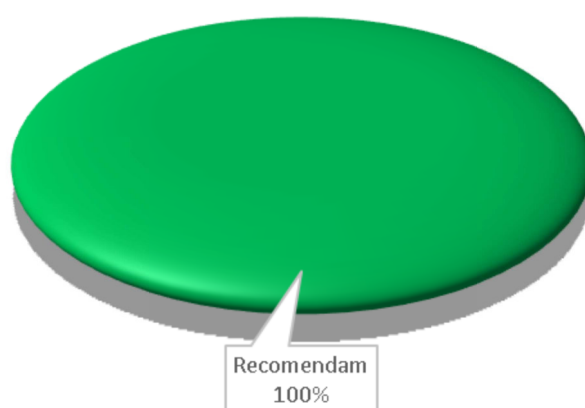


3.15



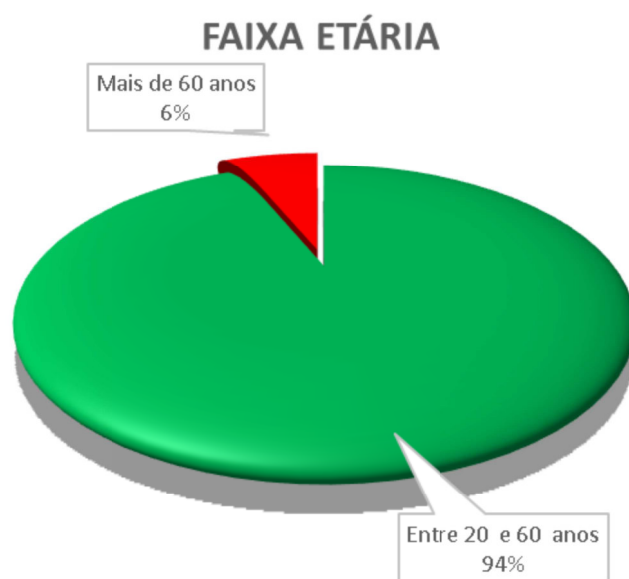
3.16

TAXA DE APROVAÇÃO DA UNIDADE

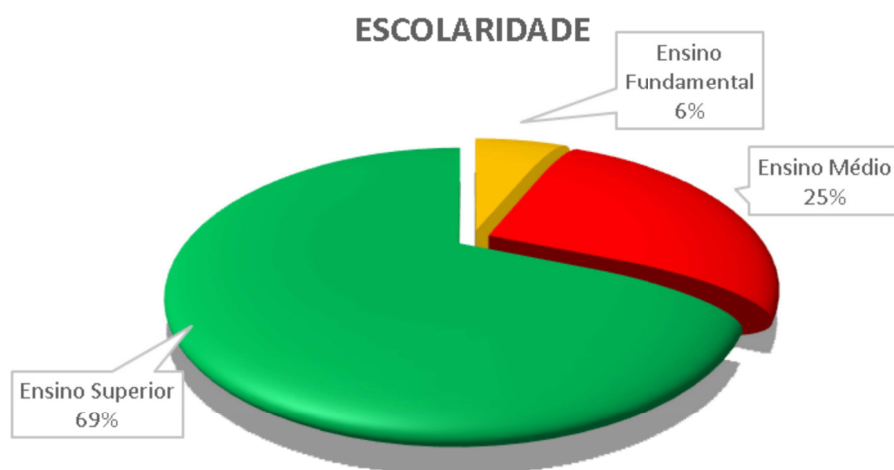


4 CAXIAS

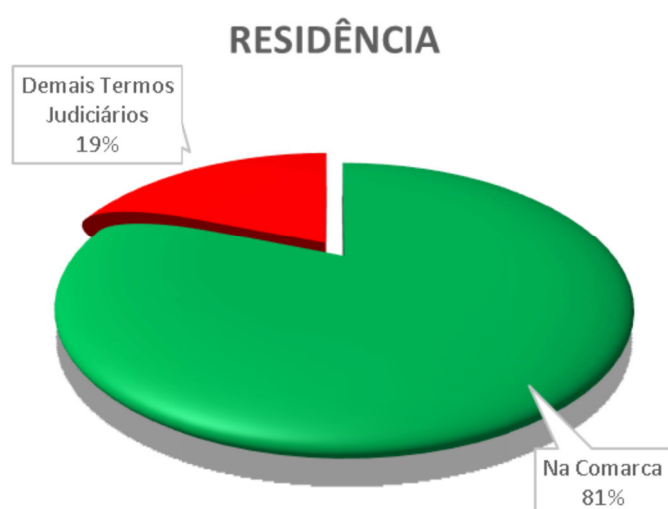
4.1



4.2



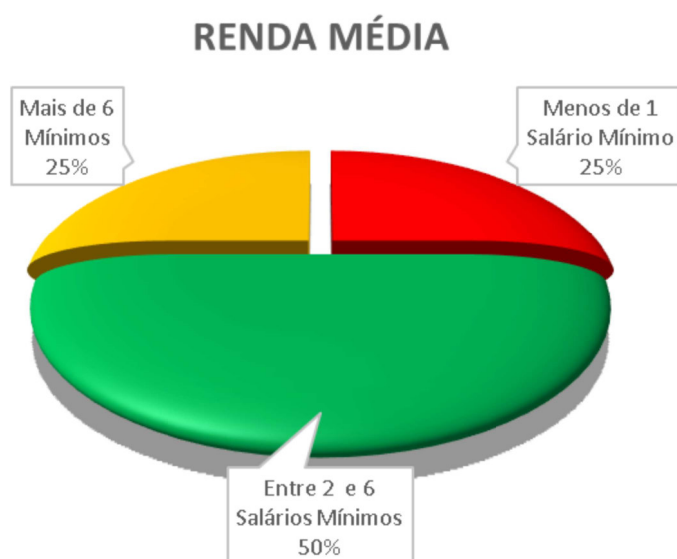
4.3



4.4



4.5



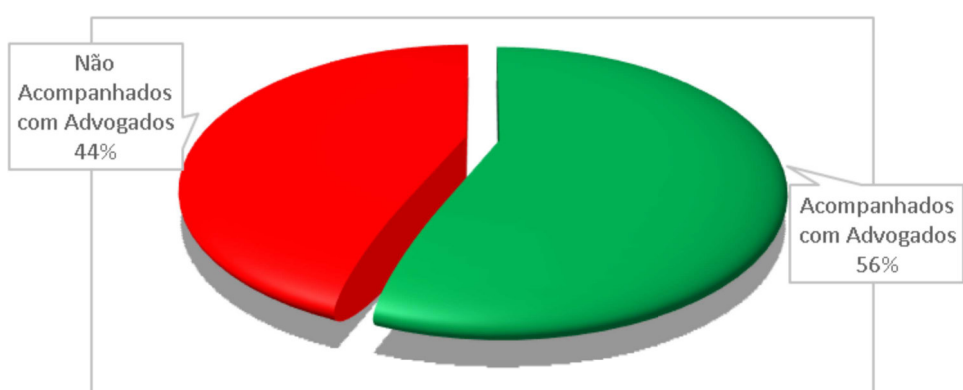
4.6

PROPOSIÇÃO DE AÇÃO ANTERIOR NO JUDICIÁRIO



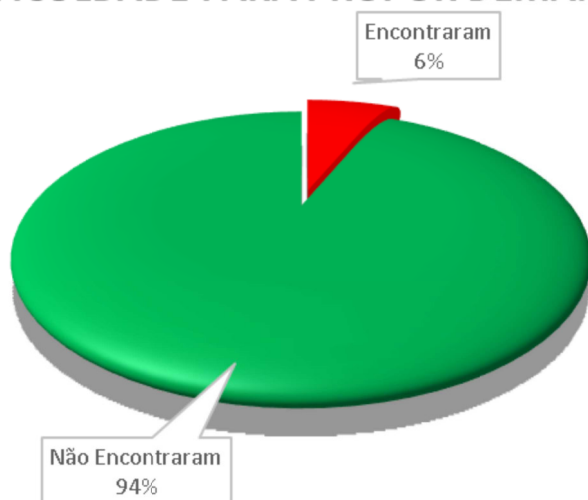
4.7

ACOMPANHAMENTO DE PROFISSIONAL



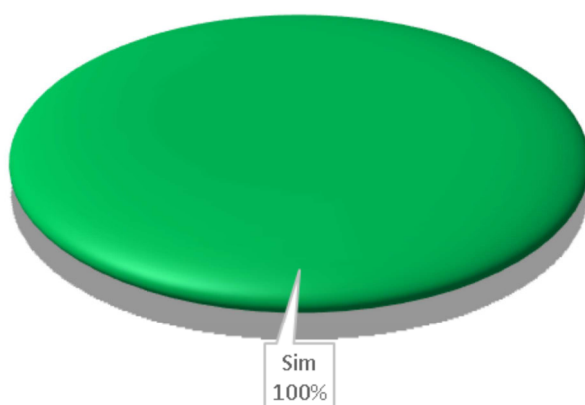
4.8

DIFICULDADE PARA PROPOR DEMANDA



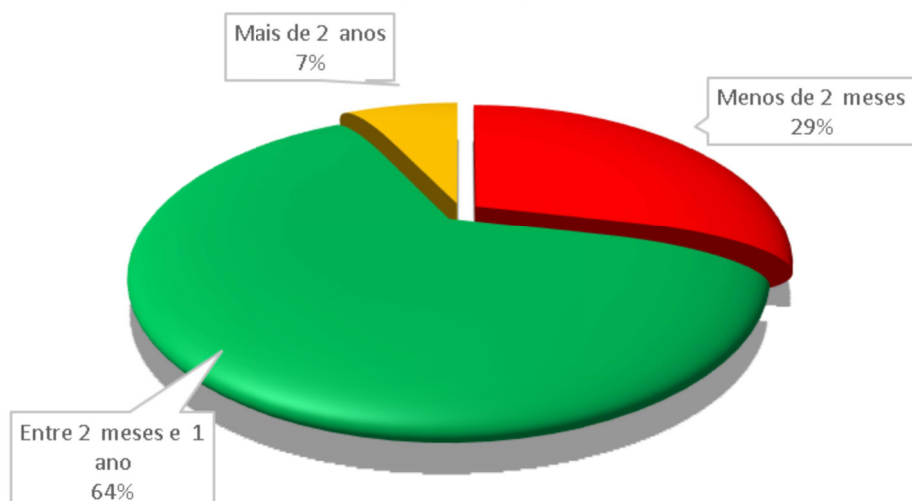
4.9

TAXA DE APROVAÇÃO



4.10

TEMPO DE ESPERA ATÉ A PRIMEIRA AUDIÊNCIA



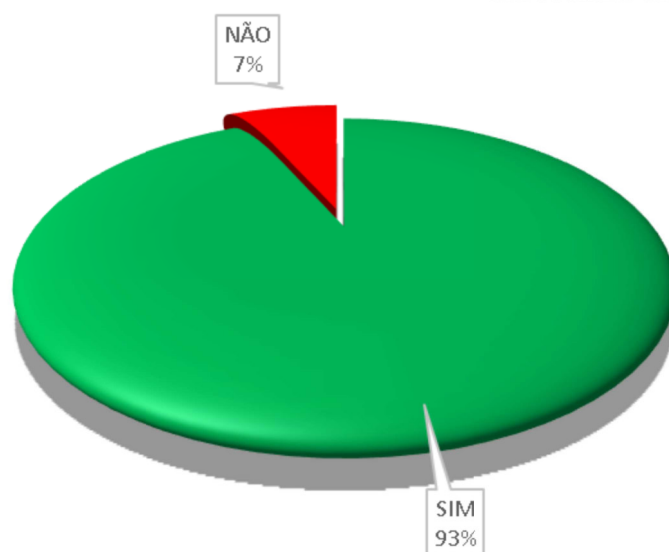
4.11

TAXA DE CONCILIAÇÃO

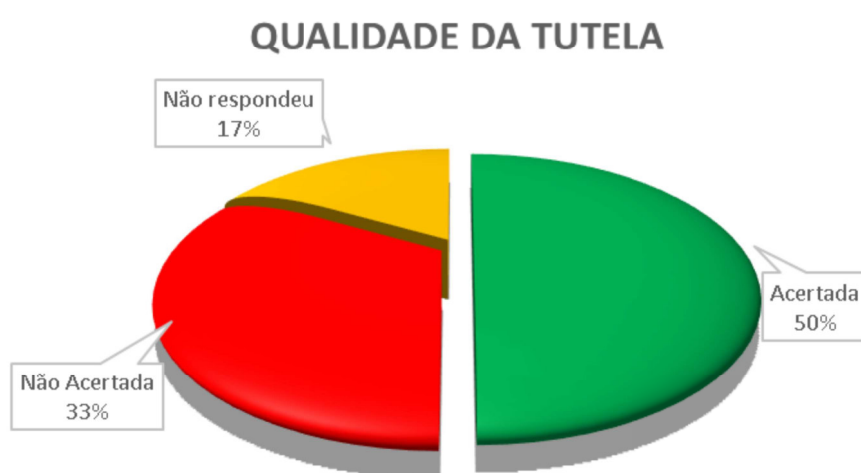


4.12

COMPREENSÃO DO PAPEL DO CONCILIADOR



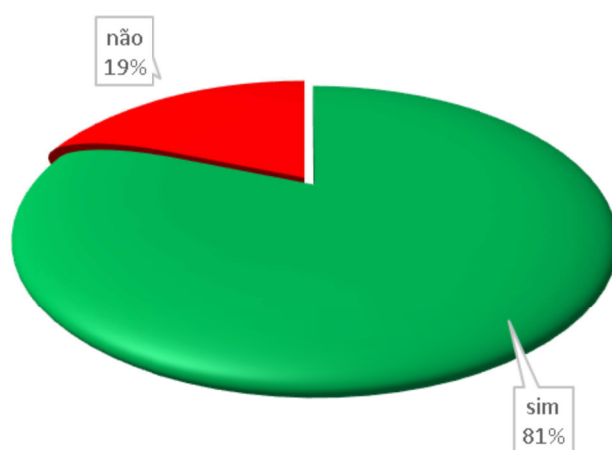
4.13



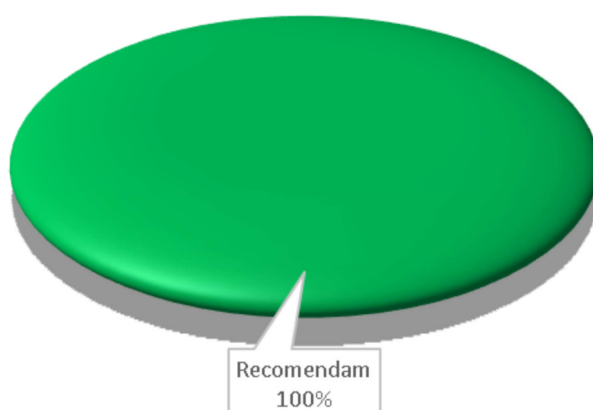
4.14



4.15

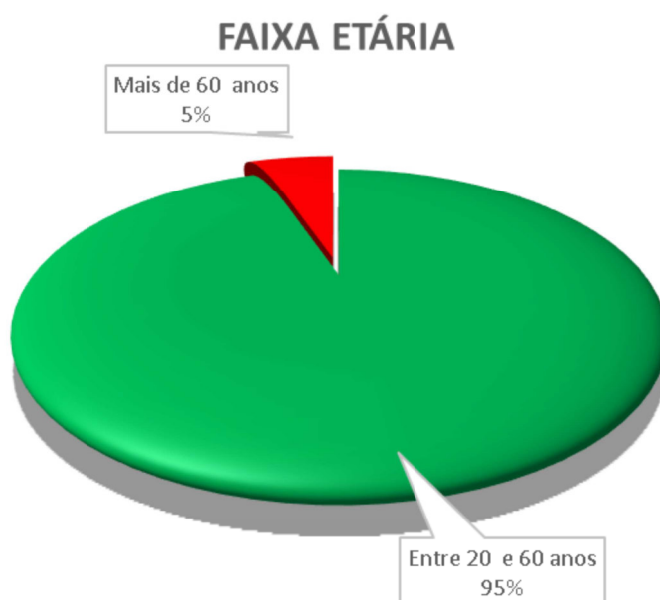
PARTE COMO PROTAGONISTA

4.16

TAXA DE APROVAÇÃO DA UNIDADE

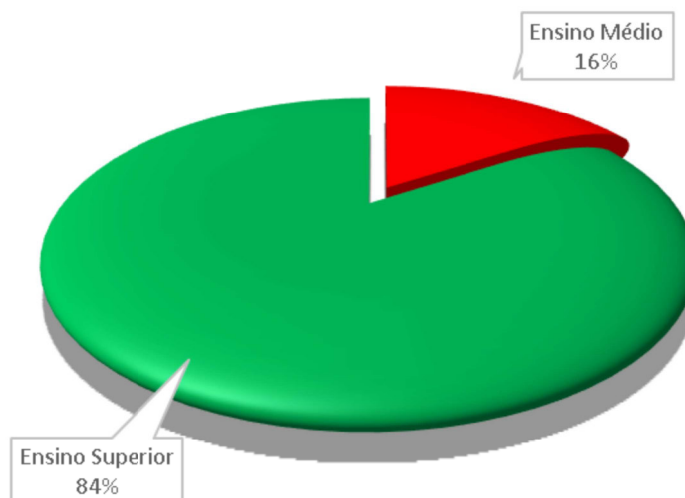
5 BACABAL

5.1



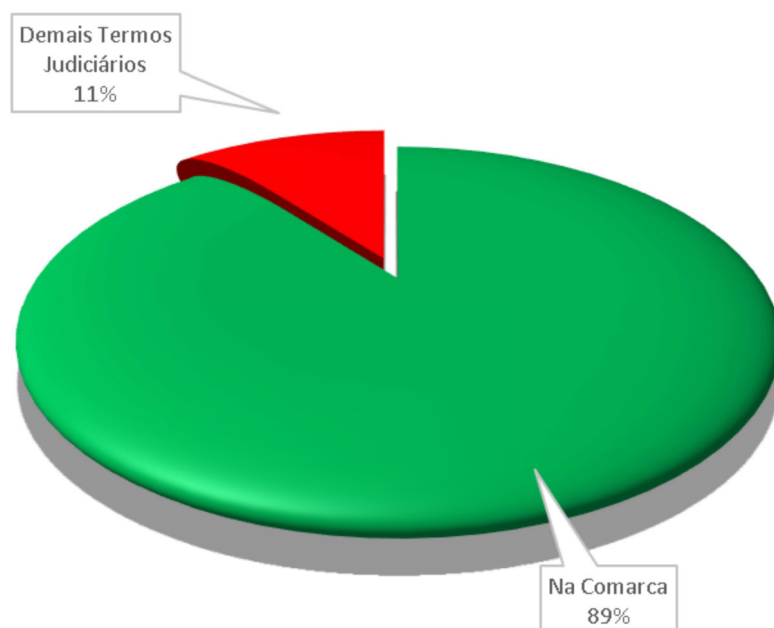
5.2

ESCOLARIDADE



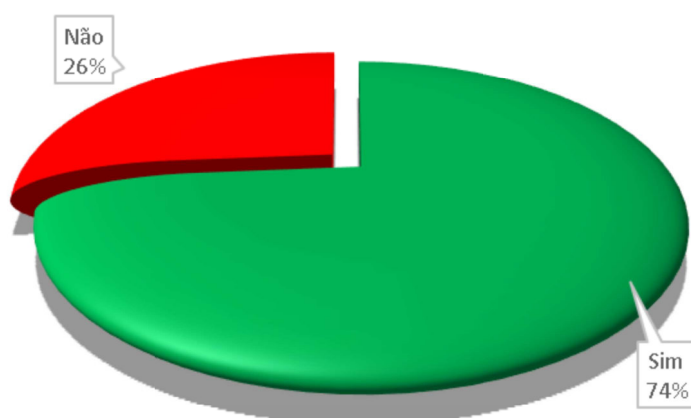
5.3

RESIDÊNCIA

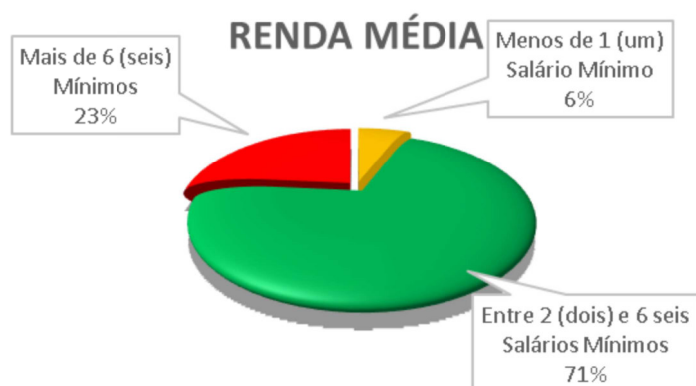


5.4

TAXA DE EMPREGO



5.5



5.6

PROPOSIÇÃO DE AÇÃO ANTERIOR NO JUDICIÁRIO



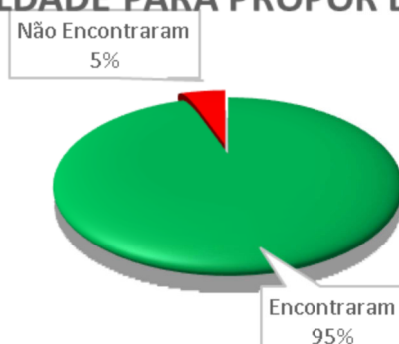
5.7

ACOMPANHAMENTO DE PROFISSIONAL



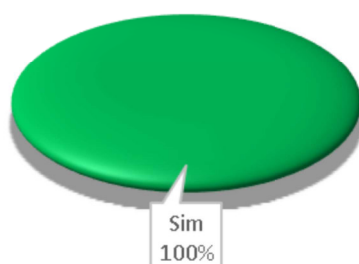
5.8

DIFICULDADE PARA PROPOR DEMANDA



5.9

TAXA DE APROVAÇÃO



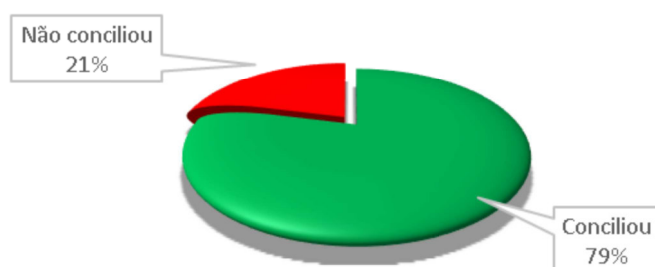
5.10

TEMPO DE ESPERA ATÉ A PRIMEIRA AUDIÊNCIA



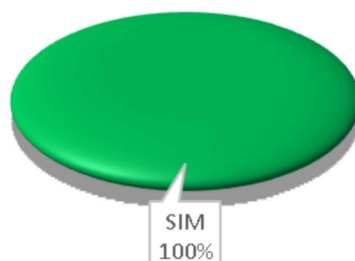
5.11

TAXA DE CONCILIAÇÃO



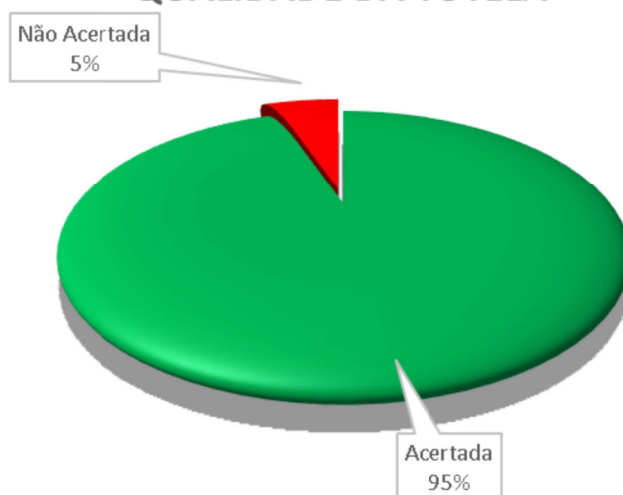
5.12

COMPREENSÃO DO PAPEL DO CONCILIADOR



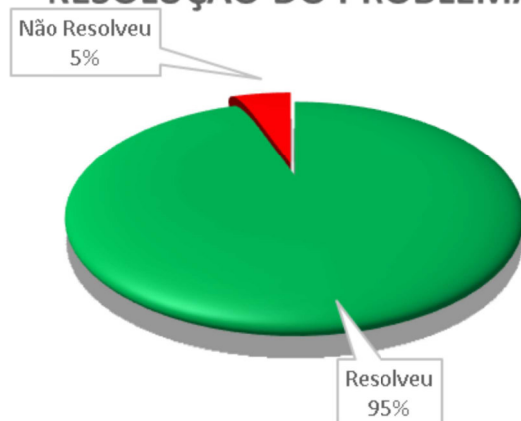
5.13

QUALIDADE DA TUTELA



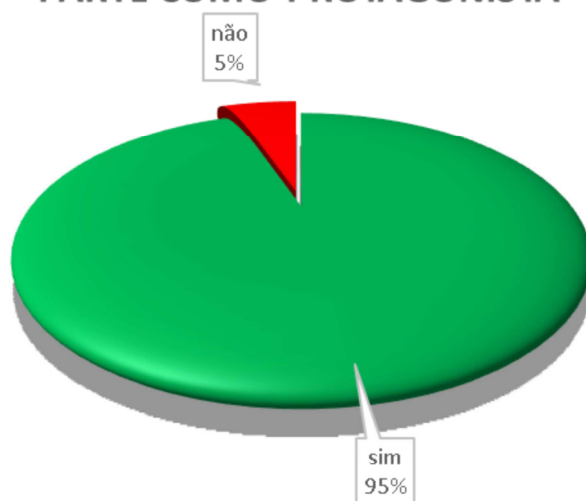
5.14

RESOLUÇÃO DO PROBLEMA



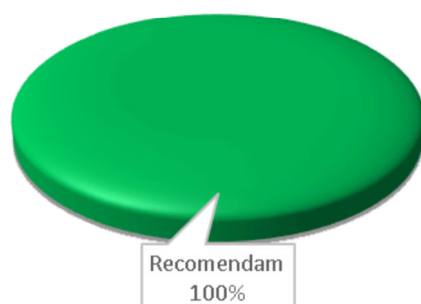
5.15

PARTE COMO PROTAGONISTA



5.16

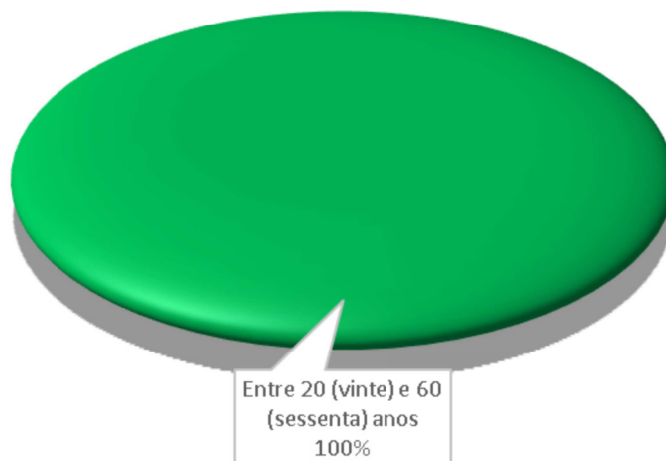
TAXA DE APROVAÇÃO DA UNIDADE



6 PINHEIRO

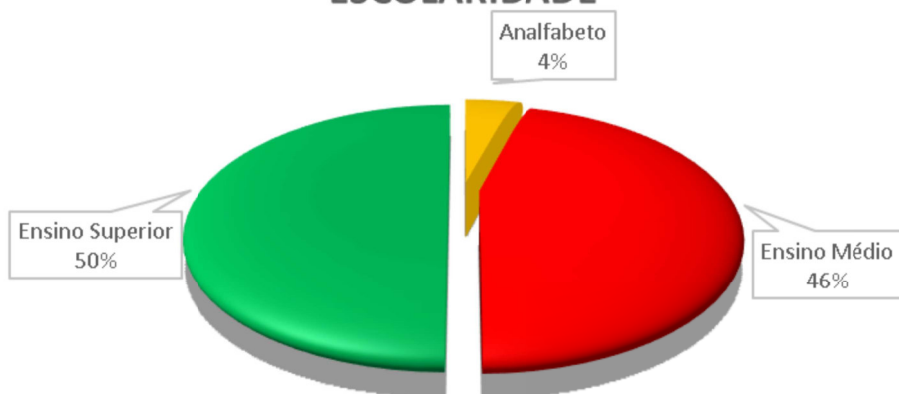
6.1

FAIXA ETÁRIA

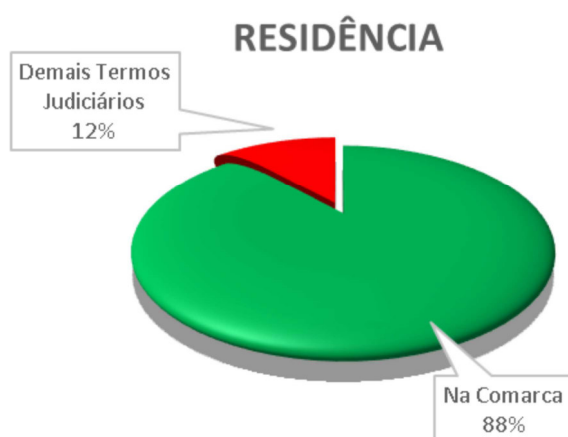


6.2

ESCOLARIDADE



6.3



6.4



6.5



6.6

PROPOSIÇÃO DE AÇÃO ANTERIOR NO JUDICIÁRIO



6.7

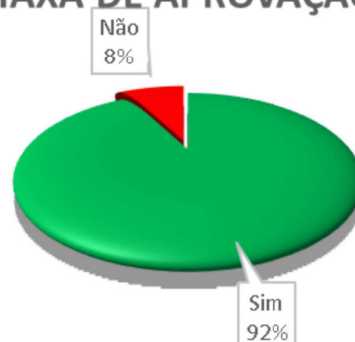
ACOMPANHAMENTO DE PROFISSIONAL



6.8

DIFICU

6.9

TAXA DE APROVAÇÃO

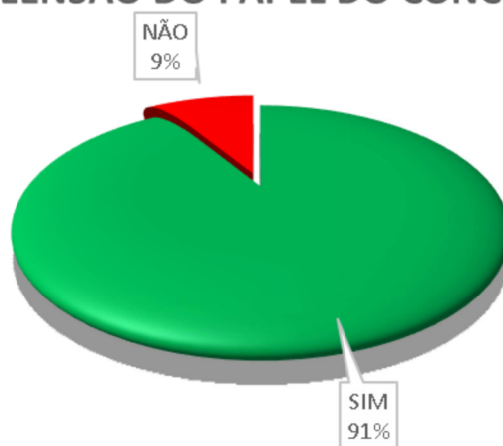
6.10

TEMPO DE ESPERA ATÉ A PRIMEIRA AUDIÊNCIA

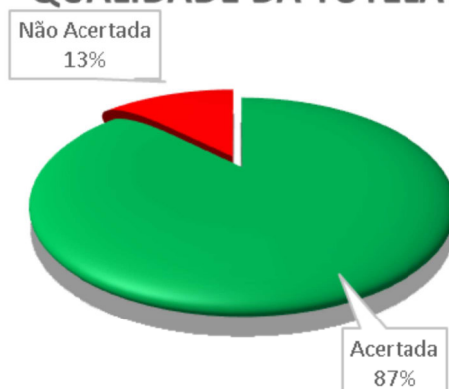
6.11

Conciliação em Pinheiro: sem dados apurados

6.12

COMPREENSÃO DO PAPEL DO CONCILIADOR

6.13

QUALIDADE DA TUTELA

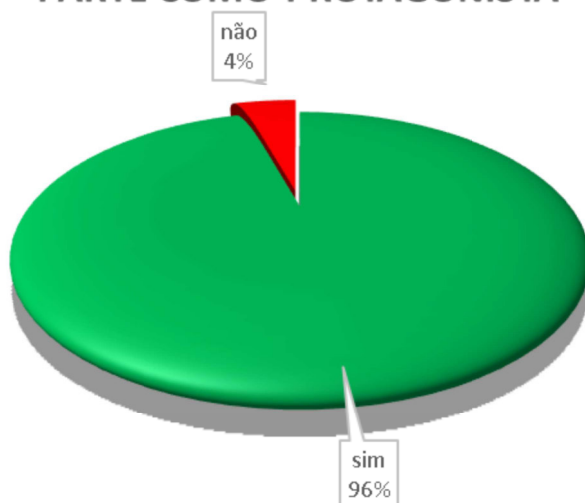
6.14

RESOLUÇÃO DO PROBLEMA



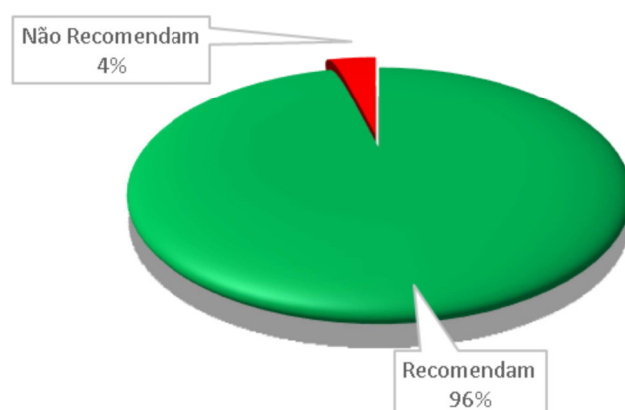
6.15

PARTE COMO PROTAGONISTA



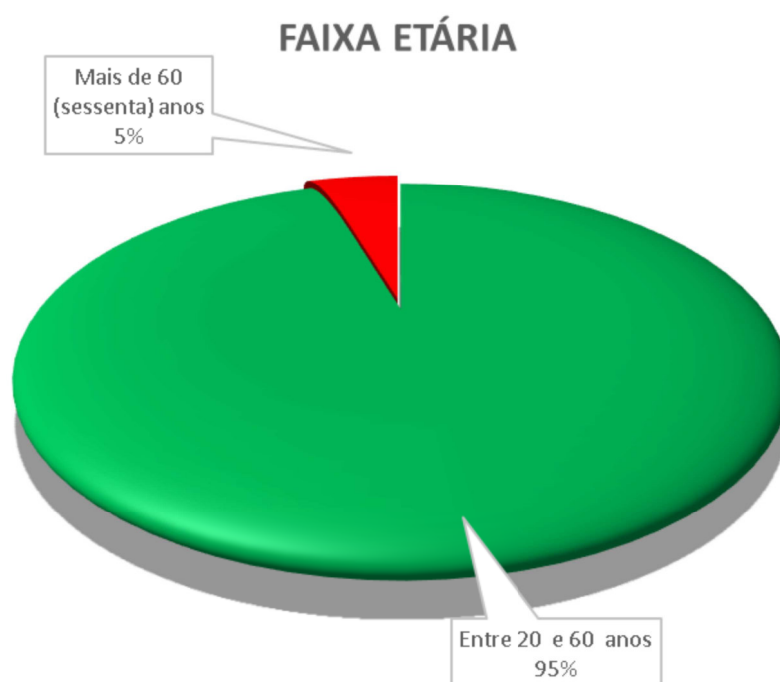
6.16

TAXA DE APROVAÇÃO DA UNIDADE



7 CONSOLIDADO

7.1

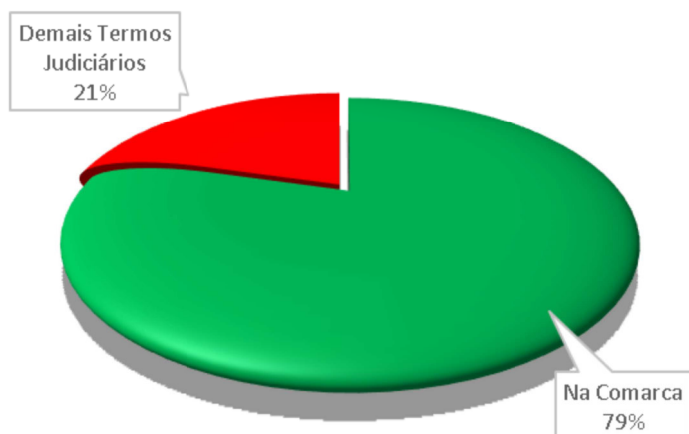


7.2



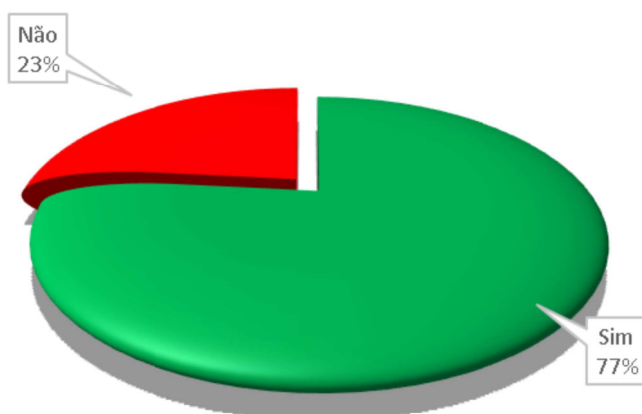
7.3

RESIDÊNCIA

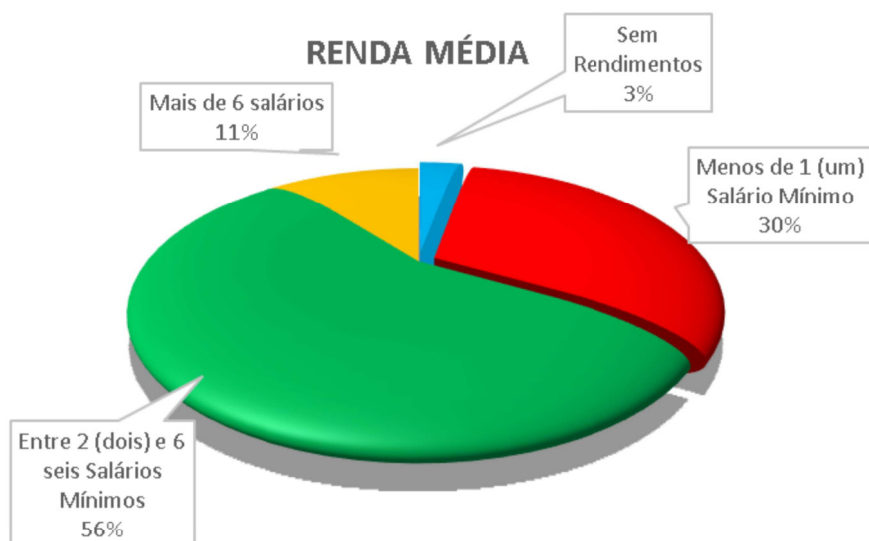


7.4

TAXA DE EMPREGO



7.5



7.6

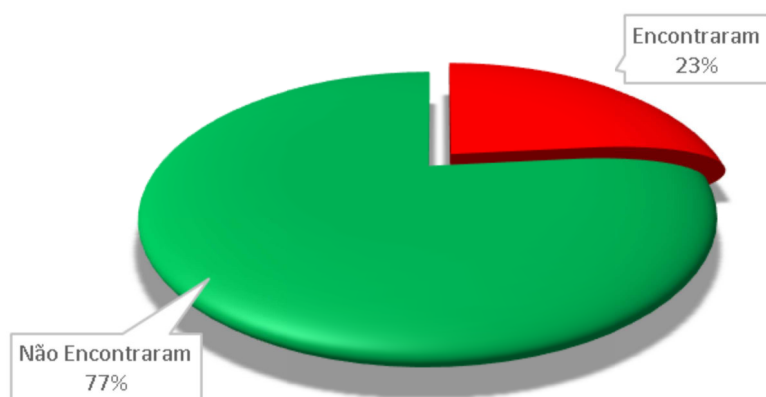
PROPOSIÇÃO DE AÇÃO ANTERIOR NO JUDICIÁRIO



7.7

ACOMPANHAMENTO DE PROFISSIONAL

7.8

DIFICULDADE PARA PROPOR DEMANDA

7.9



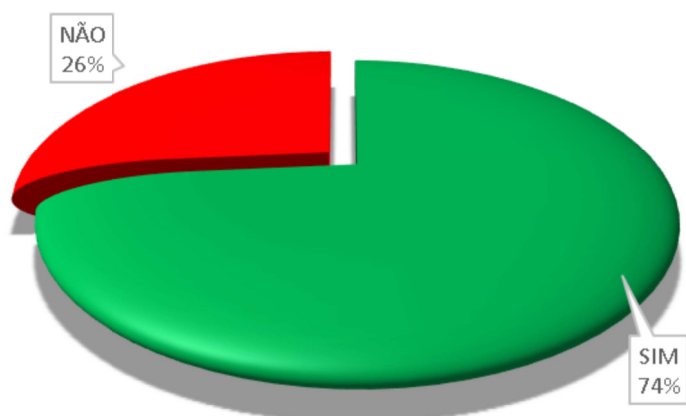
7.10



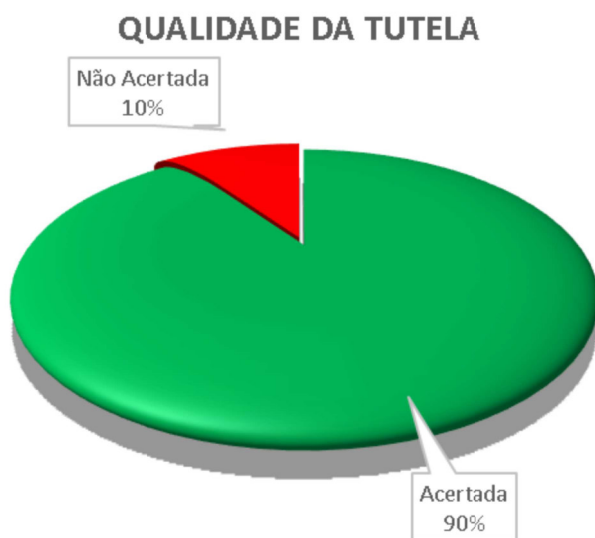
7.11



7.12

COMPREENSÃO DO PAPEL DO CONCILIADOR

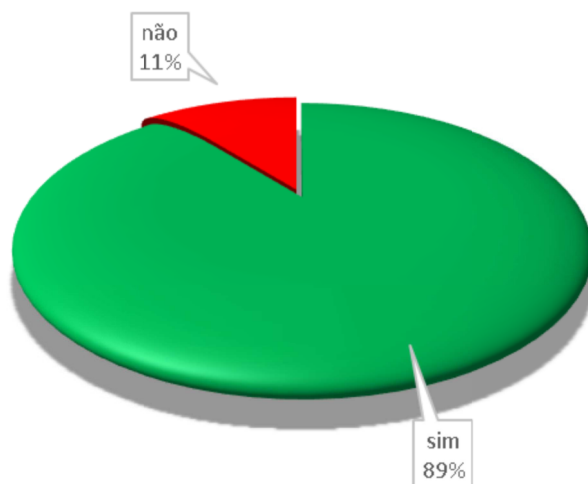
7.13



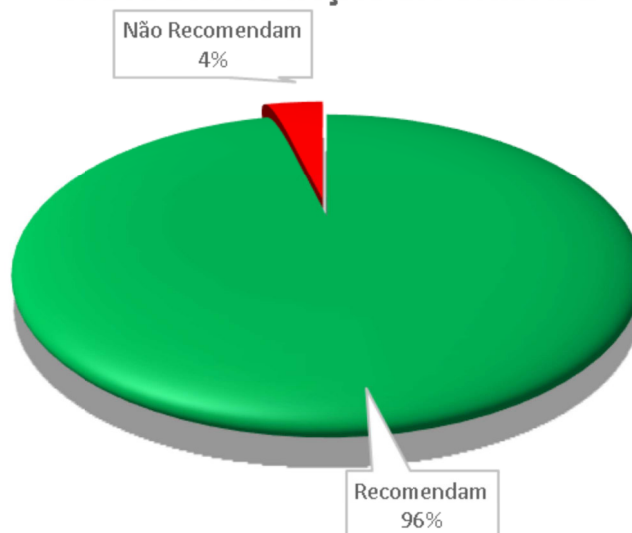
7.14



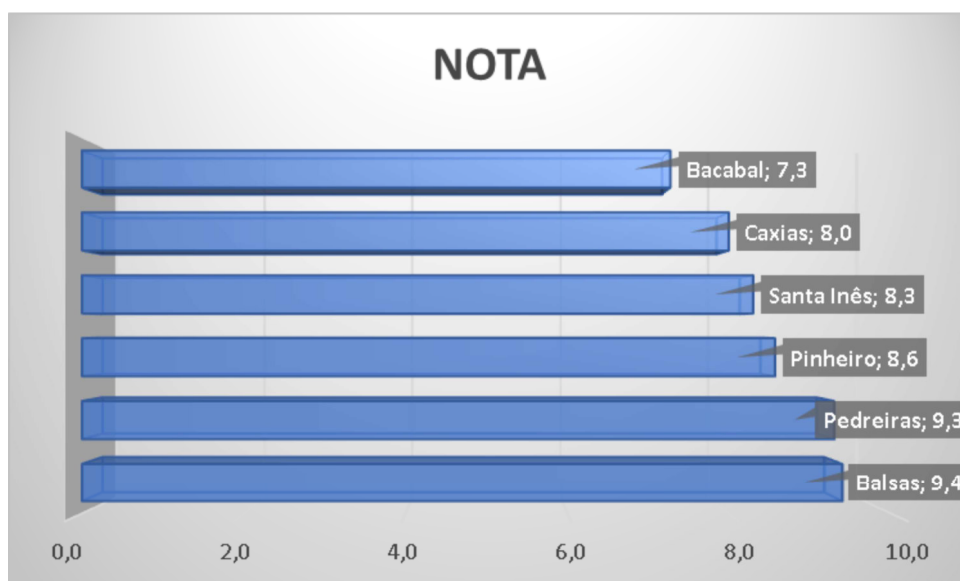
7.15

PARTE COMO PROTAGONISTA

7.16

TAXA DE APROVAÇÃO DA UNIDADE

8 RANKING DAS UNIDADES



9 DESTAQUE AO PROJETO CURURUPU

