

As limitações ao acesso à justiça como entrave ao desenvolvimento das nações

ADRIANE DA SILVEIRA SEIXAS

ANA SILVIA EVANGELISTA FERREIRA

INTRODUÇÃO

A agenda global 2030 é fruto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com o escopo de promover e efetivar os direitos humanos a partir de um compromisso firmado entre 193 países, dentre os quais, o Brasil. Para isso, foram aprovados 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), 169 metas e 242 indicadores a serem consolidados no período compreendido entre os anos de 2016 e 2030.

Os 17 ODS se assentam sobre os três pilares de desenvolvimento, quais sejam, o econômico, o social e ambiental. O presente estudo visa abordar o ODS 16¹, cujo objetivo é a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionando o acesso à justiça para todos, por meio da construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas, em todos os níveis.

Para analisar de forma mais detalhada o objetivo supracitado, com foco específico no acesso à justiça, discute-se primeiramente o próprio conceito de desenvolvimento das nações, que permeia todos os 17 ODS. Na seção 1, destacam-se alguns autores expoentes do tema, desde aqueles que viam o desenvolvimento sob o viés eminentemente econômico e unidimensional, como Raul Prebisch (1949), até os que construíram a evolução

do conceito para uma abordagem multidimensional, a partir da incorporação das perspectivas social e ambiental. Um expoente dessa abordagem é Amartya Sen (2000), cujos conceitos sob o tema desenvolvimento e também sobre a própria justiça atuam como norte do presente trabalho. A partir da evolução do conceito de desenvolvimento, apresenta-se um panorama histórico e normativo dos Objetivos do Milênio e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com foco específico no ODS 16.

Na seção 2, com base em autores como Cappelletti e Garth (1988), define-se o conceito de acesso à justiça, ponto crucial do ODS em comento. A partir de dados empíricos oriundos do Sistema de Justiça Brasileiro, abordam-se os entraves e dificuldades enfrentados na concretização de tal acesso no Brasil².

Na seção 3, o artigo discute o acesso à justiça como meio para o desenvolvimento e superação da restrição das liberdades, tal como proposto por Sen (2000), aprofundando a análise da estreita relação entre justiça e desenvolvimento, haja vista a importância desta correlação.

A pesquisa foi realizada com base em fontes documentais e bibliográficas, utilizando o método analítico-descritivo, com abordagem dedutiva. Analisaram-se, quanti e qualitativamente, alguns indicadores nacionais obtidos em documentos produzidos por diversos órgãos, buscando verificar o cenário de implementação do acesso à justiça no país.

A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO PARA A CONSTRUÇÃO DA AGENDA 2030 E O ODS 16.

No período pós Segunda Guerra Mundial, que contou com eventos históricos marcantes como o advento dos Estados Unidos como potência internacional, a difusão do modelo socialista de origem soviética e o enfraquecimento do domínio colonial europeu, emerge a teoria do desenvolvimento, cujo foco consiste em apontar o caminho do desenvolvimento a ser trilhado por países de terceiro mundo e com economias de baixa renda, tendo preponderado as teorias econômicas (Moreira & Crespo, 2012).

Ainda nos anos 40, em uma reflexão voltada à América Latina, Raul Prebisch defendia que, para se garantir uma elevação de vida da população dos países em desenvolvimento, seria necessária uma significativa elevação da

renda per capita de cada cidadão que trabalhasse na indústria ou na produção primária, para que se pudesse garantir uma acumulação de riqueza capaz de alçar a América Latina ao real desenvolvimento (Prebisch, 1945).

O autor tece críticas às anunciadas vantagens econômicas do esquema da divisão internacional do trabalho, afirmando que tal visão restou negada pelos próprios fatos, uma vez que não houve a repartição do progresso econômico igualmente entre toda a coletividade, mantendo-se restrito aos países industrializados. Para Prebisch, tal constatação demonstrava a necessidade de os países latino-americanos também seguirem o caminho da industrialização, haja vista que o simples intercâmbio internacional na qualidade de fornecedores de produtos primários não possibilitou o desenvolvimento desejado (Prebisch, 1945).

A partir dos anos 1970, a noção de desenvolvimento passa por uma transformação em decorrência de fatores como a frustração dos países subdesenvolvidos quanto ao seu desenvolvimento, a conscientização a respeito dos problemas ambientais, o aumento do mal-estar social nos países desenvolvidos, a irregularidade do crescimento econômico e a multiplicação das crises nos países socialistas. As questões supramencionadas culminam no questionamento do antigo conceito de desenvolvimento, limitado a uma visão unidimensional, focada prioritariamente na disparidade de renda, passando, assim, por um alargamento, para abarcar um conceito multidimensional, de modo a abranger a natureza humana e o direito de todos a uma vida digna, saudável, justa e esclarecida (Moreira, 2009).

É nesse ambiente que se forja o conceito de desenvolvimento sustentável, decorrente do Relatório de Brundtland publicado pelas Nações Unidas. Segundo a referida publicação, para que seja sustentável, o desenvolvimento deverá permitir que as gerações presentes satisfaçam suas necessidades atuais sem comprometer as gerações futuras. (Moreira & Crespo, 2012).

O primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1990, traz como introdução a seguinte frase: “As pessoas são a verdadeira riqueza de uma nação.” Um novo olhar foi então lançado sob o tema do desenvolvimento, que passou a ser medido por novos indicadores, como o Índice

de Desenvolvimento Humano (IDH), que tem como base, além da renda dos indivíduos, a expectativa de vida e o ensino.

A criação do IDH foi idealizada pelos estudiosos Mahbub ul-Haq e Amartya Sen, que entendiam o desenvolvimento para além da questão econômica, buscando elucidar a real qualidade de vida das pessoas de determinada nação: se possuem saúde e educação e se são livres para realizarem suas capacidades e interesses.

A ampliação conceitual mencionada tem como um de seus maiores expoentes o próprio Amartya Sen (2000). Em sua obra *Desenvolvimento como Liberdade*, o autor expõe que os resultados econômicos são apenas uma das facetas do tema (Pinheiro, 2012). O desenvolvimento para Sen (2000) é entendido como o resultado atingido pela expansão de liberdades reais, que dependem de condicionantes sociais, econômicas e dos direitos civis, os quais somente serão alcançados com a remoção das principais fontes de privação de liberdade dos agentes.

Uma vez que o desenvolvimento humano deixa de se restringir unicamente à renda e passa a englobar a ótica da expansão das liberdades humanas e de valorização das capacidades dos indivíduos, novos debates foram impulsionados pela ONU (Organizações das Nações Unidas), no intuito de que compromissos fossem assumidos, com a fixação de objetivos internacionais.

Os objetivos e metas aprovados para a chamada “Agenda 2030” foram precedidos pela Declaração do Milênio, que vigorou no período 2000/2015. O referido documento já havia adotado o conceito multidimensional de desenvolvimento para fixar os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM, que buscavam alcançar importantes avanços nas searas do meio ambiente, direitos humanos, das mulheres, igualdade social e racial. Os ODM tinham como prazo final o ano de 2015, quando então, após intenso debate internacional entre as nações, foram fixados os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para o período 2015-2030, a serem atingidos por meio de 169 metas.

Os ODS, assim como os antigos ODM, possuem largo esteio na Declaração Universal de Direitos do Homem (1948), no **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos** (1966) e no Pacto Internacional de Direitos Eco-

nômicos, Sociais e Culturais (1966). Tais documentos, assim como a Carta da ONU (1945), elaborados após os horrores da Segunda Guerra Mundial, trouxeram uma nova abordagem internacional ao tema dos direitos humanos, anteriormente tratados isoladamente, de acordo com a compreensão individual de cada país, passando, então, a serem reconhecidos e protegidos por todas as nações signatárias de tais acordos.

Os objetivos expressos no ODS 16 foram amplamente inspirados pelos documentos internacionais acima mencionados, citando-se como exemplo os artigos 8º e 10º da Declaração Universal de Direitos do Homem (1948), que enfatiza o direito de todos a ter acesso à justiça.

No âmbito do Direito brasileiro, desde 1988 já se encontra positivado no texto da Constituição Federal o direito de acesso à justiça, eis que logo em seu preâmbulo consta o conceito de justiça como um dos “valores supremos” da nação.

Ao longo da Carta Constitucional Brasileira, diversos outros artigos, como o art. 3º e 5º, trazem o tema da busca pelo acesso à justiça. Nesse sentido, dispõe o inciso I do art. 3º, da Carta Magna, ao fixar como um dos objetivos fundamentais da República, “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e, o inciso XXXV do art. 5º, ao preconizar que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Tal inciso (XXXV do art. 5º) apresenta apenas uma das facetas do acesso à justiça, que se revela além no próprio acesso ao poder judiciário como o direito à ordem jurídica justa, que pode ou não decorrer de uma decisão judicial.

Outrossim, apesar dos ODS terem sido fixados para a agenda 2030, o objetivo ora analisado não consiste em novidade para o Poder Público brasileiro. Sua importância já havia sido reconhecida pelo próprio legislador constituinte, o que certamente deveria representar uma facilidade em sua implementação nacional.

O Brasil apresentou um bom desempenho na execução dos então ODM, o que elevou as expectativas para o cumprimento da Agenda 2030 pelo país, que chegou a ser apontado como potencial líder deste processo, conforme fala proferida pelo coordenador do Sistema Nações Unidas no Brasil, Jorge Chedieck, em 2015, no preâmbulo do documento intitulado *Acompanhando a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*³.

Entretanto, os desafios para a concretização dos ODS, em especial daquele que aborda o amplo acesso à justiça, se mostram cada dia mais complexos, razão pela qual a dificuldade concreta de atingir as metas nacionalmente fixadas é patente, o que também restará demonstrado ao longo deste artigo.

O ACESSO À JUSTIÇA E UM BREVE RETRATO DA REALIDADE BRASILEIRA

O direito humano de acesso à justiça, cuja previsão internacional tem como gênese a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), tem sido reafirmado em diversos documentos internacionais posteriores. Esse direito ganhou especial projeção com o Projeto Florença, de Mauro Cappelletti e Bryan Garth, cujo objetivo era o mapeamento da acessibilidade pela perspectiva dos obstáculos à efetivação do referido direito, indicando políticas públicas aplicáveis ao sistema de justiça (SRJ/MJ, 2014a). No âmbito do referido projeto, o direito à justiça passa a ser interpretado não apenas como possibilidade de ingresso ao Judiciário, um direito individualista e formal de estar em juízo, mas de forma ampla, por meio das chamadas ondas renovatórias, metáfora utilizada para se referir às reformas que ampliaram o direito ao acesso à justiça.

A referida obra identifica a primeira onda renovatória como a superação de barreiras materiais, propondo a garantia de assistência judiciária aos vulneráveis. Nota-se ainda uma segunda, a partir da representação de direitos difusos e coletivos, e, por fim, uma terceira, que defende a garantia de “mecanismos, pessoas e procedimentos para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas”(Cappelletti & Garth, 1988).

Recorrendo-se à teoria trigeracional dos direitos humanos, o acesso à justiça pode ser enquadrado como direito humano de segunda geração. Supera-se, assim, a formatação abstencionista do Estado, na qual o direito de acesso condizia apenas com a possibilidade jurídica de submissão do pleito ao judiciário (1ª geração). Em contrapartida, adota-se uma perspectiva de prestação ativa, diretamente relacionada à necessidade de ação por parte do Estado, para promover meios adequados de acesso à justiça e efetivar a tutela que se espera que o Estado preste (Teixeira & Couto, 2013).

A doutrina de Watanabe (1988), entre outros, traz luz a este direito, interpretando-o como ordem jurídica justa, relacionando-o com a efetividade do direito requerido, conduzindo a busca de novas formas e instrumentos de pacificação social e a incorporação da comunidade na administração da justiça, com informação, assistência jurídica e interdisciplinaridade. Tal ampliação do conceito de acesso à justiça se coaduna com a própria visão de justiça de Amartya Sen, que restará melhor aprofundada no tópico seguinte.

O direito humano fundamental de acesso à justiça assume papel relevante na concretização do direito ao desenvolvimento, uma vez que pressupõe uma prestação positiva do Estado, atuando com aliado no processo de concretização dos direitos materiais e coletivos. Neste sentido, o ODS 16 se mostra em consonância com a conceituação ampliada de acesso à justiça ao observar que sua concretização se dará por meio da construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Com base nessas três características a serem desempenhadas pelas instituições, uma breve análise estrutural do sistema de justiça brasileiro revela que ainda há muito que se avançar. É o que se observa mediante análise do documento *Justiça em Números*, de 2019, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, segundo o qual, a despeito de as comarcas estarem presentes em apenas 48,5% dos municípios brasileiros, 90,3% da população brasileira reside em município sede da justiça estadual. Os outros 51,5% dos municípios brasileiros que dispõem de menores contingentes populacionais não possuem a mesma acessibilidade (CNJ, 2019a, p. 22).

Os números são mais impactantes quando se mencionam a Justiça do Trabalho, presente em apenas 11,2% dos municípios brasileiros, e a Justiça Federal, presente em apenas 5% dos municípios. Esta última se destaca por sua competência no sentido da garantia de direitos à população vulnerável, pela atuação quanto a disputa de direitos indígenas e em matéria previdenciária (CNJ, 2019a).

Tais números evidenciam as dificuldades para acessar a justiça por meio da estrutura física ofertada à população e demonstram a desigualdade ofertada aos destinatários do sistema de justiça.

Mas não é apenas a estrutura que revela que a justiça ainda não conseguiu ser acessível e inclusiva a todos, embora fisicamente ela já esteja disponível à maioria, ainda que de forma desigual. Uma das barreiras ao acesso à justiça são as custas processuais, o que já restava apontado na obra de Capelletti e Garth (1988), intitulado como primeira onda de acesso, estando a garantia do benefício da gratuidade processual elencado no ordenamento como uma forma de possibilitar o ajuizamento de demandas por pessoas hipossuficientes.

Segundo o relatório do CNJ (2019a, p. 86), passou a haver a partir de 2015 um alargamento das concessões de gratuidade processual. Em 2018, hipossuficientes tiveram acesso ao benefício em 34% dos processos solucionados.

Contudo, a falta de regulação das custas judiciais em âmbito nacional tem interferido diretamente na acessibilidade aos serviços prestados. A ausência de uniformização entre tribunais, por exemplo, tem causado discrepâncias na estipulação dos valores, na definição e diferenciação entre taxas judiciárias e custas processuais (CNJ, 2019b, p.16).

Como bem pontuado na pesquisa do CNJ:

“Interessante, no âmbito da Justiça Estadual, perceber que o valor máximo de custas no TJDFT (R\$502,34) é menor que o valor mínimo das custas no TJMT. Esse baixo valor das custas máximas no TJDFT ainda deve ser ponderado com o fato de o DF ser a unidade com maior Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDH-M), medido em 0,85, e PIB per capita de R\$2.460,00. Dessa forma, em geral, mesmo possuindo população com maior capacidade de arcar com as custas processuais, apresenta um baixo valor para estas.”

(...)

Outro ponto a ser observado é o fato de que o TJBA e o TJTO apresentam custas mínimas relativamente baixas e, por outro lado, custas máximas relativamente altas. Considerando que, em regra, causas de altos valores envolvem pessoas com maior capacidade de pagamento, e tendem a ser de resolução mais complexa, entende-se que estes tribunais possuem um modelo de custas que, a princípio, se mostra relativamente justo. Por outro lado, o TJPR apresenta custas mínimas relativamente altas, comparadas com

os demais tribunais, e custas máximas relativamente baixas. Desta forma, proporcionalmente, este tribunal onera mais causas simples e que, em regra, envolvem pessoas com menor capacidade de pagamento, do que causas de altos valores (CNJ, 2019b, p 16).

Ou seja, a flagrante falta de regulamentação uniforme e justa atinge o sistema brasileiro, trazendo embargos à igualdade de acesso quando trata litigantes de forma díspare, na contramão dos objetivos almejados de diminuição de desigualdade e acessibilidade inclusiva.

Por outro lado, se prevenir o inaccesso à justiça é importante, a inclusão de técnicas alternativas para solução de litígios se mostrou claramente necessária, tanto que foi objeto da Resolução 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça, que estabeleceu Políticas Públicas de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, elegendo a conciliação e a mediação como instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígio.

Foi também nesse momento, observando a terceira onda renovatória de acesso à justiça para a reforma institucional, que se criaram os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) e Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), os quais têm sido ampliados no Brasil, chegando no ano de 2018 ao número de 1.088 unidades (CNJ, 2019a). Observando os números do CNJ (2019a, p. 143) para o ano de 2018, o estado com maior quantidade de CEJUSCs instalados era o do Tribunal de São Paulo com 224 em detrimento do Tribunal de Alagoas, com apenas 1.

Tal constatação traz uma percepção inquietante quanto à diferença estrutural entre os Tribunais também no que tange a essa oferta de modalidade de solução de conflitos à população, ainda mais quando se vislumbra que a proporção de habitantes por unidades judiciárias entre os estados mencionados é equivalente, ou seja, ambos foram categorizados com a média entre 6.716 e 7.699 habitantes por unidade judiciária no referido estudo (CNJ, 2019a, p.26).

Considerando o número de CEJUSCs instalados no Brasil no ano de 2018 (1.088) e a proporção entre o número de sentenças homologatórias ter-

minativas de acordo (11,5%), há a demonstração de que as conciliações e mediações representam uma ferramenta bastante adequada para o desafogamento do Judiciário e para a solução de litígios (CNJ, 2019a, p 142).

Na Justiça Estadual, o índice de conciliação de processos de conhecimento em primeiro grau foi de 18% e de 11% na Federal, considerando as mesmas assertivas. Mas é a Justiça do Trabalho quem se destaca na utilização das técnicas, com 39% de conciliações na fase de conhecimento (CNJ, 2019a, p 143).

Embora não tão recente, um estudo qualitativo de boas práticas de mediação pela análise de projetos de sucesso nas várias regiões do país apontou que um dos principais entraves à implementação dos mesmos é a captação de recursos, dependendo, muitas vezes, de trabalho voluntário (SRJ/MF, 2014b). Tal constatação reflete a dificuldade e os esforços a serem realizados para a concretização da ampliação desse método de pacificação social, considerando-se ainda a pequena quantidade de CEJUSCs já implantados no país.

Tais dados evidenciam o quanto ainda é necessário avançar para que os desafios de acessibilidade igualitária e inclusiva sejam superados de modo a conseguir alcançar os ideais almejados para a concretização do ODS 16.

Especificamente no que tange ao acesso à Justiça daqueles que se encontram em vulnerabilidade, no documento intitulado *Cadernos ODS – O que mostra o retrato do Brasil*, publicado em 2019, o IPEA fixou como um dos indicadores nacionais indiretos do ODS 16, meta 16.3, a proporção de comarcas dotadas de unidades de Defensoria Pública Estadual, bem como a proporção de circunscrições da Justiça Federal dotadas de unidades da Defensoria Pública da União. Referido documento já informava que, no ano de 2013, apenas 28,1% das comarcas e circunscrições judiciárias federais encontravam-se dotadas de Defensoria Pública Estadual ou Federal (IPEA, 2019).

A escolha deste indicador indireto se deve ao fato de que, no âmbito do Direito brasileiro, cabe à Defensoria Pública, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado⁴, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos necessitados em todos os âmbitos.

Verifica-se, contudo, que antes mesmo da fixação do ODS 16 e, portanto, do indicador mencionado, o legislador brasileiro já se encontrava ciente da importância da Defensoria para a ampliação do acesso à justiça, e se preocupava, portanto, com a expansão da instituição, razão pela qual, no ano de 2014, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 80, derivada da PEC conhecida como “Defensoria para Todos”.

O texto em questão estabeleceu para a União, Estados e Distrito Federal o dever de, em oito anos, garantir que todas as unidades jurisdicionais contassem com Defensores Públicos⁵.

Todavia, na prática, passados cerca de seis anos do advento da referida Emenda, a universalização de acesso à Defensoria permanece uma realidade distante de ser alcançada, representando um enorme desafio ao poder público. Conforme estudo elaborado em 2015, restou identificado que as Defensorias Públicas Estaduais estavam presentes em apenas 13% das unidades jurisdicionais (ANADEP, 2015).

Todavia, ainda não houve uma atualização deste estudo, inexistindo dados oficiais recentes no que tange a proporção de comarcas dotadas de unidades de Defensoria Pública, apesar deste ser um dos indicadores nacionais indiretos fixados pelo IPEA na implementação do ODS 16, meta 16.3.

Verifica-se, portanto, que apesar da atuação da Defensoria Pública representar um indicador de extrema importância para mensurar o avanço do acesso à justiça no país e a redução de desigualdade neste acesso, os estudos necessários para a apuração de tal indicador não estão sendo produzidos adequadamente.

O DESENVOLVIMENTO PELA SUPERAÇÃO DA RESTRIÇÃO DAS LIBERDADES – IMPLICAÇÕES ACERCA DO ACESSO À JUSTIÇA

O significado de acesso à justiça, conforme já mencionado, tem sido ampliado para além da inafastabilidade da jurisdição, passando tal garantia a abranger a preocupação com a eficácia do Poder Judiciário e dos instrumentos jurídicos voltados à redução das dificuldades de seu exercício.

Verifica-se, outrossim, que a busca desse direito coaduna com a ideia da expansão das liberdades como meio para o desenvolvimento de Amartya

Sen(2000), uma vez que apenas com a remoção de restrições os indivíduos terão possibilidade de escolha e formas para o exercício de sua ação racional, razão pela qual a oportunidade desse ingresso é escopo do ODS 16.

Sen(2000) destaca a liberdade como central para o desenvolvimento. Por meio dela, é possível avaliar, segundo o autor, o progresso de um país. A liberdade teria ainda a função de eficácia, uma vez que a realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas.

À conceituação clássica de acesso à justiça consagrada por Cappelletti e Garth (1988)⁶, é possível acrescer a necessidade de ampliação da base informacional inerente ao próprio conceito de justiça, apresentada pela obra de Sen(2000), que enfatiza a importância existente nas informações que são ou não levadas em conta quando da construção de tal conceito.

Neste sentido, para uma nação extremamente pobre, por exemplo, as informações consideradas quando se aborda o tema justiça diferem daquelas consideradas por uma nação rica, inexistindo, portanto, um conceito estanque.

Outrossim, na visão de Sen (2000), ampliar a base informacional implica em entender que a própria liberdade deve ser vista de forma mais ampla, evitando que se restrinja a atenção apenas aos procedimentos adequados ou às oportunidades concretas dos indivíduos. Para o autor, tanto os procedimentos como as oportunidades precisam ser considerados na mesma medida quando da conceituação de desenvolvimento como liberdade, consistente na teoria das capacidades.

Sob esta ótica, resta evidente que a análise acerca da viabilidade concreta de acesso à justiça de uma determinada nação se encontra intrinsecamente conectada com a base informacional que conceituará tal acesso, levando ou não em consideração as privações ou incapacidades de pessoas em situações de vulnerabilidade como limitadoras da própria liberdade de exercício deste direito.

O relatório elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA (2019), adequou as metas globais dos ODS às características específicas do Brasil, conceituando cada uma das referidas metas e fixando

os indicadores nacionais. Ele pode ser interpretado como uma proposta alinhada à perspectiva de Sen (2000), haja vista que parte da necessidade de melhor avaliar a realidade das pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade, ou seja, constata por vias transversas a limitação que tal vulnerabilidade exerce sobre a própria liberdade do exercício do acesso à justiça por cidadãos brasileiros.

Ao adequar a meta 16.3 para o cenário brasileiro, o IPEA traçou como submeta “fortalecer o Estado de Direito e garantir acesso à justiça a todos, especialmente aos que se encontram em situação de vulnerabilidade” (IPEA, 2019, p. 422). O enfoque dado àqueles em situação de vulnerabilidade, cujo conceito também foi explicitado pelo Instituto de maneira bastante ampla, abrangendo todos os que vivenciam violações ou restrições a seus direitos, foi justificado em razão de dados levantados pelo Departamento Penitenciário Nacional e pelo próprio IPEA⁷, que denotam a precariedade de acesso à justiça no país pelas pessoas que se encontram nesta situação.

De fato, em um país no qual apenas 5% da população – os mais ricos – recebem por mês, o mesmo que os demais 95% juntos, e no qual mais de 16 milhões de pessoas vivem abaixo da linha da pobreza, conforme os dados obtidos pela Oxfam Brasil (2017), uma imensidão de pessoas pode ser considerada em situação de vulnerabilidade econômica, o que por si só já implica em limitação do acesso à justiça.

O combate à desigualdade em suas mais variadas formas (que consiste em ODS específica (ODS 10)) e a busca pelo amplo acesso à justiça (ODS 16, meta 16.3) se correlacionam e precisam de uma abordagem sob uma mesma ótica, eis que é impossível garantir que o acesso à justiça seja concretamente amplo, sem ao menos amenizar as gritantes desigualdades existentes no país, como pôde ser, mesmo que brevemente, demonstradas neste artigo.

A questão é urgente uma vez que as próprias percepções dos indivíduos/agentes indicam a existência desta enorme desigualdade de acesso. Em pesquisa realizada pela Oxfam Brasil/ Data Folha – Nós e a Desigualdade, realizada em fevereiro de 2019, constatou-se que 81% das pessoas entrevistadas acreditam que a cor da pele influencia em uma abordagem policial e 71% afirmaram ser a justiça mais dura com os negros (OXFAM,

2019, p. 9), em um país onde, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) contínua do terceiro trimestre de 2019, realizada pelo IBGE, 56,13% é autodeclarado negro ou pardo (IBGE, 2019). Ou seja, não há como se falar em liberdades onde os próprios agentes sentem a inaptidão da justiça e a desigualdade no tratamento em muitas variáveis, sendo a cor da pele apenas uma delas.

Percebe-se que ciência e preocupação com as deficiências deste acesso não é algo recente, eis que há 06 anos, Flavio Caetano, Secretário de Reforma Judiciária do Ministério da Justiça na época, divulgava dados preocupantes:

Para ilustrar os contrastes no acesso ao Judiciário, a Secretaria desenvolveu um ranking, "feito de forma rudimentar", segundo o secretário, em que se soma o número de juízes, promotores, advogados e defensores em cada estado e divide pelo da população local. A variação entre o estado com maior acesso à Justiça com o menor foi de 1.000%. "No Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) esta variação é de 20%", comparou. "Há 17 estados abaixo da média nacional no Inaji e são justamente os lugares mais pobres os mais afastados do Judiciário. Para superar este problema, somente com mais Justiça (JUSBRASIL, 2014).

Visando elucidar a questão, em 2014, a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça editou o Atlas de Acesso à Justiça (SRJ/MF, 2014a). Dentre diversos objetivos, o atlas buscava a criação de indicadores para a identificação do acesso no Brasil, tratando-o como um fenômeno social, econômico e institucional, que pudesse ser aferido por meio de parâmetros mensuráveis. Desenvolveu-se então um indicador de alocação de unidade e operadores em relação à população (elementos do sistema de justiça), com a caracterização da dimensão social e a medida de seu desenvolvimento humano (IDH), verificando o alinhamento entre acesso e desenvolvimento humano, uma vez que um exerce influência sobre o outro.

Portanto, as conclusões apresentadas no referido atlas são de que é direta a relação entre acesso à justiça e IDH, haja vista a redução dos níveis de acessibilidade em estados com menor desenvolvimento, embora modesta a variação absoluta (SRJ/MF, 2014a, p.27).

Há grande variação do índice entre estados, sendo que o estado do Maranhão apresentou os índices mais baixos de INAJ (0,05) e IDH (0,64), em contraposição ao estado do Distrito Federal com os melhores índices INAJ (0,43) e IDH (0,82), evidenciando além da influência do IDH na acessibilidade à justiça, a desigualdade entre estados da federação, em ambos os aspectos (SRJ/MF, 2014a, p.25).

Já no contexto internacional, o projeto *World Justice*, de 2020, que mede a aderência de 128 países pesquisados ao índice de Estado de Direito, por meio do mapeamento de 08 fatores e 44 sub-fatores, posicionou o Brasil na 67ª posição do ranking global. Tal estudo se fundamenta em quatro pilares principiológicos universais, quais sejam: prestação de contas, leis justas, governos abertos e mecanismos acessíveis e imparciais para resolução de conflitos, possuindo um conjunto de dados bastante abrangente e multidimensional, que leva em consideração dados primários baseados na análise de especialistas e, principalmente, a partir das perspectivas de pessoas comuns e suas experiências (World Justice Project, 2020).

Para tanto, estabeleceu rankings com as seguintes classificações: ranking global, ranking entre os países pesquisados quanto ao estado de direito, ranking regional e por fim ranking categorizado pelo nível de acesso à justiça (baixo, mediano baixo, mediano alto e alto).

Observando o resultado dessa pesquisa, dentro do bloco regional da América Latina e Caribe, composto por 30 países, o Brasil ocupa a 16ª posição, com 0,52 pontos⁹, estando o Uruguai em primeiro lugar na classificação e Venezuela em último (World Justice Project, 2020, p. 18). Quanto ao nível de acessibilidade, o Brasil foi catalogado como integrante dos países com ingresso mediano alto, ocupando nessa categoria a 22ª posição entre os 42 países nessa mesma classificação (World Justice Project, 2020, p. 21).

Mas o que chama atenção, considerando o panorama multidimensional adotado na pesquisa e seu escalonamento em fatores e sub-fatores, foi o mal desempenho do Brasil na adesividade ao fator direitos fundamentais, ocupando a 25ª posição de 30 no total do ranking regional e a 30ª de 42 no ranking da acessibilidade. E ainda, quanto ao fator justiça criminal, ocupou a 37ª posição de 42ª no ranking de acesso, sendo o 103º país na escala mundial de 128 países, ambos considerados baixos (World Justice Project, 2020, p.52).

No que se refere especificamente ao subfator justiça acessível, que mede a acessibilidade das cortes civis e o conhecimento da população sobre os mecanismos disponíveis, a pontuação atingida foi de 0,63, estando dentro de um fator (Justiça Cível) considerado de nível mediano (World Justice Project, 2020, p.52)

Os dados apresentados na presente seção se correlacionam com a teoria de Sen (2000), uma vez que denotam a necessidade de superação das diversas restrições das liberdades individuais existentes no país, para que se garanta a concretização do ODS 16, que relaciona acesso à justiça e desenvolvimento.

CONCLUSÃO

Ao longo do trabalho restou evidente a ampliação doutrinária do conceito de acesso à justiça e a ampliação dos próprios meios existentes para a concretização deste acesso. A evolução histórica do conceito de desenvolvimento das nações percorreu os caminhos da visão unidimensional focada apenas no caráter econômico para se fundar nos dias atuais em uma visão multidimensional, que abarca vieses ambiental e social. Tal evolução também se mostrou fundamental para a fixação dos 17 ODS da Agenda 2030 pela ONU, em especial o ODS 16.

A busca pela concretização do direito de acesso à justiça está intrinsecamente conectada ao próprio desenvolvimento de determinada nação, ao passo que se constitui em um dos objetivos fixados internacionalmente para se garantir tal desenvolvimento. A ampliação dos meios de acesso à justiça tem se mostrado objeto de incentivos e atenção estatal, uma vez que está inserido nos planos de ação governamental. Contudo, as desigualdades sociais ainda imprimem precariedade na sua efetivação, havendo muitos passos a serem perseguidos para sua concretização.

Tornando-se, por conseguinte, para a busca do desenvolvimento, observando as teorias das liberdades de Amartya Sen (2000), imperioso que haja um maior investimento na diminuição da desigualdade em todos os níveis e maior engajamento de parcerias e instituições que prestem esse apoio à população carente.

A análise dos dados apresentados no presente trabalho não deixa dúvidas sobre a grave desigualdade que o país enfrenta em suas diversas regiões, entre os próprios cidadãos de acordo com sua etnia ou condição financeira, bem como, entre as próprias instituições membros do sistema de justiça, especialmente no que tange à necessidade de maior uniformização quanto a disponibilização de seus serviços.

Passados quase cinco anos do início da nova agenda global, é possível perceber que os dados existentes se mostram por vezes esparsos e desatualizados, o que demonstra a lacuna de uma política nacional de sistematização de dados acerca do acesso à justiça e desenvolvimento.

O presente trabalho permite concluir que o otimismo inicial voltado para o cumprimento da agenda 2030 pelo Brasil poderá ser suplantado, em especial no que se refere ao ODS 16, pelas dificuldades decorrentes da própria ausência de dados necessários para se viabilizar a adequada instituição de políticas públicas que garantam uma melhoria na qualidade de acesso à justiça brasileira, especialmente dos mais vulneráveis. A elaboração de novos estudos e dados sobre o tema, portanto, seria de extrema valia, uma vez que possibilitaria ampliar o conhecimento acerca da importante relação entre desenvolvimento de uma nação e a qualidade do acesso à justiça de sua população.

REFERÊNCIAS

- ANADEP. *IV Diagnóstico sobre Defensoria Pública no Brasil*, Diálogos da Justiça, Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/iv-diagnostico-da-defensoria-publica-no-brasil.pdf>. Acesso em 27/03/2020.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 31/01/1988.
- Brasil. (2014a). Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário – SRJ/MJ, *Atlas de Acesso à Justiça: Indicadores Nacionais de Acesso à Justiça*. Brasília. Disponível em <<https://pt.slideshare.net/justicagovbr/pesquisa-srj-atlas1>. Acesso em 15/05/2020.
- Brasil. (2014b). Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário – SRJ/MF, *Estudo qualitativo sobre boas práticas em mediação no Brasil*, Brasília. Disponível em: https://www.justica.gov.br/seus-direitos/politicas-de-justica/publicacoes/Biblioteca/relatorio_boas_praticas_de_mediacao_versao_para_impresao.pdf. Acesso em 15/05/2020.
- Cappeletti, M. & Garth, B. (1988). *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris.

- Conselho Nacional De Justiça. (2019a). *Justiça Em Numeros 2019* – Brasília: CNJ.. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em 27/11/2019.
- Conselho Nacional De Justiça. (2019b). DIAGNÓSTICO DAS CUSTAS PROCESSUAIS PRATICADAS NOS TRIBUNAIS 2019/(CNJ) – Brasília: CNJ.. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/11/relatorio_custas_processuais2019.pdf. Acesso em 15/05/2020.
- Declaração Universal Dos Direitos Humanos(1948). Disponível em <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>> Acesso em 08/12/2019.
- Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística. (2020). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral*. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6403#resultado>. Acesso em 26/11/2019.
- Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada(2019a). *ODS. Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: IPEA: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf. Acesso em 08/12/2019.
- Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada (2019b). *Cadernos ODS – O que mostra o retrato do Brasil*. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/191114_cadernos_ODS_objetivo_16.pdf. Acesso em 08/12/2019.
- Jusbrasil. (2014). *Desigualdade no acesso à Justiça é 50 vezes maior do que na educação*. Disponível em: <https://oab-rj.jusbrasil.com.br/noticias/118687019/desigualdade-no-acesso-a-justica-e-50-vezes-maior-do-que-na-educacao>. Acesso em 06/12/2019.
- Moreira, S. B. & Crespo, N. (2012). Economia do Desenvolvimento: das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento. *Revista de Economia*, v. 38, n. 2 (ano 36), pp. 25-50. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/62690415.pdf>. Acesso em 07/04/2020.
- Moreira, S. B. (2009). Sobre a natureza multidimensional do desenvolvimento. In: *X Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais: Sociedades Desiguais e Paradigmas em Confronto, 2009, Braga, Repositório Comum, 2009*, pp. 539-560. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/4497/1/9_2009_CongLAB-Braga_atas.1.pdf. Acesso em 18/04/2020.
- Ministério Público Do Paraná (2000). *Declaração do Milênio (08 de setembro de 2000)*. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-407.html>. Acesso em 17/02/2020.
- ONU. (2016). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 23/11/2019.
- ONU. (2017). *A Distância que nos une..* Disponível em: <https://oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/>. Acesso em 23/11/2019.
- ONU. (1945). United Nations Charter. Disponível em <https://www.un.org/en/charter-united-nations/index.html> e <https://nacoesunidas.org/carta/> acesso em: 08/12/2019
- Oxfam Brasil. (2019). *Um retrato das desigualdades brasileiras*. Disponível em: <https://oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/pesquisa-nos-e-as-desigualdades/pesquisa-nos-e-as-desigualdades-2019/>. Acesso em 26/11/2019.
- Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. (1992). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em 08/12/2019.
- Pacto Internacional De Direitos Econômicos, Sociais E Culturais. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acessado em 08/12/2019.
- Pinheiro, Maurício Mota Saboya (2012): *As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: Uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas*

- de Amartya Sen, Texto para Discussão, No. 1794, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/90961/1/732605296.pdf>> Acesso em 26/11/2019.
- Prebisch, R. (1949). O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*, v. 3, n. 3, pp. 47-111,, Disponível em: <<https://bit.ly/2WPVdrk>. Acesso em 12/11/2019.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2010). *Relatório de Desenvolvimento Humano – 2010*. A verdadeira riqueza das nações. Disponível em: <http://bit.ly/2Fynl9q>. Acesso em: 07/04/2020.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2015). *Acompanhando a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: subsídios iniciais do Sistema das Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos objetivos de desenvolvimento sustentável*. Brasília: PNUD, 2015. Disponível em: https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Acompanhando-Agenda2030-Subsidios_iniciais-Brasil-2016.pdf.> Acesso em 08/12/2019.
- Sen, A. (2000). *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Teixeira, L. S. R. S & Couto, M. B. (2013). *O acesso à justiça e seu enquadramento como direito fundamental: contexto atual e evolução*. Acesso à Justiça I, Florianópolis: FUNJAB. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uninove/livro.php?gt=172>. Acesso em 15/05/2020.
- Watanabe, K. (1988). Acesso à justiça e sociedade moderna. In: Grinover, A. P., Dinamarco, C. R., WATANABE, K. (Coords.). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- World Justice Project. (2020). *Índice de Estado de Derecho 2020*. Washington,. Disponível em: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-Global-ROLI-Spanish.pdf>. Acesso em 15/05/2020.

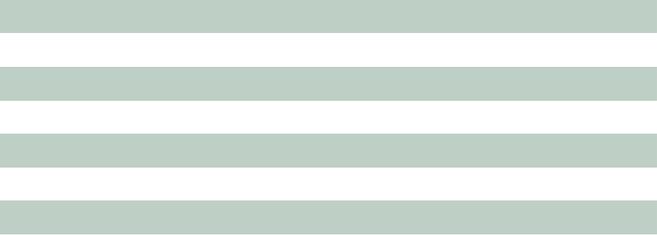
QUADRO: Ranking Regional América Latina e Caribe

PAÍS/JURISDICCIÓN	RANKING REGIONAL	PUNTAJE GENERAL ⁺	RANKING GLOBAL	CAMBIO EN PUNTAJE GENERAL ⁺	CAMBIO EN RANKING GLOBAL ⁺⁺
Uruguay	1/30	0.71	22	0.00	1 ▲
Costa Rica	2/30	0.68	25	0.00	1 ▼
Chile	3/30	0.67	26	-0.01	1 ▼
Barbados	4/30	0.65	29	0.00	0
San Vicente y las Granadinas	5/30	0.64	31	0.02	4 ▲
Saint Kitts Y Nevis	6/30	0.63	33	-0.01	3 ▼
Antigua y Barbuda	7/30	0.63	34	0.00	1 ▼
Santa Lucía	8/30	0.62	36	0.00	2 ▲
Bahamas	9/30	0.61	41	-0.01	2 ▼
Granada	10/30	0.59	44	-0.01	1 ▼
Dominica	11/30	0.58	46	0.00	1 ▼
Argentina	12/30	0.58	48	0.00	2 ▼
Jamaica	13/30	0.57	49	0.00	1 ▲
Trinidad y Tobago	14/30	0.54	55	0.00	1 ▲
Panamá	15/30	0.52	63	0.00	2 ▲
Brasil	16/30	0.52	67	-0.02	7 ▼
Guyana	17/30	0.50	73	0.00	3 ▲
Suriname	18/30	0.50	76	-0.01	5 ▼
Colombia	19/30	0.50	77	0.00	5 ▲
Perú	20/30	0.50	80	-0.01	7 ▼
El Salvador	21/30	0.49	84	0.02	2 ▲
Ecuador	22/30	0.49	86	0.01	3 ▲
Belize	23/30	0.48	89	0.00	1 ▼
República Dominicana	24/30	0.48	90	0.01	7 ▲
Guatemala	25/30	0.45	101	-0.01	3
México	26/30	0.44	104	-0.01	3 ▼
Honduras	27/30	0.40	116	0.00	1 ▲
Nicaragua	28/30	0.39	118	-0.01	2 ▼
Bolivia	29/30	0.38	121	0.00	0
Venezuela, RE	30/30	0.27	128	-0.01	0

Fonte: World Justice Project, 2019, p. 18.

NOTAS

- 1 Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods16/>> acesso em 16/02/2020.
- 2 “uma expressão que compreende duas ideias fundamentais: a de que o sistema de justiça deve ser igualmente acessível a todos, de um lado, e, de outro, a de que este deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos”. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 8).
- 3 “O mundo tem, portanto, uma agenda de desenvolvimento até 2030 muito mais complexa e ambiciosa, a qual busca o equilíbrio das três dimensões do desenvolvimento sustentável: social, ambiental e econômica. Como o Brasil é um exemplo mundial da bem-sucedida implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) – com políticas de proteção social e de preservação do meio ambiente que se apresentam como boas práticas que podem ser replicadas em vários países do mundo –, ele tem tudo para ser também um líder na mobilização em torno da agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), um dos pilares dessa nova agenda de desenvolvimento pactuada pelos chefes de Estado e de governo” (PNUD, 2015, p 15).
- 4 Ver art. 134 da CF
- 5 Ver art. 98,§1º do ADCT.
- 6 “uma expressão que compreende duas ideias fundamentais: a de que o sistema de justiça deve ser igualmente acessível a todos, de um lado, e, de outro, a de que este deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos”. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 8).
- 7 Referida pesquisa aponta que, em 2010, apenas 40% das pessoas em conflito buscavam um meio estatal de solução. Levantamento do Departamento Penitenciário Nacional (MJ), de junho de 2016, aponta que cerca de 40% das pessoas privadas de liberdade aguardavam julgamento àquela data, em explícito descumprimento do direito de acesso à justiça e dos princípios da ampla defesa, do contraditório e da presunção de inocência. (IPEA,2019)
- 8 Na escala do índice de adesão ao Estado de Direito, cuja variação é de 0,0 para menor a 1,0 para maior.



ADRIANE DA SILVEIRA SEIXAS

Bacharel em direito pela Faculdade de Direito Milton Campos. Especialista em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestranda em Direito pela Universidade Positivo (2019/2021). Defensora Pública do Estado de Minas Gerais.

ANA SILVIA EVANGELISTA FERREIRA

Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Especialista em Direito Tributário e Processual Tributário pela Universidade Positivo. Mestranda em Direito pela Universidade Positivo (2019/2021). Advogada do Núcleo de Prática da Universidade Positivo.