

A lógica político-administrativa das novas formas de acesso ao Judiciário no Brasil

Celly Cook Inatomi

Comissão 5 – A administração da Justiça e os operadores jurídicos na resolução de conflitos

Palavras-Chave: Juizados Especiais Federais – Agências Administrativas Estatais – Conflitos Intra-Estatais – Acesso ao Judiciário – Função Social do Judiciário

Resumo

Os Juizados Especiais Federais (JEFs) são alternativas recentes de acesso ao Judiciário no Brasil. Foram criados para assegurar à população mais necessitada um espaço mais acessível, menos formalizado, menos burocratizado e menos oneroso de resolução de conflitos. Contudo, pesquisas apontam que essas instâncias, embora recentes, vêm enfrentando problemas de grandeza e complexidade semelhantes, iguais e até maiores que os da Justiça Comum, como o excesso de demandas e a lentidão processual. Várias causas foram diagnosticadas e, dentre elas, duas são usualmente alegadas: a primeira de ordem interna (falta de recursos materiais e humanos) e a segunda de ordem externa (mau funcionamento das agências administrativas estatais, que negam direitos recorrentemente e levam contingentes cada vez maiores de cidadãos a recorrerem aos JEFs), que agrava as deficiências internas. Inúmeras medidas vêm sendo tomadas, mas a grande maioria são modificações na administração interna dos Juizados, de modo a acelerar o andamento processual. São medidas que desconsideram a relação político-administrativa entre os JEFs e as agências estatais, bem como as formas pelas quais eles podem atuar previamente e não somente pós-negação de direitos. Por uma série de fatores, que serão centralmente discutidos neste trabalho, as medidas que têm sido implantadas vêm acarretando uma série de perdas aos cidadãos, e vêm tornando os JEFs tão burocratizados, formais e inacessíveis quanto às tradicionais instâncias do Judiciário brasileiro. Em função disso, este trabalho se propõe a realizar um estudo crítico dos fatores que contribuem para a transfiguração dos JEFs em instâncias cada vez mais inacessíveis.

Universidade Estadual de Campinas – Unicamp/Campinas/SP – Brasil - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH - Centro de Estudos Internacionais e Política Contemporânea – CEIPOC - Mestranda em Ciência Política

Introdução

O termo “acesso à Justiça” que será utilizado neste trabalho comporta o acesso ao Judiciário em conjunto com o acesso efetivo aos direitos. A distinção entre os termos “acesso à Justiça” e “acesso ao Judiciário” é um cuidado inicial importante, pois muitas vezes um é tomado como sinônimo do outro. Os diagnósticos mais otimistas, realizados pelos próprios operadores do direito, tomam o “acesso ao Judiciário” enquanto “acesso à Justiça”, como se o primeiro fosse condição única e determinante para o segundo. Mas a análise que se seguirá pretende demonstrar que o “acesso ao Judiciário” às vezes possibilita que o “acesso à Justiça” seja realizado, mas isso fica dependente do grau de comprometimento social que cada juiz ou operador do direito possui particularmente, o que denuncia de início as deficiências das instituições do Judiciário no Brasil no tratamento efetivo dos direitos, mesmo sob novas formas processuais de atuação.

Este trabalho tem por finalidade realizar uma análise crítica sobre o acesso à Justiça no Brasil, por meio do estudo de uma das mais recentes instituições do Judiciário brasileiro, os Juizados Especiais Federais Cíveis. Os JEFs Cíveis datam de 2002 e foram criados tendo em vista dois objetivos centrais: descongestionar os tribunais comuns e expandir o acesso à Justiça para a população mais necessitada, garantindo-lhe a gratuidade de seus serviços, processos mais simples e céleres e a defesa de seus direitos enquanto cidadãos contra as arbitrariedades das agências estatais, como o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Caixa Econômica Federal (CEF).

Contudo, desde seu primeiro ano de atuação, os JEFs Cíveis se viram abarrotados de processos e atingidos pela já conhecida lentidão processual da Justiça comum. Segundo os operadores do direito, são duas as causas principais desses problemas: uma de ordem interna (falta de recursos materiais e humanos) e outra de ordem externa (mau funcionamento das agências estatais, que negam direitos recorrentemente e levam contingentes cada vez maiores de cidadãos a recorrerem aos JEFs Cíveis).

Acredita-se, porém, que uma análise mais criteriosa das medidas administrativas que vêm sendo tomadas pelos operadores do Direito permite verificar posicionamentos político-administrativos determinantes no papel ao qual essas novas instâncias têm sido relegadas. Os JEFs são instâncias políticas que corroboram, na esfera judicial, o tratamento que geralmente é dispensado aos direitos sociais no Brasil, especialmente

aos direitos previdenciários, cujos dados disponíveis são altamente manipuláveis e de complexo entendimento.

A preocupação maior dos operadores do direito não tem sido com a efetividade dos direitos, mas antes e especialmente com a celeridade processual dos JEFs e com a sua conseqüente imagem enquanto instituições ágeis e eficientes. A qualidade do acesso e a efetividade dos direitos não estão necessariamente conjugadas com a busca pela celeridade, ficando a cargo do grau de comprometimento social de cada juiz, cabendo a ele, em última instância, determinar se o cidadão terá o seu direito por inteiro ou pela metade.

Os Juizados Especiais Federais

Antes de adentrar no estudo dos Juizados Especiais Federais, faz-se importante destacar previamente as razões que levaram esta pesquisa a tomá-los por objeto. As razões são três: primeiramente, os números alarmantes de pedidos que chegam às suas instâncias; em segundo lugar, a peculiaridade dos tipos de conflitos que são solucionados por elas e, por último, os princípios que guiam a administração dessa peculiaridade. Com relação à primeira, tem-se que em apenas um ano de atuação, o número de processos nos JEFs mais que dobrou, ultrapassando em algumas regiões, o número de processos dos tribunais comuns da Justiça. As causas diagnosticadas pelos operadores dos JEFs e as medidas encontradas por estes para dar conta do problema permitem verificar diferentes administrações dos direitos, denunciando a fragilidade e precariedade, não somente das condições estruturais dos JEFs (como alegadas por seus operadores), mas da concepção restrita de acesso à Justiça que suporta o funcionamento dessas novas instâncias.

Com relação à segunda razão que levou a pesquisa optar pelo estudo dos Juizados Especiais Federais, tem-se que, diferentemente dos Juizados Estaduais, que lidam majoritariamente com conflitos entre particulares e particulares, os Juizados Especiais Federais lidam com conflitos entre particulares e agências do Estado (Bollmann, 2002), o que, sob uma visão mais política do tema, permite verificar de modo mais claro e objetivo as relações, sejam essas de conflito, de aceitação ou de apatia, entre o Poder Judiciário e os outros poderes estatais. Isso não significa que os Juizados Estaduais não constituam um campo fértil para esse tipo de investigação, até mesmo porque várias pesquisas já foram realizadas neste sentido e demonstraram, quando críticas e não apologéticas, seu caráter político de controle social, por meio da

informalidade, das populações que se encontram à margem dos direitos de cidadania e das instâncias tradicionais de sua reivindicação. A questão diferencial dos Juizados Federais é que eles estão em constante contato com agências administrativas estatais conhecidas por seu mau funcionamento e pelos direitos polêmicos e controvertidos que elas administram, como é o caso dos direitos previdenciários.

Adicionado a isso, os JEFs têm por base os mesmos princípios processuais de atuação dos Juizados Estaduais, tais como os da oralidade, informalidade, simplicidade e economia processual, e se guiam preferivelmente pelo alcance da pacificação social (Figueira Junior e Tourinho Neto, 2007), o que adiciona aos Juizados Especiais Federais mais um atrativo para o seu estudo. Se o direito é mal administrado e negado ao cidadão por uma agência do Estado, a busca pelo acesso à Justiça enquanto pacificação do conflito entre o cidadão e a agência estatal pode levar tanto à conquista integral do direito, como pode levar, pela conciliação e pelo acordo, à conquista de um direito pela metade, ficando o efetivo acesso à Justiça dependente do grau de comprometimento social de cada juiz.

Criação, instituição e atores envolvidos

A existência dos Juizados Especiais Federais foi prevista pela Emenda Constitucional 22 de 18 de março de 1999, que acrescentou ao art. 98 da Constituição Federal um parágrafo dispondo sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais em âmbito federal. Essa previsão resultou de um projeto conjunto realizado por ministros do Superior Tribunal de Justiça e pela Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe), que nomeou, em abril de 2000, uma comissão de juizes federais para apresentar uma proposta de regulamentação dos Juizados Especiais Federais. Tal proposta foi incorporada ao anteprojeto e apresentado pelo Superior Tribunal de Justiça (Figueira Júnior e Tourinho Neto, 2007).

Diferentemente do projeto de lei que instituiu os Juizados Especiais Estaduais, o projeto de lei dos Juizados Federais nasceu dentro da própria magistratura federal e antes de chegar ao Congresso Nacional, foi amplamente discutido entre os operadores do Direito (Cunha, 2008).

Em 27 de setembro de 2000, representantes da Advocacia Geral da União, do Ministério da Justiça, da Secretaria do Tesouro Nacional, da Secretaria de Orçamento Federal e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) formaram uma Comissão de Trabalho, instituída pela Portaria Interministerial 5, no âmbito do Poder Executivo, para

estudar o anteprojeto apresentado pelo Superior Tribunal de Justiça. Tal comissão ficou responsável por analisar os impactos orçamentários e financeiros dessa medida, bem como estudar os procedimentos necessários para viabilizá-la na prática (Figueira Júnior e Tourinho Neto, 2007).

As alterações propostas por essa Comissão Interministerial tornou o projeto menos ousado do que ele era inicialmente. O texto que chegou ao Congresso Nacional, depois das alterações feitas por essa Comissão, previu somente a uniformização de interpretação da lei federal quando ocorrer divergências entre as Turmas Recursais no tocante à interpretação da lei ou com relação à súmula ou jurisprudência do Superior Tribunal Federal. O texto inicial previa, contudo, a súmula impeditiva de recursos para as matérias de competência dos JEFs e o efeito vinculante para as decisões do Superior Tribunal de Justiça que versassem sobre as divergências entre a sua jurisprudência e as orientações tomadas pela Turma Nacional de Uniformização dos Juizados. Embora o projeto final tenha limitado algumas medidas anteriormente presentes, ele considerou como competência dos JEFs julgar causas relacionadas às sanções disciplinares de servidores públicos (Cunha, 2008, p. 59).

Embora as autarquias e as agências estatais estivessem presentes na discussão e na elaboração do projeto de lei dos Juizados Federais, elas foram os setores mais resistentes à sua criação, pois seriam elas as mais diretamente afetadas por seu funcionamento. Embora suas reivindicações fossem de caráter inteiramente parcial e regulador, pois o índice de vitórias que o INSS tinha com recursos no Superior Tribunal de Justiça era cerca de 70% (Cunha, 2008), os problemas futuros que esses setores do Executivo levantaram de fato vêm acontecendo atualmente. Eles apontaram que a ausência de recurso das agências estatais ao Superior Tribunal de Justiça criaria uma infinidade de interpretações e de decisões diferentes em cada uma das regiões do país. O que eles não apontaram, obviamente, é que essa infinidade de interpretações é maléfica, não no sentido de que o Poder Executivo se verá limitado em suas prerrogativas e obrigado a pagar o que é devido (que é um fato positivo e a favor do cidadão), mas no sentido de que os cidadãos ficarão sob a tutela dos juízes que decidirem ou optarem por realizar uma interpretação ao seu favor. Dessa maneira, a busca pela efetivação dos seus direitos ficará sob o comprometimento do juiz de cada Juizado com a sua crença do que é acesso à Justiça. Tanto a centralização do poder decisório da Justiça quanto a sua descentralização podem ser igualmente prejudiciais aos princípios da cidadania e da efetividade dos direitos.

No dia 12 de junho de 2001, a Câmara dos Deputados aprovou o projeto da lei dos Juizados Federais, ressaltando a importância da iniciativa. Falou-se dos benefícios que ela traria para os Tribunais Regionais Federais e ao próprio Superior Tribunal de Justiça, que veriam uma diminuição expressiva na quantidade processos em suas instâncias. Falou-se também de outro benefício que trariam os JEFs, que possibilitariam às camadas mais carentes da sociedade ter acesso à Justiça e buscar a efetivação de seus direitos. Desde as primeiras propostas, eram essas as benesses mais constantemente apontadas para justificar a criação dos JEFs, fortalecidas pelo discurso do acesso fácil e rápido à Justiça.

Em seguida, o projeto foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça, no dia 26 de junho de 2001, e no dia seguinte, mesmo com as divergências existentes, foi aprovado pelo Senado Federal. Nem um mês depois, foi sancionada a Lei 10.259, que dispôs sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal (Figueira Júnior e Tourinho Neto, 2007). Em janeiro de 2002, os primeiros Juizados Federais foram instalados, dentro dos limites e das possibilidades de cada região (CEJ, 2004).

Em tese, apostava-se na idéia, vinda do debate e das experiências internacionais, da necessidade de lutar pela garantia de um acesso amplo à Justiça, de que sem Justiça não há democracia e que uma Justiça lenta e ineficaz não é Justiça e sim um faz-de-conta. Em tese, falou-se muito na construção de um efetivo Estado Democrático de Direito, no qual o juiz seria o agente responsável para fazer valer o direito das populações que se encontravam à margem das garantias e da defesa judicial. Muitas foram as manifestações positivas com relação à criação dos Juizados Federais, tomados como instrumentos para a democratização do acesso à Justiça (Mendes, 2007, Bottini, 2006, Fux, 1998, Chmatalik, 2006 e outros), manifestações essas que permaneceram presentes até mesmo quando emergiram os principais problemas no seu funcionamento, fato que não tardou em acontecer.

Princípios de atuação

Os princípios orientadores que estiveram presentes no momento de criação dos Juizados Especiais Federais são os mesmos com os quais já vinham atuando os Juizados Especiais Estaduais. São eles os princípios da oralidade, da informalidade, da simplicidade, e da economia processual ou celeridade. O Princípio da oralidade atenta para o predomínio da palavra oral sobre a escrita, de modo a beneficiar o cidadão que

chega ao Juizado. Ficou estabelecido já pela Lei 9.099/95 sobre os Juizados Especiais Estaduais que somente os atos exclusivamente essenciais serão objeto de registro escrito. O princípio da informalidade está relacionado à desburocratização e à simplificação dos processos. Trata-se de por fim às formalidades excessivas, aos ritos e cerimoniais e às exigências burocráticas cartoriais excessivas. O princípio da simplicidade caminha no mesmo sentido do princípio da informalidade e procura ao máximo manter a clareza das causas e dos objetivos durante os processos. Por fim, tem-se o princípio da celeridade processual, que através da diminuição de etapas processuais, leva à realização de processos rápidos, que economizam tempo e custos, tanto aos Juizados quanto aos cidadãos, que não tem que voltar diversas vezes ao local para ter seu problema solucionado.

O princípio da celeridade é, dentre os outros, o mais citado pelos juízes, seja em seus textos doutrinários, seja nas normas internas de funcionamento dos JEFs, bem como se constitui no norte final da maioria das propostas de mudanças e de regulamentação nacional produzidas no anual Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais (Fonajef), no qual juízes federais de todas as regiões do país se encontram para discutir suas situações e problemas específicos, trocar experiências de inovações e votar medidas de caráter nacional para o funcionamento e administração dos JEFs. A importância da celeridade se dá em função de diversos fatores, mas o motivo principal reside no principal problema pelos quais os JEFs vêm passando, que é o aumento crescente no número de processos e a lentidão processual decorrente desse aumento.

O uso desses princípios, embora geralmente caminhe para o objetivo final dos Juizados Especiais Federais, que segundo os operadores do direito, é o da conciliação, para que se evite o seguimento do processo e para que se restabeleça a paz social, sua aplicação se dá de diversas maneiras, dependendo da situação estrutural de cada JEF e da atuação de cada juiz.

Os diagnósticos realizados pelos operadores

As reclamações mais recorrentes giram basicamente em torno da insuficiência e da inadequação das instalações e condições de funcionamento capazes de dar conta do aumento crescente de ações entradas nos JEFs.

A falta de recursos materiais e humanos

O problema da falta de recursos materiais foi registro unânime nos relatos e nos dados apresentados pelos magistrados em todos os encontros analisados. A falta de uma regulamentação que estabelecesse estrutura física e pessoal capacitado a atuar nas instâncias dos JEFs implicou em instalações precárias e servidores não observantes da especialidade desses Juizados e do seu papel social perante a sociedade.

As instalações físicas dos JEFs

A maioria dos JEFs tem funcionado no interior de Varas comuns da Justiça, resultando no que se denominam por Juizados Adjuntos, que são diferentes dos Juizados Autônomos, que têm espaços próprios de funcionamento. Segundo dados do Conselho da Justiça Federal de 2007, atualmente há cerca de 140 Juizados Especiais Federais autônomos e 243 unidades adjuntas. A estrutura e o funcionamento de cada uma dessas unidades variam de acordo com as condições regionais de sua instalação.

O quadro de servidores

Assim como acontece com a questão das instalações físicas dos JEFs, o seu quadro de servidores também realiza empréstimos das Varas comuns onde se encontram instaladas. Dessa maneira, o pessoal é dividido na administração dos conflitos tanto da Vara quanto do Juizado, independentemente se os servidores têm ou não o perfil adequado para atuar nos JEFs.

O acúmulo de atribuições

Como resultado dos empréstimos de servidores, estes ficam sobrecarregados de trabalho. No caso dos juízes, esse acúmulo de atribuições se agrava na medida em que eles também exercem atividades nas Turmas Recursais, responsáveis por atender ao alto número de recursos.

As demandas em massa

Ocorre uma repetição de demandas que gera um aumento excessivo de processos em curso nos JEFs. Trata-se de demandas que em sua maioria requerem benefícios previdenciários ou benefícios de aposentadoria. A parte ré, o pedido e a causa de pedir repetem-se em todas as demandas, que se diferenciam apenas pelos seus autores. Segundo os magistrados, isso é resultante tanto da ação de “litigantes de má fé”, que entram com ações para benefícios que já foram recebidos, como também do mal

funcionamento e da baixa qualidade no atendimento que o cidadão encontra nas agências do INSS.

Os litigantes de má fé

Segundo os magistrados, este é um problema que merece uma solução urgente e eficiente para evitar que os litigantes façam uso do JEF como meio de extrair vantagens. Enfatizam a necessidade de criar esquemas de controle dos registros disponíveis do INSS a respeito dos benefícios que já foram concedidos.

O alto indeferimento de pedidos no INSS

As deficiências no atendimento e no funcionamento do INSS resultam em muitos prejuízos para os JEFs. Os processos chegam ao juiz sem a mínima condição de serem julgados. Não há produção de provas e as testemunhas não são ouvidas. Segundo os magistrados, o INSS se recusa a prestar a devida tutela administrativa, negando direitos sociais que se convertem em um número de processos crescente nos JEFs. Ressaltam, que o Juizado não deve ser um substituto do INSS. Argumentam que os recursos dos quais os JEFs se utilizam já são insuficientes para dar conta do seu próprio funcionamento, quem dirá dos custos com contadorias e funcionários capazes de providenciar os cálculos necessários para os processos, tarefas que o INSS não vem cumprindo satisfatoriamente.

O preconceito dos operadores com os JEFs

Ainda que pontuais, foram manifestadas algumas reações de desprestígio por parte dos operadores com relação ao trabalho nos Juizados. Em função do excesso de trabalho, da baixa remuneração e das dificuldades de se trabalhar nos JEFs, alguns operadores não os vêem como uma oportunidade interessante de crescer em sua carreira e consideram que a matéria previdenciária não acrescenta muito aos seus conhecimentos.

Soluções e medidas administrativas

Com base nos diagnósticos descritos, os operadores se voltam para formulação de meios técnico-burocráticos para solucionar os problemas com a morosidade e com a falta de recursos materiais e humanos.

Embora a descentralização da Justiça Federal, nos moldes dos Juizados Federais, tenha realizado modificações válidas nas relações entre Estado, direitos e cidadãos, as soluções e medidas administrativas criadas pelos operadores dos Juizados Especiais Federais para enfrentar seus problemas têm criado uma variedade de administrações diferenciadas dos direitos, ficando o cidadão sem um respaldo estruturado de defesa dos mesmos e a mercê do comprometimento de cada juiz com a sua concepção de acesso à Justiça particular.

Trata-se de medidas pré-definidas e pré-almejadas que antecipam a perda dos direitos, como pode se dar nos casos em que se realizam audiências de conciliação e acordos entre os cidadãos e as agências estatais. Através dessas medidas, os direitos não são mais reivindicados, mas sim negociáveis, de modo a pacificar a relação entre Estado e sociedade.

Dessa maneira, tanto a centralização das decisões judiciais quanto a sua descentralização podem ser igualmente prejudiciais ao acesso à Justiça, aqui entendido como uma adição inseparável do acesso às instâncias do Judiciário e acesso aos direitos em sua integridade e não a direitos negociáveis ou passíveis de acordos e conciliações com agências estatais historicamente negadoras e violadoras dos direitos de cidadania.

As medidas administrativas que vem sendo tomadas por seus administradores deixam de considerar a peculiaridade dos conflitos que chegam aos JEFs, conflitos esses que não podem ser passíveis de um acordo e de uma conciliação entre desiguais, entre Estado e cidadãos, entre aquele que nega o direito e aquele que tem seu direito negado e procura respaldo no próprio Estado, pela via do Judiciário. Neste, o cidadão pode ou não se deparar com um operador do Direito que procure fazer valer seu direito ou não, o que o deixa sob a dependência tutelista e perversa do Judiciário. Perversa porque, nos Juizados Especiais, não se fala mais na desigualdade dos sujeitos, pois os cidadãos teriam o respaldo da Defensoria Pública e o custo zero com procedimentos administrativos. Não se fala, porém, na questão dos acordos e da conciliação, o que não aconteceria provavelmente com um cidadão que tenha condições de arcar com procedimentos mais formais, através dos quais ele vai poder buscar seu direito por inteiro e não ficar negociando com a agência estatal. Abrem-se possibilidades diferentes para cidadãos diferenciados e é a partir daí que se discute se os Juizados são ou não uma Justiça de “segunda classe” para cidadãos de “segunda classe” (Junqueira, 1996).

Embora, sob alguns aspectos, os Juizados Especiais Federais tenham trazido modificações importantes nas relações entre tribunais e sociedade, não somente por

propor a ampliação do acesso ao Judiciário, facilitando o acesso e tratando de conflitos que se encontravam marginalizados da esfera judicial de proteção de direitos, como também coloca em cenário a relação entre o Judiciário na resolução de conflitos entre particulares e agentes estatais, como o INSS e a CEF. Contudo, o simples acesso às instâncias judiciárias não tem garantido que os cidadãos tenham de fato acesso aos direitos na sua integridade. Como um juiz atuante no Juizado Especial Federal relatou numa das entrevistas concedidas, a questão do acesso ao Judiciário está resolvida, o problema é sair e como sair dele.

Os conflitos existentes nos JEFs se caracterizam pelo o que ficou conhecido por “conflito intra-estatal”:

“Trata-se de conflito oculto para a maioria dos atores presentes no cenário relativo à administração dos conflitos judiciais estudados, tais como os que se verificam entre o INSS e a CEF, e que se desdobram entre estas agências governamentais e o Poder Judiciário” (Amorim, 2006, p. 118).

As demandas que mais chegam aos JEFs requerem a concessão de direitos sociais como benefícios previdenciários e benefícios decorrentes de aposentadoria. Mas para que o cidadão requerente tenha o seu pedido atendido, ele deve enfrentar uma série de procedimentos burocráticos que não funcionam efetivamente ou funcionam como obstáculos para a realização de um atendimento eficiente e condizente com a celeridade proposta com a criação dos Juizados Especiais. Após isso, o cidadão ainda é submetido a salas de conciliação, ou de negociação de seus direitos.

Partindo-se desse reconhecimento da especialidade desses conflitos, o excesso crescente de demandas nos Juizados Especiais Federais se explica, portanto, por razões anteriores às diagnosticadas falta de estrutura e ao mau uso da litigiosidade e das instâncias do Judiciário. Não é possível aceitar sem questionamentos a opinião quase consensual entre os operadores da Justiça Federal de que excessivo número de processos em que o INSS e a CEF são réus são resultantes única e exclusivamente da má atuação desses órgãos. Faz-se necessária uma análise mais cuidadosa das relações entre os Juizados e a sociedade, buscando-se explicações mais afastadas das opiniões dos profissionais envolvidos nesses conflitos e mais cautelosas com os dados quantitativos disponíveis, que são produzidos pelo próprio Judiciário. É preciso que as estatísticas permitam mostrar realidades para além das dificuldades internas dos JEFs, colocando-os dentro de relações políticas com outros poderes estatais e voltados para maiores reflexões sobre a sua função social.

É preciso se considerar a questão dos “conflitos intra-estatais” e o posicionamento do Juizado perante eles está no questionamento da lógica viciosa que rege o funcionamento das instituições do Estado na garantia e na defesa dos direitos dos cidadãos. Através de sua esfera administrativa, o Estado não atende aos direitos de proteção de seus cidadãos, o que os leva a recorrer ao próprio Estado, mas agora nas suas instâncias judiciais. Assim, cria-se uma “fábrica de processos” no interior das ramificações do Estado, a qual os JEFs não podem arcar, uma vez que também se encontram como depositários de uma produção fabril de processos. Mas para que possa dar conta do excessivo número de ações por direitos sociais, especialmente por direitos previdenciários, os JEFs aplicam medidas que privilegiam o princípio da celeridade em detrimento de outros tão ou mais importante, como os princípios da conciliação e da oralidade (Amorim, 2006).

Considerações Finais

Durante o 3º Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais, realizado em São Paulo, no dia 6 de outubro de 2006, discutiu-se exaustivamente os problemas estruturais e burocráticos internos que os JEFs apresentam para lidar com as causas previdenciárias. Não diferentemente do consensual, as considerações a respeito das relações com o INSS e com a CEF se limitavam fundamentalmente a descrever as deficiências dos serviços por elas prestados. As propostas discutidas e aprovadas se restringiram, em sua maioria, a mexer na administração interna do próprio Juizado, modificando suas características e creditando-se seu bom funcionamento à atuação de operadores comprometidos com a celeridade no andamento dos processos.

Ainda assim, esse encontro foi o que mais apresentou polêmicas entre os magistrados acerca das propostas discutidas. O caráter polêmico se deu em função da idéia dos JEFs se constituírem ou não em uma espécie de segundo INSS, suprimindo as deficiências do seu atendimento e evitando que novos processos surgissem em função do mau funcionamento da agência administrativa. A negativa dessas propostas foi predominante, sob alegação de que não é função do JEF arcar com essas responsabilidades.

Foi a partir de debates como este que o encontro propiciou elementos que possibilitam ver os Juizados dentro do ciclo vicioso de demandas do qual as instituições estatais participam, não apenas sofrendo as suas conseqüências (excessivo número de processos), como também contribuindo para que as mesmas se perpetuem.

Dentre as propostas discutidas, destacou-se uma em especial. Em função do expressivo número de pedidos que chegam aos JEFs em busca de benefícios previdenciários que são reiteradamente negados sem qualquer fundamentação pelo INSS, propôs-se que os magistrados deveriam officiar a auditoria da agência para fins de investigação e prevenção de novos litígios. A proposta não chegou sequer a ser motivo de polêmica e foi rapidamente rejeitada, pois não alcançou mais de dois terços dos votos dos magistrados presentes. Ela ficou registrada apenas como uma “recomendação”, ficando a cargo de cada JEF implementá-la ou não.

Ainda que seja uma proposta muito pontual e isolada, o seu indeferimento pela maioria dos magistrados expressa o quanto os JEFs padecem da mesma lógica de funcionamento das instâncias tradicionais da Justiça e se tornam inertes perante propostas que visam transformações de fato nas relações entre Estado, direito e sociedade. Tratava-se de uma proposta que, ao interferir na administração das agências estatais, que os próprios magistrados tomam por deficientes, ajudaria a diminuir de fato o número de processos entrados nos JEFs, descongestionando-os e permitindo que seu funcionamento não mais se pautasse apenas no princípio da celeridade, como também nos tantos outros que os tornam instâncias diferenciadas mais acessíveis e mais democráticas de Justiça.

Referências Bibliográficas

AJUFE. Relatório do 1º Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais, realizado pela Associação dos Juizes Federais do Brasil – AJUFE, em Brasília-DF, nos dias 16 e 17 de set. de 2004. Disponível em: <www.ajufe.org.br/sites/700/785/00000636.pdf> Acesso em 09 de jun. 2008.

_____. Relatório do 2º Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais, realizado pela Associação dos Juizes Federais do Brasil – AJUFE, no Rio de Janeiro-RJ, no dia 21 de out. de 2005. Disponível em: <www.ajufe.org.br/sites/700/785/00000637.pdf> Acesso em 09 de jun. 2008.

_____. Relatório do 3º Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais, realizado pela Associação dos Juizes Federais do Brasil – AJUFE, em São Paulo-SP, no dia 6 de out. de 2006. Disponível em: <www.ajufe.org.br/sites/700/785/00000639.pdf> Acesso em 09 de jun. 2008.

- AMORIM, Maria Stella de. Juizados Especiais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro – SJRJ, Rio de Janeiro, n. 17, p. 107-131, 2006.
- BOLLMANN, Villian. Ações Previdenciárias, Competência Territorial e Juizados Especiais Federais. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/previdenciario/villian_bollmann02.htm> Acesso em 09 de abr. 2007.
- BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Diagnóstico dos Juizados Especiais. Revista Jurídica Consulex, Brasília, ano X, n. 231, p. 42-45, 31 de agosto de 2006.
- CAPPELLETTI, Mauro, GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- CHMATALIK, Cristiane Conde. Os Juizados Especiais Federais e a Defensoria Pública da União. Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro – SJRJ, Rio de Janeiro, n. 17, p. 43-60, 2006.
- CJF. Relatório do Congresso Nacional dos Juizados Especiais Federais, promovido pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, realizado em Brasília-DF, nos dias 20 a 22 de out. de 2003. Disponível em: <www.cjf.jus.br/revista/outras_publicacoes/congresso_juizados_especiais/relatorio_congresso_juizados.pdf> Acesso em 05 de set. 2007.
- _____. Diagnóstico da estrutura e funcionamento dos Juizados Especiais Federais. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Secretaria de Pesquisa e Informação Jurídicas – Brasília: CJF, 2003. – (Série Pesquisas do CEJ; 12).
- _____. Movimentação Processual dos Juizados Especiais Federais. Período: 2002 a 2007. Justiça Federal de 1º Grau. Disponível em: <<http://daleth.cjf.jus.br/atlas/Internet/JuizadosTABELA.htm>> Acesso em 23 de abr. 2008.
- _____. Quadro de Varas Federais e Juizados Especiais Federais. Posição em 31 de dez. 2007. Justiça Federal de 1º Grau. Disponível em: <<http://daleth.cjf.jus.br/atlas/Internet/QUADRODEVARASFEDERAIS.htm>> Acesso em 23 de abr. 2008.
- CUNHA, Luciana Gross. Juizado Especial. Criação, Instalação, Funcionamento e a Democratização do Acesso à Justiça. São Paulo: Saraiva, 2008. – (Série Produção Científica).

- FIGUEIRA JUNIOR, Joel Dias, TOURINHO NETO, Fernando da Costa. *Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminais. Comentários à Lei 10.259, de 10.07.2001*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
- FUX, Luiz. Juizados Especiais: um sonho de justiça. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 12, n. 90, p. 151-158, abr./jun. 1998. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br/dspace/bitstream/2011/755/4/Juizados_Especiais_um_sonho.pdf> Acesso em 05 de maio de 2007.
- JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. *Revista Estudos Históricos*, n. 18, Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/201.pdf>>. Acesso em 12 de maio 2008.
- KOERNER, Andrei. Juizados Especiais e Acesso à Justiça. Trabalho apresentado no Seminário “Juizados Especiais Federais – Inovações e Aspectos Polêmicos”, promovido pela AJUFE, Associação dos Juizes Federais do Brasil, em 18 e 19.03.2002, em Brasília – DF. Brasília, Edição AJUFE, 2002.
- MENDES, Gilmar. Juizados Especiais Federais: o resgate de uma dívida social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_29/Art_Gilmar.htm> Acesso em 05 de set. 2007.
- OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo, TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. *(Im)Previdência Social: 60 Anos de História da Previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes, Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1985.
- SADEK, Maria Tereza (org.). *Acesso à Justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. – (Série Pesquisas; 23).
- SANTOS, Boaventura, MARQUES, Maria Manuel Leitão, PEDROSO, João, FERREIRA, Pedro Lopes. *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas. O Caso Português*. Porto: Centro de Estudos Judiciários e Edições Afrontamento, 1996.
- VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. A Americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil. *Estratégias de Bem-Estar e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: Revan, UCAM, IUPERJ, 1998.