O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratizacão mundial do conhecimento.



BOLETIM DE CONJUNTURA

BOCA

Ano VI | Volume 17 | Nº 50 | Boa Vista | 2024

http://www.ioles.com.br/boca

ISSN: 2675-1488

https://doi.org/10.5281/zenodo.10720002

BOLETIM DE CONJUNTURA

www.ioles.com.br/boca

A CIDADANIA E O ACESSO À JUSTIÇA E À PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19

Marcilene Ibiapina Coelho de Carvalho[1]

Jairo de Carvalho Guimarães[2]

Resumo

Os direitos da cidadania nem sempre são percebidos pela população. Isso enseja o acionamento do Judiciário que, em regra, requer o recolhimento de custas cujos valores podem constituir uma barreira à acessibilidade das pessoas financeiramente vulneráreis para as quais, no período pandêmico, o exercício desses direitos se tornou ainda mais relevante para a promoção da dignidade humana e efetivação da proteção social. Nesse contexto, este estudo tem como objetivo analisar a política pública de acesso à justiça brasileira, notadamente, a atuação para a proteção social nos anos pandêmicos de 2021 e 2020. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, com natureza descritiva e abordagem qualitativa, cujo referencial teórico discute o acesso à justiça, seus aspectos normativos e obstáculos, enquanto política pública de promoção de proteção social em tempos de neoliberalismo. Posteriormente, aborda-se o acesso à justiça no biênio pandêmico, fundado em dados secundários extraídos de relatório do Conselho Nacional de Justiça, realizando análise técnica comparativa com os anos de 2019 e 2018 e aplicação de base lógica-dedutiva de investigação. Os resultados demonstram a redução da quantidade de processos ajuizados nos anos de pandemia, contudo, o aumento das ações sobre direito assistencial e a diminuição das arquivadas que tramitaram com assistência jurídica gratuita. Conclui-se que para a população carente do exercício dos direitos da cidadania, as desigualdades socioeconômicas são reproduzidas em desigualdades de acesso à justiça, pois as ações públicas são insuficientes para assegurar um amplo e justo acesso à justiça, essencial para promover a proteção social, especialmente durante a pandemia da COVID-19.

Palavras-chave: Acesso à Justiça; Cidadania; COVID-19; Pandemia; Proteção Social.

Abstract

Citizenship rights are not always perceived by the population. This leads to the Judiciary being activated, which, as a rule, requires the collection of costs whose amounts may constitute a barrier to the accessibility of financially vulnerable people for whom, during the pandemic period, the exercise of these rights has become even more relevant for the promotion of dignity human rights and the implementation of social protection. In this context, this study aims to analyze the public policy of access to Brazilian justice, notably, the action for social protection in the pandemic years of 2021 and 2020. This is a bibliographic and documentary research, with a descriptive nature and a qualitative approach. , whose theoretical framework discusses access to justice, its normative aspects and obstacles, as a public policy to promote social protection in times of neoliberalism. Subsequently, access to justice in the pandemic biennium is addressed, based on secondary data extracted from a report by the National Council of Justice, carrying out a comparative technical analysis with the years 2019 and 2018 and applying a logical-deductive basis of investigation. The results demonstrate a reduction in the number of cases filed during the pandemic years, however, an increase in actions on welfare rights and a decrease in those filed that were processed with free legal assistance. It is concluded that for the population lacking the exercise of citizenship rights, socioeconomic inequalities are reproduced in inequalities in access to justice, as public actions are insufficient to ensure broad and fair access to justice, essential to promote social protection, especially during the COVID-19 pandemic.

Keywords: Access to Justice; Citizenship; COVID-19; Pandemic; Social Protection.

[1] Servidora do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí (TJPI). Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: marcileneibiapina@hotmail.com

[2] Professor Universidade Federal do Piauí (UFPI). Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: jairoguimaraes@ufpi.edu.br

INTRODUÇÃO

A cidadania resultou de um processo de construção que historicamente esteve relacionado com as lutas sociais entre a classe operária e a burguesa em busca do reconhecimento de direitos civis, políticos e sociais, como aspectos oportunizadores de justiça social. Atualmente, compreende-se que a plena promoção da cidadania transcende a normatização legal, pauta-se na liberdade, participação e igualdade dos cidadãos na sociedade e implica na efetividade da dignidade da pessoa humana.

No Brasil, a década de 1980 apresenta-se como um período decisivo para a edificação de seu arcabouço jurídico, no qual houve a transição de um regime ditatorial para o democrático, marcado pela promulgação da Constituição Federal em 1988, cuja centralidade está em assegurar o acesso aos direitos de cidadania a todos.

Ocorre que, notoriamente, o país está imerso em desigualdades econômicas e sociais. Isso contribui para que exista um dissenso entre o direito posto e a realidade experienciada pela população. Ademais, a partir da década de 1990, o Estado passa a aderir de forma mais contundente aos ditames do neoliberalismo. Consecutivamente, além do Estado não implementar políticas públicas capazes de assegurar o exercício pleno dos direitos da cidadania, há a supressão de alguns destes direitos com vistas a atender aos interesses do mercado.

Por sua vez, o direito, enquanto fenômeno social, deve atentar para as transformações sociais e, uma vez violado ou ameaçado, conclama-se o acesso à justiça a fim de que o Estado exercite sua função jurisdicional. Contudo, os custos para manejar um processo judicial se mostram como um empecilho àquelas pessoas financeiramente vulneráveis, que carecem do exercício dos direitos cidadãos, e buscam no Poder Judiciário a determinação para que se efetive a proteção social.

Como pano de fundo, a crise sanitária mundial no biênio 2020-2021, demonstrou a essencialidade da relação Estado-sociedade civil, uma vez que consistentes mazelas sociais dela decorrentes impuseram ao Estado a necessidade de assegurar a proteção social.

Diante da relevância social e jurídica do tema apresentado, especialmente, num contexto de contrarreformas e num período atípico em decorrência da pandemia da COVID-19 (MARANHÃO; SENHORAS, 2020), foi desenvolvido um estudo crítico sobre a relação entre a justiça e a cidadania, buscando compreender a dinâmica de atuação do sujeito social quando aciona o Poder Judiciário brasileiro visando ao atendimento de suas demandas. Neste aspecto, apresenta-se a seguinte questão central: como se dá a relação entre a efetividade do acesso à justiça e a promoção da dignidade da pessoa humana? Para tanto, o estudo tem como objetivo analisar a efetividade da política pública de acesso à justiça brasileira para a promoção da proteção social nos anos de 2021 e 2020.

A pesquisa se justifica por abranger uma temática nacional, com a exposição da realidade brasileira, de considerável interesse para a parcela da população que não dispõe de recursos financeiros para arcar com os dispêndios de uma ação judicial, motivo pelo qual podem ver seus direitos ameaçados ou mesmo violados. Além disso, coopera com a ampliação do conhecimento sobre o assunto, contribuindo para despertar e disseminar uma visão crítico-reflexiva, além de servir de subsídio para que a sociedade civil e o Estado possam construir uma sociedade mais democrática por meio de práticas sociais que promovam a formulação e execução de políticas públicas em defesa dos direitos de cidadania. Portanto, resta evidenciada a importância acadêmica, jurídica, social e institucional do presente estudo.

A princípio, para a execução da pesquisa de natureza descritiva, foi realizado um levantamento bibliográfico, principalmente, em livros e artigos científicos, cuja busca se deu a partir de descritores como, por exemplo, acesso à justiça, proteção social e pandemia, mesclando textos clássicos e contemporâneos, bem como nacionais e internacionais, por meio de uma revisão sistemática da literatura. Posteriormente, efetuou-se uma investigação documental, na qual foi identificada a legislação brasileira aplicável ao assunto e, ainda, relatórios do repositório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

O relatório Justiça em Números, do CNJ, constituiu a fonte para a coleta de dados, portanto, secundários. Considerando que o citado relatório explicita um panorama do Poder Judiciário, foram filtrados os dados relativos aos quantitativos de novos casos de ajuizamento processual, de ações arquivadas e com assistência judiciária gratuita (AJG), bem como daqueles que versam sobre direitos humanos, posto que mais aderentes ao cerne deste estudo.

Ademais, efetuou-se um recorte temporal com destaque para o período da pandemia da COVID-19, assim entendido o biênio 2021 e 2020, e extraídos também dados dos dois anos anteriores (2019 e 2018), para fins de uma análise técnica comparativa e aplicação de uma base lógica-dedutiva de investigação. Em que pese a expressão numérica dos dados, a pesquisa possui uma abordagem qualitativa, tendo em vista que seu objetivo se pauta na compreensão do fenômeno em estudo.

O referencial teórico-conceitual encontra-se elaborado tendo por base dois constructos, quais sejam: a) proteção social e b) acesso à justiça. A arguição sobre proteção social parte da argumentação acerca da cidadania, uma vez que é inerente a esta, tendo como referência a obra de Marshall (1967), o qual compreende que a cidadania concatena os elementos civis, políticos e sociais e está embasada numa igualdade humana básica conectada com o conceito de participação integral na sociedade, todavia, compatível com a desigualdade do sistema de classes.

Concernente ao acesso à justiça, reporta-se à obra de Cappelletti e Garth (1988). Para eles, o acesso à justiça demarca duas finalidades basilares do sistema jurídico – sistema pelo qual as pessoas

podem reivindicar seus direitos e ou resolver seus litígios sob os prenúncios do Estado: ser igualmente acessível a todos e produzir resultados que sejam justos individual e socialmente (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

O texto está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução, que expõe o roteiro da pesquisa com tema, problema norteador, objetivo, justificativa, detalhamento metodológico, recorte teórico-conceitual e a caracterização das partes do texto.

A segunda, discute o processo de construção da cidadania, destacando o atual cenário brasileiro de redemocratização e imersão nos ditames neoliberais, além de perpassar pelo acesso à justiça como uma política pública para a promoção da proteção social, bem como o impacto da pandemia na proteção social, considerada corolário dos direitos cidadãos.

A terceira seção discorre sobre o acesso à justiça como um direito constitucional que, a rigor, não deve sofrer limitações, contudo, debate acerca dos obstáculos, em especial, econômicos que restringem o seu exercício, traz a legislação brasileira que o fundamenta e as ações públicas normatizadas com vistas a torná-lo amplo e justo a todos.

Na quarta, constam os dados relativos ao acesso à justiça brasileira no que concerne à efetivação de direitos humanos no período da pandemia da COVID-19 (2021 e 2020), comparados com os dois anos que a antecederam (2019 e 2018). São analisados a quantidade de casos novos, a relação entre processos arquivados e os que tramitaram com a concessão de AJG, o quantitativo de processos categorizados nos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), do tema social, da Agenda Global 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU), e também os assuntos processuais mais recorrentes.

Finalmente, nas Considerações Finais, são sintetizados os argumentos expostos ao longo do texto e tecidas algumas reflexões críticas sobre a abordagem que conecta justiça e cidadania, delimitadamente, acesso à justiça e proteção e social.

ACESSO À JUSTICA: POLÍTICA PÚBLICA DE PROMOÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL

Num cenário em que o Estado tende a operar de acordo com os ditames do mercado, ressalta-se a importância de discutir a relação entre a proteção civil que garante as liberdades fundamentais e defende a segurança dos bens e das pessoas num Estado de direito e a proteção social que prevê a cobertura contra os principais riscos suscetíveis de ocasionar uma degradação da situação dos indivíduos a exemplo de acidentes, doenças, velhice sem recursos e outros eventos que podem culminar em decadência social (CASTEL, 2005), bem como de aventar políticas públicas eficazes para superar os desafios das desigualdades sociais (NASCIMENTO *et al*., 2022).

A fim de discutir a proteção social no Brasil, oportuno, em síntese, contextualizar que no decorrer século XIX, ganhou força o modelo político e econômico do *laissez-faire*, símbolo de liberalismo, responsável por oportunizar injustiça, principalmente, na troca de trabalho por salário insuficiente para assegurar dignidade humana à classe proletária, gerando desigualdade social, além de insurgir em crise econômica (SANTOS, 1994). No século XX, a Alemanha e outros países corporativos pioneiros trilharam uma acelerada expansão em recursos, cobertura e resultados do estado do bem-estar social; enquanto isso, a expansão persistia lenta no Brasil e, por décadas, esteve focada na legislação trabalhista e na seguridade social (KERSTENETZKY, 2012). Convém assentar que foi a Revolução Inglesa, iniciada em 1640, que inaugurou a tomada de consciência da burguesia – proprietários de terras – quanto aos direitos de cidadania (MONDAINI, 2021).

Nesse contexto, interessante resgatar as concepções de Estado, segundo Mondaini (2021), a fim de entender a diversidade de relações estabelecidas entre a sociedade e o Estado cujas imbricações inexoravelmente perpassam por um sujeito comum, conforme podem ser conferidas no Quadro 1.

Quadro 1 – Conceitos de Estado

Tipo de Estado	Características
Liberal	"[…] aquele mal necessário que deve garantir a liberdade civil dos indivíduos, sua cidadania passiva, não interferindo na sua vida privada".
Democrático	"[…] aquele instrumento realizador da igualdade política entre os indivíduos, sua cidadania ativa, incentivando a participação de todos no jogo político".
Bem-Estar Social	"[…] aquele responsável pela efetivação da igualdade social entre os indivíduos, sua jus-cidadania, administrando e distribuindo os recursos materiais de maneira a abreviar as distâncias econômicas entre os mesmos".

Fonte: Mondaini (2021).

No Brasil, o progresso na legislação social coincidiu com os governos autoritários de Vargas e da década pós-1966, aproximando-se da estratégia *bismarckiana* de tentar obter a aquiescência em troca do reconhecimento de alguns direitos civis, caracterizando-se, a princípio, a relação entre o poder e o público pela extensão regulada da cidadania e, posteriormente, pelo recesso da cidadania política (SANTOS, 1994). Numa cronologia inversa da lógica dos direitos da cidadania descrita por Marshall, os direitos sociais foram implantados primeiro, quando da supressão de direitos políticos e redução dos direitos civis por um ditador popular; após, os direitos políticos, ressalte-se que a expansão do direito ao voto também ocorreu em período ditatorial, contudo, os órgãos de representação política haviam sido transformados em peças decorativas do regime; por fim, os direitos civis que permaneceram inacessíveis à maioria da população (CARVALHO, 2003).

Para Marshall (1967), a cidadania possui três componentes: a) elemento civil (século XVIII) – concernentes à liberdade individual, por exemplo, direito à justiça; b) elemento político (século XIX) –

possibilidade de participação no exercício do poder político; c) elemento social (século XX) – relativos a um mínimo bem-estar, como, direito à educação. Com base nisso, Rees (2016) apresenta, conforme o Quadro 2, algumas características dos direitos as quais têm relação direta com a cidadania na medida em que tais dimensões sejam, efetivamente, exercidas.

Quadro 2 – Elementos fundantes da cidadania

Elemento	Características
Civil	Composto pelos direitos necessários à liberdade individual: liberdade da pessoa, liberdade de discurso, liberdade de pensamento e fé; direito à propriedade, direito à celebração de contratos válidos e direito à justiça.
Político	Trata-se do direito de participar em um exercício de poder político, como membro de um corpo [partido político, organização política, instituição, esfera pública, conselhos, espaços de participação], investido de autoridade política ou como eleitor de tal corpo. Neste caso, as instituições correspondentes são o Parlamento e os corpos eletivos locais.
Social	Representa a gama de direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança para o direito de compartilhar integralmente o patrimônio social e de viver a vida como um ser civilizado, de acordo com os padrões prevalentes na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas a ele são o sistema educacional e o conjunto de serviços sociais.

Fonte: Rees (2016).

Na compreensão de Marshall (1967), há uma espécie de igualdade humana básica conexa com o conceito de participação integral na sociedade – cidadania, sendo aceitável a desigualdade do sistema de classes, desde que reconhecida a igualdade de cidadania; nestes termos, a igualdade é inerente à cidadania, todavia, a estrutura da desigualdade foi edificada sobre ela. Segundo o entendimento do autor, a igualdade diante da lei não existe num cenário em que o direito esteja posto, porém o remédio jurídico, por vezes, se encontre fora do alcance do indivíduo, frente a barreiras de duas espécies: a) preconceito de classes e parcialidade; b) efeitos automáticos da distribuição desigual de renda que operava através do sistema de preços (MARSHALL, 1967).

Esping-Andersen (1991) coloca que a cidadania social constitui a ideia fundamental de um *Welfare State*, consoante a proposta de Marshall (1967) e poucos discordariam disso. Quando os direitos sociais adquirem o *status* legal e prático de direitos de propriedade, são considerados invioláveis ou assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho, implicam uma desmercadorização do *status* dos indivíduos perante o mercado. Por outro lado, a definição de cidadania social abrange ainda a estratificação social, desse modo, o *status* de cidadão vai competir com a posição de classe das pessoas e pode substituí-lo (ESPING-ANDERSEN, 1991).

O acesso à justiça é, por assim dizer, um desdobramento de política pública (SPENGLER, 2019), esta que precisa estar próxima do sujeito social, sob o risco de, não assegurando a lógica constitucional, conformar uma premissa do estatuto mercadológico, o qual é permeado pelo poder aquisitivo de certos grupos privilegiados. Em outras palavras, se o Estado não confere o Direito previsto

constitucionalmente aos menos favorecidos, está promovendo o desserviço à coletividade mais vulnerável e, neste aspecto, reforça a ascendência dos dominadores sobre os dominados, injetando combustível no quesito desigualdade social.

Convém registrar que a discussão acerca do acesso livre à Justiça remete, invariavelmente, ao construto cidadania, a qual se concebe como incompleta quando obstada por diversos fatores. Na visão de Silveira (2017), ao vinculá-la com as políticas públicas, a cidadania precisa ser ativada permanentemente, sob o risco de fulminar as possibilidades de igualdade e de liberdade dos cidadãos, elementos previstos na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Assim afirma Silveira (2017):

> As políticas públicas implementadas pós-Constituição Federal de 1988 contribuíram para o desenvolvimento humano, especialmente as políticas de educação, saúde e assistência social, em cumprimento aos objetivos constitucionais, com destaque para a redução da pobreza e a estruturação de sistemas e políticas de proteção aos direitos humanos. Entretanto, é importante considerar a incompletude da cidadania para os parâmetros do que se compreende por desigualdade, conformando uma separação entre os direitos relacionados à liberdade e os direitos vinculados à igualdade, o que ganha contornos de maior residualidade e insuficiência pelo atraso histórico em políticas orientadas pelo princípio da universalidade de acesso (SILVEIRA, 2017, p. 491-492).

É preciso levar em conta a forma com que as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social, já que a proteção social é, por essência, o fundamento da perspectiva cidadã, isto é, a descaracterização do constructo cidadania é permeada pela insuficiência da proteção social cuja incumbência de responder pelo seu provimento cabe ao Estado, reduzindo a pobreza e as fissuras sociais (ESPING-ANDERSEN, 1991). Em esboço teórico-argumentativo, Guimarães (2023) discute, sob a égide do neoliberalismo estressante e desagregador da atualidade, em que medida a democracia tem excluído setores específicos da sociedade brasileira quanto ao acesso a serviços públicos essenciais [aqui incluído o acesso à justiça], contrastando com a possibilidade de tornar o sujeito autônomo e condutor da própria independência. Debatendo em sua obra as origens da pobreza e da riqueza, Gilder (2012) demarca uma posição interessante, a qual convém, no âmbito deste estudo, explorar. Para ele,

> Os pobres tendem a ascender rapidamente e serão prejudicados por uma política de redistribuição que sempre atingirá renda e riqueza novas e desprotegidas com muito mais força do que os ganhos elaboradamente ocultos e fortificados dos ricos estabelecidos. Os pobres se beneficiam mais de uma economia dinâmica cheia de ganhos de capital imprevisíveis (eles têm poucas perdas de capital!) do que de um sistema estratificado governado por credenciais educacionais e outras que os ricos podem comprar (GILDER, 2012, p. 102).

O Estado brasileiro, apenas com a Constituição de 1988, reorganizou e reestruturou as políticas de previdência, saúde e assistência social com novos princípios e diretrizes e passaram a compor o

sistema de seguridade social brasileiro. Contudo, as diretrizes constitucionais, a exemplo da universalidade na cobertura, uniformidade e equivalência dos benefícios, seletividade e distributividade nos benefícios, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade no custeio, diversidade do financiamento e caráter democrático e descentralizado da administração, não foram totalmente materializadas de maneira que não se instituiu um padrão de seguridade social homogêneo, integrado e articulado e, apesar de ter um caráter inovador e intencionar compor um sistema amplo de proteção social, a seguridade social se caracterizou como um sistema híbrido, que alia direitos derivados e dependentes do trabalho, como a previdência, a direitos de caráter universal - saúde - e direitos seletivos - assistência (BOSCHETTI, 2009).

Os princípios da seguridade social, consoante Boschetti (2009), possibilitariam o redirecionamento das políticas de saúde, previdência e assistência social, articulando-as para formar um sistema de seguridade social amplo, coerente e consistente, com predomínio da lógica social em detrimento da lógica contratual securitária. Mas, em decorrência de inúmeros elementos conjunturais e estruturais, isso não ocorreu (BOSCHETTI, 2009).

Em que pese o Brasil, a partir da Constituição de 1988, ter a perspectiva da construção de um padrão público universal de proteção social que institui direitos a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência social, visualiza-se um cenário de grande complexidade, aridez e hostilidade, para a implementação desses direitos sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

A onda neoliberal que assolou o país a partir dos anos de 1990 foi determinante para o desenvolvimento de uma política econômica que priorizava a rentabilidade econômica e não os avanços sociais, coligado a isso, a crise econômica brasileira foi conduzida por um Estado que não assumiu compromissos redistributivos e o conceito retardatário, híbrido, distorcido ou inconcluso da seguridade social brasileira encontrou persistentes dificuldades para se consolidar (BOSCHETTI, 2009).

Fausto (2022) corrobora com esse entendimento, ao ilustrar que no cenário político-econômico brasileiro, a contrarreforma da Previdência Social foi aprovada pela Emenda Constitucional nº 103/2019, em nítida demonstração de que a partir da Constituinte de 1988, os governos sucessivamente se submetem às pressões do capital financeiro, mas sob a narrativa de que os ajustes decorrem do envelhecimento populacional, e em sua gestão caminham na contramão do pacto social.

Assim, para Fleury (2004 *apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2011) prevalece o consenso de que a introdução da seguridade social na Constituição de 1988 representou um dos mais importantes avanços na política social brasileira, com possibilidade de estruturação tardia de um sistema amplo de proteção social, porém que não se materializou e permanece inconclusa (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

A proteção social, conduzida pelo Estado por meio da ampliação dos gastos sociais, tende a expandir a cidadania, sendo um ponto-chave na definição de novos marcos de igualdade e senso de justiça ao tecido societário (SIRÉN, 2020). Na busca histórica pela cidadania, conforme desenvolve Singer (2021) em brilhante análise, a redução das desigualdades e a tentativa de encurtar o hiato entre trabalho e capital foram se moldando a partir do reforço à educação e ao império da justiça social, sem os quais a engrenagem evolutiva nas relações entre Estado, mercado e sociedade não se tornaria evidente, numa perspectiva contemporânea.

Por outro lado, sob os desígnios da pandemia COVID-19, é pertinente relatar que a proteção social, supostamente assegurada pelo Estado-provedor, mostrou-se com fissuras em suas concepções pragmáticas em nações estrangeiras. Estudos comparados apresentados por Istiko, Durham e Elliott (2022) com trabalhadores migrantes em três países (Austrália, Canadá e Nova Zelândia) demonstraram que esta categoria foi excluída dos serviços de saúde e da proteção social, e que questões como o racismo, a exploração patronal e a precariedade no ambiente de trabalho conformaram elementos de agudização da situação.

No Brasil, não foi diferente. Lopes, Dantas e Amorim (2023), ao investigarem os parâmetros bioéticos contemplados e negligenciados nos pronunciamentos oficiais do governo federal brasileiro, realizados por Bolsonaro, no ano de 2020, apontam que a pandemia da COVID-19, ocasionou o óbito, por vezes evitável, sobretudo, das pessoas mais vulneráveis, que necessitavam de proteção e de políticas comprometidas com o combate à mortalidade e ao enfrentamento da doença.

Para Wammes *et al*. (2023), a pandemia explicitou a já existente desigualdade social e exclusão no Brasil. Mesmo com as medidas governamentais adotadas para reduzir os impactos negativos sobre a economia, como, por exemplo, o auxílio emergencial – benefício financeiro destinado a trabalhadores(as) informais, Microempreendedores Individuais (MEI), autônomos(as) e desempregados(as) – isso não foi suficiente.

Ademais, a pandemia da COVID-19 impacta de forma distinta os diferentes contextos socioeconômicos brasileiros. Ao se contemplar o desenvolvimento não somente pelo prisma econômico, verifica-se a necessidade de se priorizar ações que assegurem à população bens essenciais, como saúde, educação, trabalho e renda e possibilidades de escolhas pessoais. Há muito o que se fazer sob a ótica dos direitos humanos e isso implica em discutir e implementar ações e políticas públicas voltadas para a promoção de um futuro melhor para todos (WAMMES *et al*., 2023).

De outro viés, no Vietnam, conforme estudos de Lam (2022), foi exitosa a política de segurança social implementada pelo governo central, em resposta à pandemia da COVID-19, expressando um exemplo inequívoco de foco na saúde pública e na proteção social da população como tomada de

decisão acertada para mitigar os efeitos da pandemia. Na Indonésia, por exemplo, estudo desenvolvido por Suryahadi, Izzati e Suryadarma (2020), comprovou que os investimentos públicos em programas sociais no período da pandemia reduziram a vulnerabilidade dos indonésios mais pobres, cujo patamar caiu 4%. Para os autores, "[...] os programas especiais de proteção social devem continuar à medida que a economia se recupera da pandemia, para garantir que os pobres e vulneráveis não sejam deixados para trás" (SURYAHADI; IZZATI; SURYADARMA, 2020, p. 175). Diante destes exemplos, pode-se aferir a preocupação no consubstanciamento da cidadania nestes países.

O exercício pleno da cidadania transcende a existência de normas legais e pressupõe que o Estado e a sociedade assegurem liberdade e acesso a direitos hábeis a promover a proteção social e a dignidade à pessoa humana por meio da implementação de políticas públicas ou pelo acionamento do sistema jurídico para fins de materialização dos direitos postos, mesmo diante da contestada democracia brasileira.

Conveniente explicitar que, atualmente, no Brasil se vive uma democracia insuficiente, uma cidadania incompleta, cuja convicção está fundada na nítida dissociação entre o estado do bem-estar social e a sociedade, uma vez que aquele se exime da sua função social e transfere a responsabilidade para a população. Observa-se uma clara evicção de direitos, na medida em que estas tessituras representam a própria agonia que a democracia perpassa, consignando o ofuscamento das possibilidades de exercício pleno da cidadania, ao alvedrio dos dispositivos legais.

Contudo, a cidadania plena, que alia liberdade, participação e igualdade para todos, permanece um horizonte de distante alcance provavelmente para maioria dos países do mundo (PEREIRA, 2015). O fato é que, sob o regime capitalista e no ambiente do modelo neoliberal, a cidadania resta enfraquecida (BURGAYA, 2020). No Brasil, é possível se perceber um exemplo análogo a muitas nações, tendo em vista que, passados mais de 500 anos da chegada dos portugueses por estas terras, a consolidação da cidadania ainda é um desafio (CREMONESE, 2007).

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) é a mais democrática e liberal que o país teve. Ainda assim, após 500 anos da conquista das terras brasileiras pelos portugueses, a democracia política não solucionou os mais sérios problemas econômicos, a exemplo da desigualdade e do desemprego, persistem os problemas da área social, sobretudo, na educação, saúde e saneamento, e o agravamento da situação dos direitos civis no que concerne à segurança individual, à integridade física e ao acesso à justiça (CARVALHO, 2003; WOOD, 2003; IAMAMOTO, 2010). Sobre isso, Carvalho (2003) pontua que o Judiciário não cumpre o seu papel. O desconhecimento dos direitos pelas pessoas, os custos processuais, a demora do processo judicial e os custos dos serviços advocatícios restringem o acesso à justiça à pequena parcela da população. Apesar do dever constitucional do Estado prestar assistência

jurídica gratuita aos pobres, os defensores públicos estão em quantidade insuficiente para atender à demanda e os tribunais sobrecarregados (CARVALHO, 2003).

Mesmo com a promulgação da Constituição Cidadã em 1988, a realidade brasileira não permite que se fale em efetividade do sistema jurídico, contribui para isso o fato de que o processo de redemocratização brasileiro ainda não se consolidou e o país se defronta com a existência de projetos políticos distintos que se alternam no governo. A pretensão não é criticar a salutar alternância no poder, mas destacar a descontinuidade nas políticas que embasam cada um dos projetos, as quais deveriam constituir ações de Estado, não de governo. E sob esta estética política, dinamicamente pendular, a cidadania é seccionada e posta em posição secundária, muito em função do sistema político-representativo brasileiro, que não concebe garantias de efetividade da classe política na defesa dos interesses da coletividade (PASSOS; MENDES; GUIMARÃES, 2022).

O processo de construção democrática, no entender de Dagnino (2004), enfrenta um dilema cujas raízes estão na existência de uma confluência perversa entre dois distintos processos relacionados a dois diferentes projetos políticos: a) um processo de alargamento da democracia que se expressa no restabelecimento da democracia formal, criação de espaços públicos e crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas, e nos movimentos sociais que desempenharam um papel fundamental na luta contra o regime militar, cujo marco formal desse processo é a Constituição Federal de 1988; b) parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal com a emergência de um projeto de Estado que busca progressivamente se isentar de seu papel de garantidor de direitos mediante o encolhimento de suas responsabilidades sociais e a transferência delas para a sociedade civil.

A sensação de ameaça e perversidade contra a frágil democracia brasileira acabou sedimentada pelo discurso pautado na intransigência conservadora de grupos nacionais estratégicos. A compreensão de políticas públicas como instrumento de concretização de direitos se dissipa e passa a dar vez à concepção de que os direitos estão à mercê dos gestores públicos (VIDIGAL; MOTTA, 2020).

Diante dessa conjuntura, o direito à justiça apresenta-se como essencial para a promoção da cidadania e da proteção social, enquanto corolário daquela, pois ao tempo em que deriva dela ao integrar o seu elemento civil, torna-se imprescindível para a efetivação dos demais direitos do cidadão, vislumbrando-se, assim, um processo de retroalimentação. Dessa forma, um sistema jurídico justo e acessível é intrínseco ao pleno exercício da cidadania, tornando-se, portanto, fundamental no espectro da realidade brasileira, principalmente, nos momentos em que o projeto político de Estado almeje isentar-se de seu papel de garantidor de direitos por meio da redução e concomitante transferência de suas

responsabilidades sociais para a sociedade civil ou quando não se vislumbre a implementação de políticas públicas eficazes.

Importa dispor que conceito de políticas públicas é evolutivo, pois elas se originam de relações, em especial entre Estado e sociedade, para atuar frente às necessidades e exigências da população, portanto, passíveis de constantes modificações. O Estado, fonte de poder, intervém na sociedade com o intuito de resolver um problema público, admitindo-se a participação de outros atores, envolvidos direta ou indiretamente, nesse processo.

O Tribunal de Contas da União (TCU, 2021, p. 10) define políticas públicas como o "conjunto de diretrizes e intervenções emanadas do estado, feitas por pessoas físicas e jurídicas, públicas e/ou privadas, com o objetivo de tratar problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos.".

A implementação de políticas públicas capazes de tornar o consistente corpo de direitos civis, políticos e sociais consignados na Constituição de 1988, percebidos pela população carece de articulação, continuidade e, quiçá, impessoalidade dos gestores públicos e seus programas de governo na formulação, execução e avaliação delas.

Historicamente, a relação entre o Estado e a sociedade decorreu repleta de tensões, uma vez que a natureza do Estado e a sua forma de compreender as reivindicações dos trabalhadores nem sempre culminou em medidas de intervenção para a garantia de direitos, o que tornou essa seara fluida, dinâmica e composta por avanços e recuos no desenvolvimento de respostas (CARVALHO; MOURA; FERREIRA, 2022). No Brasil, as políticas públicas foram "marcadas por ações fragmentadas, desarticuladas e submissas a programas de governos específicos, com alta maleabilidade ao longo do tempo" (CARVALHO; MOURA; FERREIRA, 2022, p. 121).

E é nessa conjuntura que se discute a proteção social. Enquanto função legal e legítima do poder público, assumida pelo Estado e reconhecida pela sociedade, a proteção social se institucionaliza e toma formas concretas através de políticas de caráter social; representa a existência de um conjunto de garantias, através da intervenção política e administrativa (GIOVANNI, 1998). Um sistema de proteção desta natureza é passível de constituição e coexistência com outras formas de proteção cujo alcance dos mesmos objetivos está confiado a acordos entre sujeitos, privadas, baseadas de relações mercantis ou fundadas em vínculos tradicionais (GIOVANNI, 1998).

Em tempos de neoliberalismo, a adoção, ainda que tardia em relação à maioria dos países latino-americanos, do receituário neoliberal das chamadas políticas de ajuste estrutural pelo Brasil, acarretou consequências de natureza política e social graves, permanentes e de difícil reversão, uma vez que as propostas e medidas econômicas bem como estratégias político-institucionais são compreendidas como

um projeto global para a sociedade, com políticas articuladas, que não se limitam a medidas econômicas de efeitos conjunturais e ou transitórios (SOARES, 2001).

Neste caminho de cerceamento de direitos e percebendo a necessidade de mobilizações recorrentes na busca por garantias das conquistas que sofreram regressão em sua natureza cidadã, Carvalho, Moura e Ferreira (2022, p. 144) assentam que "O ataque sistemático de direitos e a frágil cobertura, em termos de políticas públicas, apenas reforça as marcas históricas da desigualdade, sem compromisso com a classe trabalhadora e com os segmentos mais pauperizados da sociedade", ratificando a essencialidade de um amplo e justo acesso à justiça.

Exemplifique-se com o crescente fenômeno da judicialização da política de saúde. Costa e Borges (2010) entendem que o desenho da política brasileira de saúde não se mostra suficientemente transparente, notadamente, pela falta de clareza explícita na legislação ou pela proveniência de leis injustas. A judicialização permite a exibição do posicionamento estatal e proporciona às minorias e classes sociais desfavorecidas uma instância legítima de reivindicação de direitos (COSTA; BORGES, 2010).

Outrossim, estudo realizado por Siqueira e Takeshita (2023) que analisou o acesso à justiça configurado pela Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos, traz uma mudança de perspectiva sobre a pessoa idosa que a afasta de uma visão meramente assistencial e biológica para uma conotação social dos direitos humanos, devido ao reconhecimento da heterogeneidade do processo do envelhecimento e das múltiplas vulnerabilidades da pessoa idosa que vão além da idade; e nessa . E confere relevância ao efetivo acesso à justiça, de modo a aprimorar o arcabouço jurídico pátrio com meio hábeis a instrumentalizá-lo, embasar políticas públicas, possibilitar o controle de convencionalidade e a responsabilização do Estado no âmbito da Organização dos Estados Americanos.

Pelo exposto, deve-se garantir um sistema jurídico justo e acessível a todos. Todavia, é notório que persiste a existência de barreiras, dentre elas, as relacionadas ao valor das custas judiciais que se potencializam num contexto de desigualdade social e econômica. Para fins de atuar junto a este problema público, constata-se que ações positivas, a exemplo da estruturação da Defensoria Pública, da capacidade postulatória da parte e da AJG estabelecida na legislação brasileira, que, dentre outros benefícios, dispensa o recolhimento do valor de custas judiciais pelos financeiramente vulneráveis no intuito de ampliar o acesso deles aos direitos civis, políticos e sociais, integram uma política pública de promoção da cidadania e que contribui para a consolidação da proteção social.

Se uma sociedade impede, como norma e prática, a expressão da divergência, a construção do contrato e de oportunidades para os menos favorecidos, ela não pode ser justa (FALEIROS, 2006). Uma

sociedade justa implica em obrigações dos cidadãos entre si e, também, no dever do Estado em garantir direitos por meio das instituições e dispositivos concretos de acesso, provisão de bens e serviços, entre outros pontos, sendo substancial a garantia ou a efetividade dos direitos civis, políticos e sociais como universalização, igualdade perante a lei e de oportunidades, assim como de equidade ou respeito às diferenças (FALEIROS, 2006).

É central a discussão que ratifica que a democracia – considerando um meio e não um fim em si – nem sempre representa um sistema perfeito capaz de acolher os mais frágeis, protegendo-os socialmente, atuando de forma a garantir uma agenda política permanente aos que mais precisam. O que se constata é que a democracia concede suporte àqueles que melhor se organizam (PATEMAN, 1992; SCHUMPETER, 2008; DAHL, 2012) e, neste contrassenso de inexplicável justificação, o acesso à justiça aparentemente se torna mais fluído para os grupos sociais de maior poder aquisitivo, implicando em uma balança com expresso desequilíbrio social, isto é, com um dos pratos inclinado para o lado mais fraco.

Neste ponto, é importante discutir como as pessoas de reduzido poder aquisitivo acessam a justiça para fazer valer os seus direitos, buscando recompor o equilíbrio simbolicamente apresentado na balança, a qual atribui à nivelação igual entre os extremos (pratos) o significado de justiça, de coerência e de prudência. A seção seguinte discute o acesso à justiça perpassando pela sua definição, previsão legal e barreiras à sua efetividade.

NOÇÕES GERAIS ACERCA DO ACESSO À JUSTIÇA

Para se dispor sobre acesso à justiça, importa em discorrer, em suma, sobre como o Estado assumiu a função jurisdicional. Cintra, Grinover e Dinamarco (2011) colocam que nas civilizações antigas não havia um Estado suficientemente organizado para dizer o direito, desse modo, imperava a autotutela que é o meio pelo qual o cidadão usa da própria força para satisfazer uma pretensão. Posteriormente, passou a coexistir a autocomposição, entendido como a medida de solução de conflito pela qual as partes podem: renunciar à pretensão, tornar-se submisso em relação ao outro litigante ou procederem a concessões recíprocas (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2011). Com o avançar dos anos, as partes começaram a escolher árbitros de sua confiança para decidirem a causa e, com isso, o Estado inicia uma pequena participação na solução de conflitos (THEODORO JÚNIOR, 2009).

Ao proibir a autotutela e restringir as possibilidades de autocomposição e arbitragem, o Estado reservou para si a realização de uma atividade fundamental e exclusiva que é a jurisdição (THEODORO JÚNIOR, 2009). Disso decorre a obrigação estatal de dizer o Direito e consequentemente a possibilidade

de o cidadão invocá-lo a fim de que preste a tutela jurisdicional de forma imparcial e solucione um litígio, um direito à jurisdição com vistas à pacificação social.

O acesso à justiça, segundo Cappelletti e Garth (1988), é de complicada definição, porém, compreende-se que serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e ou resolver seus litígios sob os prenúncios do Estado: a) ser igualmente acessível a todos, e b) produzir resultados que sejam justos individual e socialmente.

O conceito de acesso à justiça tem sido aprimorado ao longo do tempo. Nos séculos XVIII e XIX era compreendido basicamente como o direito formal de um indivíduo propor ou contestar uma ação, um direito natural, inerente à pessoa e que não precisava de proteção do Estado que se mantinha inerte (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). Com os anos, tornou-se direito humano basilar, constituindo-se um requisito essencial de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir e não somente proclamar direitos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Canotilho (2002) complementa que o acesso à justiça tem por finalidade assegurar aos cidadãos a defesa de direitos e interesses constituídos legalmente e não somente promover o acesso aos tribunais (este é o meio para se atingir o fim que é o próprio direito material), permitindo a resolução de controvérsias num prazo razoável, com garantia de imparcialidade e independência, observando regras de contraditório, apresentação de provas, alegação de questões de fato e de direito.

O Estado, diante da sua função jurisdicional, ao ser provocado pela população para solucionar os litígios, não pode ficar inerte a fim de promover a pacificação social. A provocação é legítima sempre que exista efetivamente a lesão a um direito e também quando estiver presente uma ameaça. O acesso à justiça é um direito basilar e não se restringe ao mero acionamento do órgão estatal competente. Com efeito, é preciso torná-lo amplo, pleno, assim entendido como acessível a todos e, sobretudo, capaz de produzir resultados justos.

Na legislação brasileira, o tema acesso à justiça remonta à Constituição de 1946, a qual previa: "a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual" (BRASIL, 1946). A Constituição da República de 1967, surgida para legalizar o regime militar, por meio da Emenda Constitucional nº 7 de 1977, tratou de condicionar o acesso à justiça ao impor a obrigatoriedade de recorrer inicialmente às vias administrativas para, posteriormente, acionar o Poder Judiciário naquelas causas em que o particular litigasse contra a Administração Pública. Tavares (2008) e Leal (2019) definem esse fato como instância administrativa forçada ou jurisdição condicionada.

A Constituição de 1988, o art. 5º, inciso XXXV (BRASIL, 1988), promulgou a seguinte redação: "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito" (BRASIL, 1988). Em que pese uma maior abrangência do acesso à justiça, persistem vestígios da já abordada instância

administrativa forçada no art. 217, parágrafos 1º e 2º, que dispõem sobre a necessidade de esgotamento da instância administrativa própria em ações referentes à justiça desportiva. Fundamentado no art. 60, § 4º, que veda a proposta de emenda constitucional tendente a abolir, dentre outros pontos, os direitos e garantias individuais, o acesso à justiça pode ser considerado Cláusula Pétrea – parte do texto imodificável, inclusive, por meio de Emenda Constitucional (BRASIL, 1988).

A elaboração da legislação brasileira parte do pressuposto da igualdade jurídica de toda a população e, em regra, não leva em consideração a estratificação social. Ocorre que no momento da aplicação do direito, essa neutralidade não é tão percebida.

Sobre isso, Sabadell (2010) sustenta a necessidade de verificar duas situações: o acesso ao sistema jurídico e o tratamento pelo sistema jurídico. A autora explicita que o efetivo acesso à justiça é limitado pela existência de barreiras, quais sejam: a) econômicas – as partes desistem de buscar a tutela jurisdicional devido aos altos custos que podem tornar inviável a relação custo-benefício; b) sociais – os litigantes não confiam no sistema jurídico, motivados por experiências anteriores ou têm medo de represálias; c) pessoais – relativas à falta de informações sobre os direitos subjetivos, possibilidade de assistência gratuita, além da dificuldade de comunicação ocasionada pela inferioridade cultural, e d) jurídicas – obstáculos de organização do processo e de funcionamento dos tribunais, incerteza do resultado, baixo número de servidores do Poder Judiciário, incompetência dos profissionais (SABADELL, 2010).

Particularmente quanto a obstáculos econômicos, Tavares (2008, p. 666) corrobora que "por muito tempo a máquina judiciária só poderia ser 'enfrentada' por aqueles que pudessem fazer frente aos seus altos custos". A efetividade perfeita do sistema jurídico, para Cappelletti e Garth (1988), é utópica, uma vez que para isso, a conclusão da causa deveria depender unicamente de méritos jurídicos, sem sofrer influências estranhas ao Direito, todavia, as diferenças entre as partes jamais serão completamente erradicadas ante à existência de obstáculos como a possibilidade das partes, problemas especiais dos interesses difusos, custas judiciais e empecilhos agravados pela conexão entre eles que dificulta ainda mais a minimização de seus efeitos.

A legislação brasileira prevê a instituição de Defensoria Pública, AJG e capacidade postulatória da parte como ações positivas que proporcionam o enfrentamento de tais empecilhos. A Constituição de 1988, art. 5º, LXXIV (BRASIL, 1988), estabelece que "o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos", trata-se, portanto, de um direito e garantia fundamental e que se instrumentaliza por meio da Defensoria Pública enquanto instituição essencial à função jurisdicional cuja orientação jurídica e defesa dos necessitados, em todos os graus, é de sua incumbência, conforme o art. 134, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (LENZA, 2007, p. 611).

Acerca da gratuidade da Justiça, a Lei 13.105/2015, estabelece que "a pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios têm direito à gratuidade da justiça [...]", na forma dos artigos 98 a 102 (BRASIL, 2015).

Concernente à capacidade de postulação pelas partes, o sistema processual prevê a possibilidade da parte praticar atos processuais em causa própria (em regra, a atuação em juízo é tarefa exclusiva de advogado) nos casos a seguir: *habeas corpus*, revisão criminal, quando a parte for advogado legalmente habilitado, quando não houver advogado no lugar ou se os existentes se recusarem ou forem impedidos, nos juizados especiais em ações cujo valor não seja superior a vinte salários-mínimos e na Justiça do Trabalho.

Apesar dos benefícios advindos com as Defensorias Públicas, a AJG e a capacidade postulatória da parte, estas ações não se mostram suficientes para proporcionar o amplo e justo acesso ao judiciário aos necessitados. Ou seja, os pobres, ao que parece, padecem de uma tentativa de equilíbrio iconicamente demonstrado na balança erigida pela deusa da Justiça, Thémis. Neste sentido, Silva (2010) afirma que:

> Uma velha observação de Ovídio ainda vigora nos nossos dias, especialmente no Brasil: *Cura pauperibus clausa est*, ou no vernáculo: 'O Tribunal está fechado para os pobres'. Os pobres ainda têm acesso muito precário à justiça. Carecem de recursos para contratar advogados. O *patrocínio gratuito* tem-se revelado de deficiência alarmante. Os poderes públicos não tinham conseguido até agora estruturar um serviço de *assistência judiciária aos necessitados* que cumprisse efetivamente esse direito prometido entre os direitos individuais. Aí é que se tem manifestado a dramática questão da desigualdade da justiça, consistente precisamente na desigualdade de condições materiais entre litigantes, que causa profunda injustiça àqueles que, defrontando-se com litigantes afortunados e poderosos, ficam na impossibilidade de exercer seu direito de ação e de defesa assegurado na Constituição (SILVA, 2010, p. 606).

Compreendido o acesso à justiça como uma política pública de promoção da dignidade da pessoa humana que deriva da cidadania e é imprescindível para o exercício pleno dela e consciente de que existem diversas barreiras – em especial, as econômicas – à sua efetividade, a população pobre que carece de proteção social, convive com uma situação ainda mais gravosa.

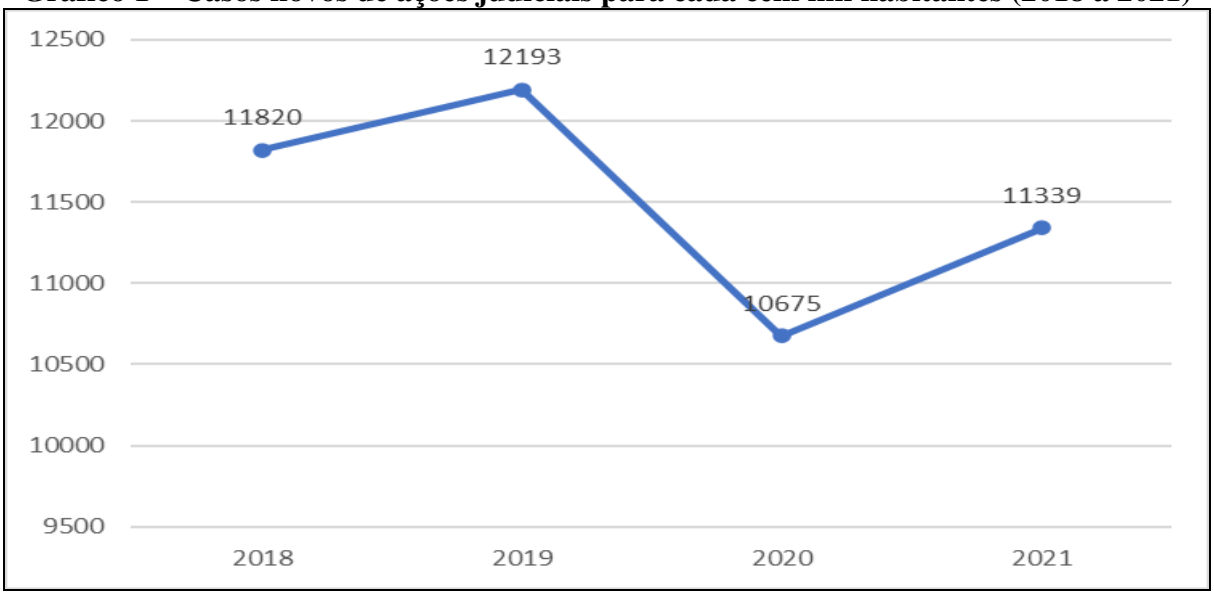
ACESSO À JUSTIÇA NO CONTEXTO PANDÊMICO DA COVID-19

O CNJ divulga anualmente, desde 2003, o relatório Justiça em Números, um instrumento de transparência e governança do Poder Judiciário, cujo documento publicado em 2022, dados 2021,

apresenta resultados e indicadores acerca da atuação inovadora do Poder Judiciário durante o período de pandemia, panorama estrutural do Poder Judiciário, recursos financeiros e humanos, gestão judiciária e produtividade, atividade de conciliação e mediação, tempos médios de tramitação processual, atuação jurisdicional da área criminal, competência e especialização das unidades judiciárias, índice de produtividade IPC-Jus, identificação das demandas mais recorrentes, atuação do Poder Judiciário perante a Agenda 2030 da ONU e a tutela judicial do meio ambiente e dos Direitos Humanos (CNJ, 2022).

O relatório Justiça em Números 2022 aponta que, em média, para cem mil habitantes, 11.339 ingressaram com ação judicial no ano de 2021, aumento de 9,9% no número de casos novos em relação a 2020 (CNJ, 2022) cuja quantidade foi de 10.675 (CNJ, 2021). Ocorre que nos dois anos que antecederam a pandemia de COVID-19, 2019 e 2018, os números foram, respectivamente, 12.193 e 11.820 (CNJ, 2021). O Gráfico 1 exibe a série histórica (anos 2018 a 2021) de casos novos de ações judiciais para cada cem mil habitantes.

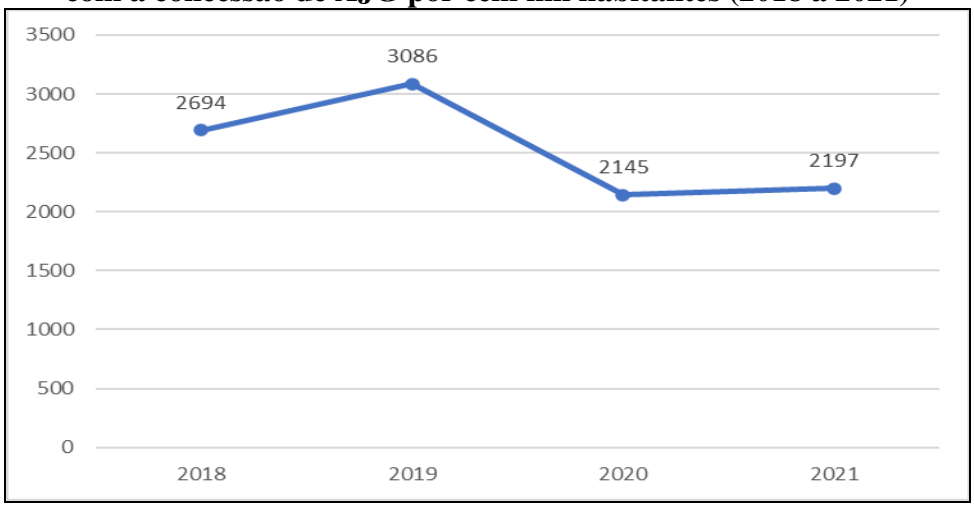
Gráfico 1 – Casos novos de ações judiciais para cada cem mil habitantes (2018 a 2021)



Fonte: CNJ (2022; 2021).

Com relação aos processos arquivados e que tramitaram com a concessão de AJG, por cem mil habitantes, verifica-se uma diminuição na série histórica. Em 2020, foram 2.145 processos arquivados com AJG por cem mil habitantes e a manutenção desse patamar em 2021, com 2.197 (CNJ, 2022). No período anterior à pandemia foram, em 2019, 3.086 processos com concessão de AJG arquivados e em 2018, 2.694 (CNJ, 2022). O Gráfico 2 apresenta os dados do histórico.

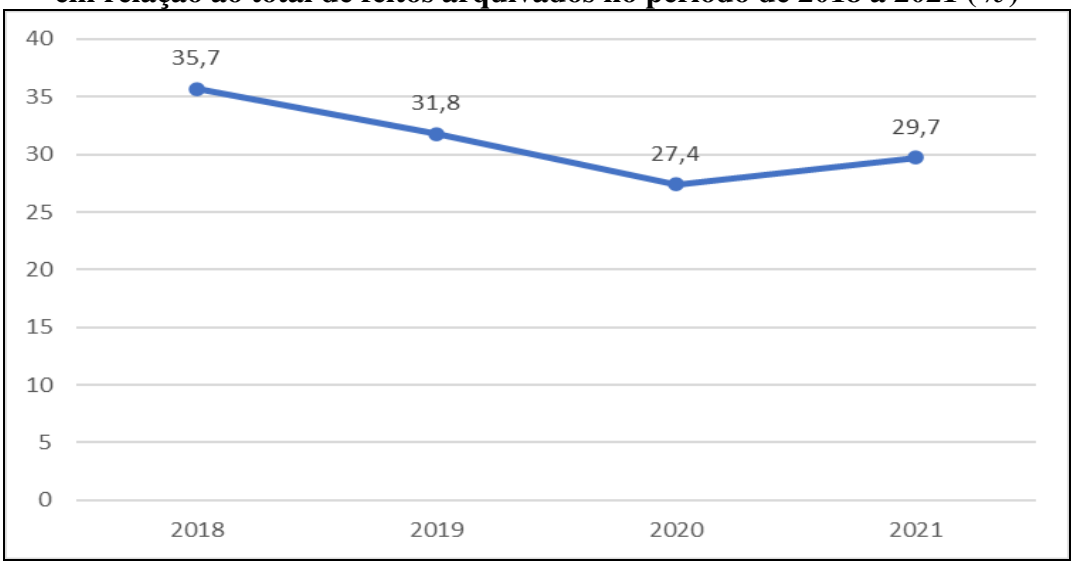
Gráfico 2 – Processos arquivados e que tramitaram com a concessão de AJG por cem mil habitantes (2018 a 2021)



Fonte: CNJ (2022).

Por sua vez, o percentual de processos com AJG arquivados definitivamente dividido pelo total de feitos arquivados foi de 29,7% no ano de 2021. Acréscimo de 2,3 pontos percentuais em relação a 2020, 27,4%; contudo, os resultados de 2019 e 2018, foram, respectivamente, 31,8% e 35,7% (CNJ, 2022). O Gráfico 3 expõe a série histórica relativa ao percentual de processos com AJG arquivados definitivamente em relação ao total de feitos arquivados no período de 2018 a 2021.

Gráfico 3 – Processos com AJG arquivados definitivamente em relação ao total de feitos arquivados no período de 2018 a 2021 (%)



Fonte: CNJ (2022).

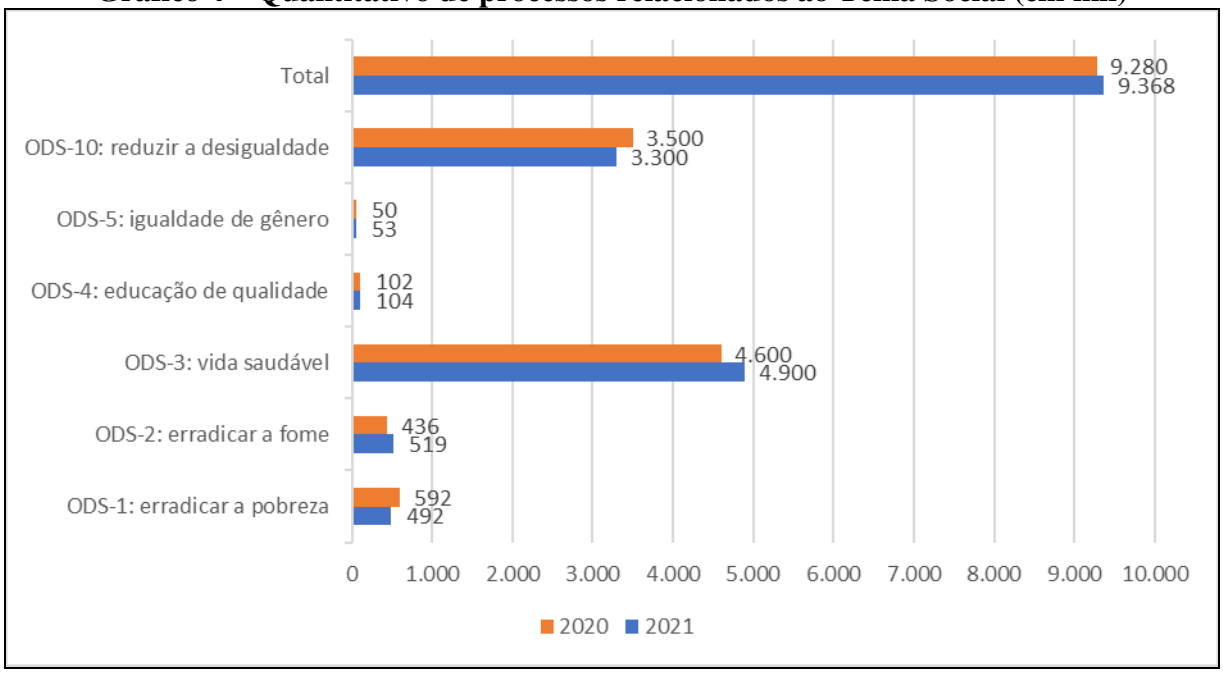
Convém registrar que o Poder Judiciário brasileiro, por meio do CNJ, recepcionou a Agenda global 2030 que é um compromisso assumido por 193 países, coordenada pela ONU e organizada em 17

ODS e 169 metas a serem atingidas no período de 2016 a 2030, relacionados à efetivação dos direitos humanos e desenvolvimento sustentável (CNJ, 2022).

Os ODS foram categorizados nos seguintes temas: Tema Social - ODS-1: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; ODS-2: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; ODS-3: Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; ODS-4: Assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; ODS-5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; ODS-10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles -, Tema Ambiental, Tema Econômico e Tema Institucional (CNJ, 2022).

Os números apresentados por ODS não refletem a quantidade de processos ingressados, mas a quantidade de processos cadastrados nos assuntos que a envolvem, ou seja, uma ação judicial pode estar contabilizada em mais de um ODS. Ciente disso, concernente ao Tema Social, explicita-se no Gráfico 4, o quantitativo de casos novos relativos à cada um dos seis ODS que o integram (CNJ, 2022).

Gráfico 4 – Quantitativo de processos relacionados ao Tema Social (em mil)



Fonte: CNJ (2022).

O relatório Justiça em Números 2022 traz, ainda, os assuntos mais recorrentes. Na Justiça Federal destaca-se a elevada quantidade de processos que versam sobre Direito Previdenciário, sendo o auxílio-doença previdenciário, a aposentadoria por invalidez, a aposentadoria por idade e a aposentadoria por tempo de serviço os subtemas mais recorrentes, bem como as ações sobre o Fundo de

Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (CNJ, 2022). O Direito Previdenciário também é o assunto mais relevante nos Juizados Especiais Federais (JEF) e nas Turmas Recursais; além desse ramo, desde 2020, o Direito Assistencial passou a compor a listagem dos cinco maiores assuntos nos JEF em decorrência das demandas acerca do auxílio emergencial previsto na Lei nº 13.982/2020 (CNJ, 2022).

Especificamente quanto ao assunto Direitos Humanos, prioritariamente o ramo garantias constitucionais e excluídos o direito à saúde e o direito à educação, os assuntos mais recorrentes em 2021 foram: assistência social seguida dos direitos das pessoas com deficiência, da pessoa idosa, moradia, alimentação, anistia política, proteção da intimidade e sigilo de dados e não discriminação (CNJ, 2022).

Em síntese, constata-se que a população brasileira recorreu menos ao Judiciário no período pandêmico, 2021 e 2020, quando comparado ao biênio 2019-2018. Não obstante, observou-se o seguinte: a) em 2021, na Justiça Federal os casos mais recorrentes trataram sobre Direito Previdenciário e FGTS; b) desde 2020, houve uma elevação do número de ações sobre Direito Assistencial - auxílio emergencial; e, c) no ano de 2021, ocorreu um aumento de casos novos relativos aos ODS do Tema Social em relação a 2020. Aliado a isso, verificou-se uma redução da quantidade de processos arquivados que tramitaram com a concessão de AJG em 2021 e 2020, quando comparado com 2019 e 2018.

Visualiza-se, portanto, aparente contradição entre a atuação estatal e as necessidades sociais, num período singular da história da humanidade. Não obstante a fragilização dos direitos da cidadania, em especial, dos sociais, promovida pela implementação do receituário neoliberal, as pessoas perceberam seus direitos violados ou ameaçados, em possível omissão ou ineficácia do Executivo, e tiveram que acionar mais o Poder Judiciário para a fim de assegurar a efetividade da proteção social, entretanto, em via de sentido oposto, os pobres na forma da lei, beneficiários da AJG, viram reduzir a prestação jurisdicional.

A exposição desses dados corrobora com as conclusões de Carvalho e Pompeu (2020) no estudo que versa acerca da proteção social aos migrantes no Brasil em tempos de pandemia. Consoante os autores, o Estado brasileiro é displicente com seu dever de proteção social ao grupo diante dos documentos internacionais ratificados, à legislação nacional e à agenda mundial da ONU composta pelos ODS, e os efeitos recaem tanto no âmbito econômico, quanto no âmbito moral, além de contribuir para o aumento da desigualdade social no país (CARVALHO; POMPEU, 2020).

A crise de saúde decorrente do surto da COVID-19 pôs as pessoas frente à fugacidade da vida e as fez recordar que são seres sociais, portanto, dependentes uns dos outros. Nesse curso temporal de aproximadamente dois anos, observaram-se transformações sociais, econômicas, políticas, além de

avanços científicos e exigiram-se do Estado respostas para enfrentar a pandemia e os reflexos com ela advindos.

As medidas de enfrentamento à COVID-19, notoriamente, refletiram em aspectos socioeconômicos e políticos e puseram em evidência a relação entre Estado e sociedade, posto que enfatizaram o poder soberano estatal, enquanto fonte de controle. A calamidade que se alastrou em nível mundial acarretou austeras mazelas para a sociedade contemporânea e fez surgir reflexões acerca do papel social e político do Estado, da sociedade e dos indivíduos.

Os dados judiciais acabam por retratar que o direito constitucional de acesso à justiça foi cerceado no período em que a população brasileira viu se alastrar a imperiosa necessidade de proteção social imposta pela pandemia. Mesmo com a evidente e histórica desigualdade socioeconômica do Brasil, não se visualizou a estruturação de uma política pública ou a implementação de ações que fossem eficazes em garantir que a população pobre tivesse acesso ao Judiciário e, mais que isso, a prestação jurisdicional e a materialização dos seus direitos de cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à justiça é inerente à cidadania. Uma vez que o Estado assume a exclusividade da função jurisdicional, passa a ter além do dever de assegurar aos cidadãos o necessário a uma existência digna por meio da disponibilização a todos, independentemente da condição financeira, dos direitos da cidadania, a exemplo, da saúde, educação, previdência e assistência social, a obrigação de garantir à população a possibilidade de provocá-lo, sempre que julgar necessário, a fim de que seus direitos sejam efetivados, contribuindo para a pacificação e justiça social, bem como para a promoção da proteção social.

Sucede-se que para acionar o Judiciário é exigido o recolhimento de custas dos serviços forenses, constituindo uma expressão de classe da questão social, diante das desigualdades sociais e econômicas brasileiras. Nesse aspecto, quando as ações públicas de instituição de defensorias públicas, de AJG e de capacidade postulatória da parte não se mostram suficientes para assegurar um amplo e justo acesso à justiça configura-se uma barreira a esse direito constitucional compreendido como uma política pública.

Em tempos pandêmicos, diante do impacto nas relações sociais e econômicas, o acesso à justiça e a concessão de benefícios da justiça gratuita se tornam mais relevantes para a efetivação dos direitos, especialmente, para a população que carece do exercício de direitos da cidadania e de proteção social. E, nesse ínterim, constatou-se que nos anos de 2021 e 2020, quando comparados aos dois anos pré-crise

sanitária mundial, em que pese ter havido uma menor quantidade de processos ajuizados, ocorreu um aumento dos casos que tratam sobre tema social, notadamente, benefícios da assistência social.

Verifica-se que para a população carente do exercício dos direitos da cidadania, as desigualdades sociais e econômicas são reproduzidas nas desigualdades de acesso à justiça, já que precisaria arcar com altos custos de serviços forenses e, quando beneficiária da AJG, são poucos os feitos transitados em julgado em relação aos demais processos.

Diante desta realidade, o papel do Poder Judiciário reveste-se, portanto, não apenas de dizer o direito, mas, sobremaneira, na condução de políticas públicas que permitam preencher as lacunas que, insistentemente, o Poder Executivo se exime em ocupar, e isso perpassa pela implementação de ações que garantam um amplo e justo acesso à justiça a todos.

Reconhece-se, aqui, que a pesquisa possui limitações, especialmente por não promover uma abordagem comparativa entre os dados socioeconômicos e o acesso à justiça entre as unidades da federação. E, nesse sentido, sugere-se a realização de estudo comparativo que relacione indicadores socioeconômicos com aspectos legais e quantitativos da concessão de AJG pelos Tribunais de Justiça brasileiros, mesmo porque são distintas as legislações que determinam as custas dos serviços forenses, haja vista que os Estados, a União e o Distrito Federal têm a prerrogativa de legislar sobre o assunto.

REFERÊNCIAS

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

BOSCHETTI, I. “Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação”. *In*: CFESS - Conselho Federal de Serviço Social. **Serviço social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1946. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13/11/2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13/11/2023.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Brasília: Planalto, 2015. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13/11/2023.

BURGAYA, J. “O enfraquecimento da noção de cidadania: rumo a uma democracia iliberal”. *In*: PEREIRA, P. A. P. (org.). **Ascensão da nova direita e colapso da soberania política**. São Paulo: Editora Cortez, 2020.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Editora Almedina, 2002.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Editora Fabris, 1988.

CARVALHO, A. A.; POMPEU, G. V. M. "Ausência de proteção social aos migrantes no Brasil em tempos de pandemia da COVID-19 com enfoque no direito ao benefício assistencial". **Abya-Yala: Revista Sobre Acesso à Justiça e Direitos nas Américas**, vol. 4, n. 3, 2020.

CARVALHO, D. M.; MOURA, J. S.; FERREIRA, M. D. M. "Políticas públicas no contexto de regressão de direitos". *In*: FRANÇA, R. M. S.; COSTA, T. C. M. (org.). **Questão social, direitos e políticas públicas na realidade brasileira contemporânea**. Teresina: Editora da UFPI, 2022.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003.

CASTEL, R. **A insegurança social**: o que é ser protegido? Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

CINTRA, A. C. A.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2011.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2021**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em: 13/11/2023.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2022**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em: 13/11/2023.

COSTA, A. C.; BORGES, M. S. "A judicialização como acesso ao direito à saúde: considerações ao debate brasileiro". **Sociedade em Debate**, vol. 16, n. 1, 2010.

CREMONESE, D. "A difícil construção da cidadania no Brasil". **Desenvolvimento em Questão**, vol. 5, n. 9, 2007.

DAGNINO, E. "Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa". **Política e Sociedade**, n. 5, 2004.

DAHL, R. A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012.

ESPING-ANDERSEN, G. "As três economias políticas do *welfare state*". **Lua Nova**, n. 24, 1991.

FALEIROS, V. P. "Justiça social: uma relação contraditória e possível entre o 'seu' e o 'eu'". **Sociedade em Debate**, vol. 12, n. 1, 2006.

FAUSTO, J. P. "Os processos contínuos de desmonte determinados pelos interesses do capital financeiro em tempos de profunda crise – contrarreforma da Previdência Social". **Revista Emancipação**, vol. 22, 2022.

GILDER, G. **Wealth and poverty**: a new edition for the twenty-first century. New Jersey: Regnery Gateway, 2012.

GIOVANNI, G. "Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual". *In*: OLIVEIRA, M. A. (org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**, Campinas: Editora da UNICAMP, 1998.

GUIMARÃES, J. C. "Democracia excludente: participação, direitos sociais, controle social e cidadania como representações perdidas". **Revista do Direito Público**, vol. 18, n. 3, 2023.

IAMAMOTO, M. V. "Questão social, família e juventude: desafios do trabalho do assistente social na área sociojurídica". *In*: SALES, M. A. *et al*. (orgs.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

ISTIKO, S. N.; DURHAM, J.; ELLIOTT, L. "(Not That) Essential: a scoping review of migrant workers' access to health services and social protection during the COVID-19 pandemic in Australia, Canada, and New Zealand". **International Journal of Environment Research and Public Health**, vol. 19, n. 2981, 2022.

KERSTENETZKY, C. L. **O estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2012.

LAM, L. H. V. "Social security policy in response to the pandemic COVID-19: a case study from Vietnam". **Journal of Applied Social Science**, vol. 16, n. 1, 2022.

LEAL, B. C. P. **Jurisdição condicionada**: uma releitura do acesso à justiça no âmbito civil (Dissertação de Mestrado em Direito Constitucional). Brasília: IDP, 2019.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Editora Método, 2007.

LOPES, L. M. V.; DANTAS, R. F.; AMORIM, K. P. C. "Bioética, pronunciamentos oficiais do Brasil e pandemia da covid-19: irresponsabilidade e desproteção". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 16, n. 48, 2023.

MARANHÃO, R. A.; SENHORAS, E. M. "Orçamento de Guerra no enfrentamento à COVID-19: entre manobras parlamentares e batalhas políticas". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 2, n. 6, 2020.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1967.

MONDAINI, M. "O respeito aos direitos dos indivíduos". *In*: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Editora Contexto, 2021.

NASCIMENTO, R. D. *et al.* "A política de saúde diante de expressões da questão social em tempos de neoliberalismo e conservadorismo". *In*: FRANÇA, R. M. S.; COSTA, T. C. M. (orgs.). **Questão social, direitos e políticas públicas na realidade brasileira contemporânea**. Teresina: Editora da UFPI, 2022.

PASSOS, C. R.; MENDES, K. K. S. F.; GUIMARÃES, J. C. "Os caminhos da democracia brasileira: lições das perspectivas de poliarquia de Robert Dahl e de democracia dialógica de Anthony Giddens". **Revista de Estudios Sociales**, n. 81, 2022.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, R. C. B. "O ideal da cidadania plena". **Revista Direito e Dialogicidade**, vol. 6, n. 2, 2015.

REES, A. M. T. H. "Marshall and the progress of citizenship". *In*: BULMER, M.; REES, A. M. (orgs.). **Citizenship today**: the contemporary relevance of T. New York: Routledge, 2016.

SABADELL, A. L. **Manual de sociologia jurídica**: introdução a uma leitura externa do Direito. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1994.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, socialism and democracy**. New York: Harper Perenial, 2008.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

SILVEIRA, J. I. "Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos". **Serviço Social e Sociedade**, n. 130, 2017.

SINGER, P. "A cidadania para todos". *In*: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Editora Contexto, 2021.

SIQUEIRA, D. P.; TAKESHITA, L. M. A. "Acesso à justiça enquanto garantia dos direitos da personalidade diante dos impactos pela futura ratificação da convenção interamericana sobre a proteção dos direitos humanos dos idosos". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 15, n. 45, 2023.

SIRÉN, S. "Is there anything Left? the politics of social spending in new democracies". **Governance**, vol. 34, n. 1, 2020.

SOARES, L. T. R. "Os custos sociais do ajuste neoliberal no Brasil". *In*: SADER, E. (org.). **El ajuste estructural en América Latina**: costos sociales y alternativas. Buenos Aires: Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais, 2001.

SPENGLER, F. M. "A autocomposição como política pública de incentivo ao direito fundamental de acesso à justiça". **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, vol. 5, n. 2, 2019.

SURYAHADI, A.; IZZATI, R. A.; SURYADARMA, D. "Estimating the Impact of Covid-19 on Poverty in Indonesia". **Bulletin Of Indonesian Economic Studies**, vol. 56, n. 2, 2020.

TAVARES, A. R. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Política pública em dez passos**. Brasília: TCU, 2021. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 07/03/2023.

THEODORO JÚNIOR, H. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria geral do direito processual civil e do processo de conhecimento. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

VIDIGAL, A. S.; MOTTA, M. C. C. "Políticas públicas de atendimento à saúde básica e o discurso conservador no Brasil: do programa "mais médicos" à pandemia de COVID-19". **Abya-Yala – Revista Sobre Acesso à Justiça nas Américas**, vol. 4, n. 3, 2020.

WAMMES, L. T. *et al*. "A pandemia da COVID-19 e seus reflexos no desenvolvimento humano". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 15, n. 45, 2023.

WOOD, E. M. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Editora Boitempo, 2003.



BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano VI | Volume 17 | Nº 50 | Boa Vista |2024

http://www.ioles.com.br/boca

Editor chefe:

Elói Martins Senhoras

Conselho Editorial

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

Conselho Científico

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávaro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima