



ACESSO À JUSTIÇA, LITIGIOSIDADE E
O MODELO PROCESSUAL CIVIL
BRASILEIRO

Paulo Eduardo Alves da Silva

Universidade de São Paulo
Faculdade de Direito de Ribeirão Preto
2018



Autorizo a reprodução total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de pesquisa e estudo, desde que citada a fonte.

FICHA CATALOGRÁFICA

A472a

Alves da Silva, Paulo Eduardo
Acesso à justiça, litigiosidade e o modelo processual civil brasileiro
/ Paulo Eduardo Alves da Silva. -- Ribeirão Preto, 2018.

290 p.

Tese (Livre-docência - Departamento de Direito Privado e Processo Civil) -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2018.

1. ACESSO À JUSTIÇA. 2. LITIGIOSIDADE. 3. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. 4. PESQUISA EMPÍRICA EM DIREITO.

SUMÁRIO

Introdução	23
I – Litigiosidade e acesso à justiça	31
1. Premissas teóricas e metodológicas para a regulação jurídica da litigiosidade	32
1.1. O acesso à justiça como eixo teórico da litigiosidade	38
1.2. As perspectivas analíticas do acesso à justiça	41
1.3. Acesso institucional à justiça: a desigualdade e as “três ondas”	46
2. Direito, desigualdade e jurisdição	52
2.1. O direito não é neutro.....	54
2.2. A litigiosidade de massa não é novidade.....	57
3. O acesso <i>substancial</i> à justiça	63
3.1. O sistema processual premia a litigância.....	64
3.2. Judicialização não é litigiosidade.....	69
4. O acesso à justiça que antecede a judicialização	75
4.1. O direito regula a sociedade por meio dos processos judiciais.....	77
4.2. A justiça que está no processo.....	80
4.3. A construção social da legalidade e justiça	82
4.4. Sistemas sociojurídicos de solução de disputas.....	85
5. Jurisdição e o direito processual no contexto de litigiosidade	90
II. O acesso à justiça civil e litigiosidade no Brasil	95
1. Leis e teorias sobre o acesso à justiça no Brasil	97
1.1. As “três ondas” no Brasil – da ideia às leis	99
1.2. Produção teórica em acesso à justiça - da ideia às doutrinas.....	104
1.3. O “acesso à justiça” na legislação recente – da ideia a uma “outra ideia” e uma nova lei.....	110
2. Retrato do acesso à justiça no Brasil – o potencial de litigiosidade	118
2.1. Potencial de litigiosidade e capacidade para o exercício de direitos.....	121
2.2. Percepção de justiça e comportamento de judicialização.....	126
2.3. Percepção de cumprimento das leis e judicialização.....	131
3. Retrato do acesso à justiça no Brasil - a judicialização da disputas ...	136
3.1. A competição pelo uso do Judiciário e o controle da litigiosidade.....	138
3.2. O perfil da judicialização no Brasil e o desigual acesso à justiça.....	141
3.3. O mito da litigância excessiva – como litigam as pessoas comuns	146
3.3.1. Os devedores réus em execuções fiscais.....	148
3.3.2. As partes que litigam nos juizados especiais cíveis.....	151
3.3.3. Os pensionistas que buscam os juizados especiais federais	156
4. Algumas notas a partir dos dados sobre a litigiosidade no Brasil	162
III – Litigiosidade e acesso à justiça no processo civil brasileiro	165
1. O modelo processual civil brasileiro	171
1.1. Modelos de justiça e processo – divisão de trabalho, graus de formalismo e autoridade decisória.....	171
1.2. Legislação processual civil no Brasil e seus vetores axiológicos	174
1.3. Características dos modelos processuais civis brasileiros – sofisticação técnica, publicismo e desformalização	178
2. A nova legislação processual civil – eficiência, privatismo e desformalização	181
2.1. O processo civil entre a justiça e a eficiência	184
2.1.1. Gerenciamento de processos judiciais – ou, das boas ou más relações entre o “direito e a gestão”.....	186

2.1.2. Valorização formal da jurisprudência – um peculiar regime de unificação de decisões judiciais.....	194
2.2. Protagonismo das partes e “privatismo” processual.....	206
2.2.1. “Justiça consensual” – a resolução consensual de disputas no contexto do acesso à justiça no Brasil.....	211
2.2.2. Convenções e negócio jurídico processuais – desafios de um modelo processual privatista	222
3. Desafios do acesso à justiça na nova legislação processual: eficiência, liberdade e desigualdade	234
Conclusão - acesso à justiça e litigiosidade no processo civil brasileiro	241
Referências	260

dessas ações. Por outro, subtrai o contraditório processual que seria desempenhado em uma ação coletiva por um legitimado extraordinário com presunção de adequada representatividade (art. 82, CDC). Do ponto de vista do acesso à justiça, a opção do código parece ser a menos recomendável, inclusive do ponto de vista do que a Exposição de Motivos entendeu como “processo justo”, aquele que observa as garantias constitucionais do processo.

2. Retrato do acesso à justiça no Brasil – o potencial de litigiosidade

O maior desafio de qualquer novo marco normativo, quais sejam seus referenciais teórico-ideológicos, é ser minimamente efetivo – vale dizer, alcançar, em alguma medida, os resultados de regulação pretendidos. O Brasil parece depositar na recente legislação processual civil a esperança de minimizar efeitos do que se considera a “crise da justiça e do processo”. Sua exposição de motivos argumenta que ela geraria um processo “mais justo, porque mais rente às necessidades sociais”¹⁴⁵. Atender a essa expectativa depende, antes de tudo, de conhecer um pouco mais sobre ambos, a combatida “crise da justiça” e as tais “necessidades sociais”.

Um dos controles que se pode ter sobre o grau de efetividade alcançado por uma alteração legislativa é feito no momento de sua concepção, a partir da qualidade técnica da proposta e dos argumentos que justificam a inovação. Trata-se, neste caso, de um controle abstrato, pelo cotejamento do perfil da inovação implantada aos objetivos que se deseja alcançar. Não se sabe, ao certo, como funcionarão os novos mecanismos e nem se conseguirão ser de fato internalizados nas práticas existentes. Algumas novas leis, não raro, sequer se efetivam socialmente.

Um outro tipo de controle sobre efetividade legislativa pode ser exercido a partir de algum contexto fático de que se dispõe naquele momento. Via de regra, este cotejamento é feito a partir de experiências já construídas em outros sistemas jurídicos que os tenham implantado anteriormente. Trata-se de uma análise de traço empírico, mas, especificamente, com predominante viés histórico comparativo, que projeta os resultados da inovação a partir de outros contextos temporais e espaciais. Nesses casos, segundo recomendação doutrinária qualificada, há sempre o risco de “rejeição do transplante” pelo novo organismo no qual a inovação é implantada (BARBOSA MOREIRA, 2004). Entre a imprecisão das projeções hipotético-abstratas e o “risco de rejeição” das análises histórico-comparativas, o cotejamento feito a partir das características do próprio sistema em que a nova lei será implantada parece uma excelente opção. Há, ainda aqui, uma projeção de cenário típica das análises abstratas, somada ao olhar empírico

¹⁴⁵ Exposição de Motivos do Comissão do Anteprojeto de Lei, p. 3 (BRASIL, 2010).

do exame histórico-comparativo. Mas há também uma determinante diferença: o contexto fático sobre o qual incide a análise abstrata é composto das características do próprio sistema em que a inovação será implantada - um transplante interno, do próprio “organismo” que receberá o transplante.

O exame de adequação às características dos sistemas de justiça e de processo brasileiros parece-me, portanto, o melhor caminho para aferir o potencial das reformas legislativas recentes. E, nessa seara, são dois os tipos de dados que servem para retratar a Justiça no Brasil e orientar as políticas judiciárias e reformas legislativas: aqueles sobre estrutura, gestão e funcionamento do próprio Judiciário e aqueles outros sobre o perfil das disputas e dos litigantes que chegam a ele. O Brasil, felizmente, já dispõe de dados do primeiro tipo, o que tem servido para subsidiar a criação de novas leis. Mas ainda é pequena a atenção que recebem os dados do segundo tipo.

O quadro geral da Justiça brasileira é, em síntese, de muitos processos, poucos juízes, muitos advogados, muitas faculdades de direito e uma máquina judiciária burocratizada (BRASIL, 2007 e 2011). O Brasil processa anualmente cerca de 102 milhões de processos judiciais, 74 milhões dos quais em efetiva tramitação (BRASIL, 2016, p. 42). Em 2016, houve aumento de 5,6% de casos novos, com aumento também de casos pendentes, agora em 79,7 milhões (BRASIL, 2017). Integramos um exército de 1 milhão de advogados e advogadas¹⁴⁶, 450 mil servidores e servidoras judiciais e 17 mil juízes e juízas (idem). Esse retrato é muito mais completo do que o de quinze anos atrás e tem se mostrado eficaz no desenho de políticas de gestão judiciária, sobretudo aquelas consistentes em programas cíclicos de metas de desempenho – as chamadas ‘metas nacionais do Poder Judiciário’, editadas pelo CNJ desde 2009¹⁴⁷.

Ocorre que esses dados ainda não captam toda a complexidade que envolve o problema da justiça no Brasil e as políticas neles baseadas, além de parciais, tem eficácia limitada no tempo. Em geral, seus efeitos são de ordem quantitativa, com resultados menores, senão opostos, do ponto de vista da qualidade das decisões; e se concentram nas fases imediatamente

¹⁴⁶ Dados sobre quantidade de advogados do país conforme o Cadastro Nacional de Advogados da OAB, segundo notícia divulgada no portal Consultor Jurídico, em 18 de novembro de 2016: “Total de advogados no Brasil chega a 1 milhão, segundo a OAB”, <<https://www.conjur.com.br/2016-nov-18/total-advogados-brasil-chega-milhao-segundo-oab>>, acesso em novembro de 2017. A quantia de 1.240 faculdades de direito no país foi apresentada em 2010 pelo então Conselheiro do CNJ Jefferson Kravchychyn, segundo noticiado no blog de notícias jurídicas “Leis e Negócios”, de Marina Diana <<http://leisenegocios.ig.com.br/index.php/2010/10/13/brasil-e-campeao-em-faculdades-de-direito/>>, acesso em Novembro de 2017. O portal do Guia do Estudante reproduz o número em 16/05/2017: “Brasil tem mais cursos de Direito do que todos os outros países do mundo juntos”, <<https://guiadoestudante.abril.com.br/universidades/brasil-tem-mais-cursos-de-direito-do-que-todos-os-outros-paises-do-mundo-juntos/>>, acesso em novembro de 2017.

¹⁴⁷ Informações em <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metassobre-as-metas>>, acesso em outubro de 2017.

seguintes à da implantação, com redução do seu potencial nos anos seguintes (ALVES DA SILVA, 2014). Os programas de metas de desempenho, por exemplo, surtiram o desejável aumento sequencial da produtividade dos magistrados (CNJ, 2016), resultado estacionou em 2016 e não acompanhou o aumento da entrada de processos (CNJ, 2017)¹⁴⁸. Com isso, a previsão atual, a despeito dessas políticas, ainda é de piora no quadro geral - estabilização da produtividade, aumento da demanda, leve aumento do estoque e do congestionamento, manutenção da duração dos processos. Na melhor hipótese, o quadro de “crise da justiça” permaneceria inabalado.

A alternativa seria pensar em reformas da Justiça com base em dados que descrevem aspectos qualitativos das disputas e da justiça material que é (ou não) produzida, em complemento à descrição de quantidades de processos e da estrutura judiciária disponível¹⁴⁹. Seguindo a recomendação teórica (cf. cap. 1), seria o caso de saber mais sobre como disputas nascem na sociedade e desaguam na forma de processos nos tribunais, sobre o perfil dos conflitos submetidos à apreciação judicial no Brasil e o comportamento dos litigantes envolvidos e, mais amplamente, o que a população espera e como ela vê o sistema de justiça no Brasil. As respostas, embora não sejam absolutas nem uniformes, ajudariam a compor um quadro esclarecedor dos limites e do potencial das políticas judiciárias, inclusive e especialmente da nova legislação processual em vigor no Brasil¹⁵⁰.

A percepção e o comportamento das pessoas em relação a seus direitos seriam em maior medida determinantes do grau e tipo de litigiosidade judicial do que a legislação processual ou as políticas de gestão judiciária conseguiriam controlar. E a qualidade da justiça prestada por meio dos processos judiciais dependeria, em resumo, de se conhecer o que acontece fora dos palácios da Justiça e além da dogmática processual¹⁵¹.

Este item visa apresentar um “mosaico” de dados da Justiça e do processo no Brasil para tentar pensar em alternativas de regulação processual a partir do referencial teórico sistematizado no primeiro capítulo. A ideia

¹⁴⁸ Na edição de 2017 do Justiça em Números, a produtividade de juízes caiu levemente, mas a de servidores aumentou. Também aumentou o volume de processos entrados (CNJ, 2017).

¹⁴⁹ Infelizmente, esse não é o tipo de dado que se se tem priorizado produzir no Brasil. Os dados oficiais de que dispomos atualmente, porque seguem padrões internacionais de organização de dados sobre tribunais, priorizam informações sobre insumos e produção, geralmente de natureza quantitativa, com pouco detalhamento sobre a natureza das disputas em trâmite na Justiça brasileira, e menos ainda sobre as pessoas que protagonizam esses processos.

¹⁵⁰ Ainda que parcial, descontínuo ou eventualmente incoerente, essas respostas oferecem um quadro muito mais rico, nítido e cientificamente confiável do que impressões gerais traçadas sem tanto critério a partir de pontos de vistas singulares – o tal do “achismo” ou o “impressionismo”, como se costuma classifica-las. Como sempre advertira Barbosa Moreira, “o impressionismo, que na arte frutos saborosíssimos, em direito é uma das piores pragas que devemos temer” (2004, p. 12)

¹⁵¹ Uma perspectiva de análise situada, portanto, um ou dois passos mais ampla do que a que olha apenas para processos judiciais. Cf. excelente discussão sobre métodos de medir o acesso à justiça no Brasil em Oliveira e Cunha, 2016.

original de acesso à justiça, segundo esclarecido, sustenta-se sobre a premissa de que a desigualdade social pode inviabilizar as pretensões de justiça do sistema jurídico (CARLIN, HOWARD; MESSINGER, 1966; GALANTER, 1974, CAPPELLETTI; GARTH, 1978). A partir disso, três foram os caminhos explorados naquela literatura para a promoção do acesso à justiça: i) estruturar direitos, métodos de resolução de disputas, instrumentos processuais eficazes e órgãos de justiça eficiente; ii) capacitar a população para o conhecimento, o exercício e, quando preciso, a reivindicação de seus direitos; e iii) identificar o senso coletivo de justiça nas práticas diárias dos cidadãos e desenvolver a legalidade a partir dele. Essas três dimensões, que identifico como “perspectiva institucional”, “perspectiva social” e “perspectiva cultural”, podem ser ilustradas por meio de dados sobre a *estrutura* do sistema de justiça brasileiro, a *capacidade* da sociedade em reivindicar direitos e o que a teoria chamou de *construção social* da legalidade.

Neste estudo, a seleção dos dados e a estrutura da exposição são adaptados para privilegiar o que Sandefur (2008) chamou de perspectiva *bottom up* (de baixo para cima) de análise do acesso à justiça: ênfase em dados sobre disputas e litigantes, em detrimento dos dados sobre estrutura e funcionamento do sistema (v. cap. 1). Serão privilegiados os dados sobre a natureza das demandas judiciais, o perfil dos conflitos e dos litigantes, as preferências dos atores do sistema quanto ao uso de diferentes instrumentos processuais e a estrutura e movimentação judiciária.

A sequência da apresentação é montada de forma a acompanhar o percurso de um conflito dentro de um “macrossistema de solução de disputas” - normalmente iniciado na sociedade e que avança em direção às instituições oficiais de justiça (v. capítulo 1). Assim, inicialmente exploro dados sobre a percepção de justiça da população, a sua capacidade de reivindicar direitos e a propensão a judicializarem suas disputas; em seguida, descrevo que tipos de disputas e de litigantes ocupam o Judiciário no Brasil e, por fim, qual o comportamento processual que costumam adotar. Os dados utilizados provêm de relatórios de pesquisas sobre o sistema de justiça brasileiro – algumas são oficiais, outras fruto da produção de grupos de pesquisa; algumas de que participei como pesquisador, outras como mero leitor interessado. O objetivo, enfim, é o de construir um retrato da litigância judicial no Brasil a partir da perspectiva do jurisdicionado e, só então, avaliar os instrumentais processuais adequados para o encaminhamento da litigiosidade na nossa sociedade.

2.1. Potencial de litigiosidade e capacidade para o exercício de direitos

Uma explicação sobre a litigiosidade no Brasil que tem ganho crescente atenção no debate teórico e que parece ter sido reconhecida pela nova legislação processual é a de que a sociedade brasileira recorreria, além do que seria razoável, à intervenção judicial para resolver suas disputas de

interesses e direitos¹⁵², e que o sistema oficial de justiça não teria capacidade de atender a essa demanda. O argumento parece plausível do ponto de vista do volume e processos judiciais e do contingente de potenciais litigantes no Brasil.

Neste momento, somos estimados em **207.753.975** brasileiros e brasileiras, com aumento de uma unidade a cada vinte segundos (IBGE, 2017¹⁵³). Empresas privadas, públicas e do terceiro setor somavam, segundo o IBGE, a quantia de **5,1 milhões** (IBGE, 2004) e, segundo um levantamento privado, a quantia de **16 milhões** de empresas ativas em 2016¹⁵⁴. Esse contingente de pessoas físicas e jurídicas são sujeitos de direitos e obrigações e rotineiramente protagonizam as mais profusas relações jurídicas. Conforme tais relações se estremeçam e ensejem disputas de interesses, e conforme essas disputas sejam ou não encaminhadas adiante, haverá um volume maior ou menor de processos judiciais. Independente de chegarem realmente às portas da Justiça, essas disputas serão encaminhadas a algum método de resolução ou amargarão a resiliência da vítima. Se uma pequena parte do contingente das disputas de interesses havidas na sociedade brasileira for encaminhada ao Judiciário, argumenta-se, o sistema oficial de justiça pode vir a colapsar. As reformas legislativas da última década parecem apostar nesse argumento.

Por outro lado, haverá sempre o risco de que, se o nível de resiliência diante de situações de conflito for muito grande, a própria sociedade pode vir a colapsar, diante de um insuportável desarranjo de relações sociais e jurídicas materiais. Há menos dados concretos para atestar a veracidade dessa tese, sobretudo quanto à Justiça brasileira, mas também é muito difícil argumentar que ele seja improvável. As regras mais básicas de convivência social se ancoram nessa premissa. E não é de outra fonte em que nasce e se legitima a própria ideia de acesso à justiça. As políticas judiciárias das décadas de 1980 e 1990 reconheceram o risco do colapso de integração social, como denotam os discursos que reivindicavam a “redução da litigiosidade contida” (WATANABE, 1985).

É difícil comparar a plausibilidade de cada um desses discursos, o do colapso do Judiciário ou o do sistema social. Na verdade, ambos estão condicionados a variáveis externas, sob as quais o sistema jurídico não tem o mesmo controle. Dentre elas, estaria a natureza das disputas havidas na sociedade, os respectivos envolvidos, o tipo de encaminhamento que lhes é comumente dado e o comportamento de litigância dos disputantes. A sociedade brasileira é mesmo muito litigante? Há realmente muitos litígios

¹⁵² Como tem sido bastante repetido recentemente, caracterizamo-nos no Brasil como uma cultura jurídica de litigância, dependente da sentença judicial – a chamada “cultura da sentença”, como magistralmente sintetizou Kazuo Watanabe (2005).

¹⁵³ Projeção dinâmica da população do Brasil e das unidades da Federação. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>, acesso em 19 de julho de 2017, 12:37hs.

¹⁵⁴ Informações do site <empresometro.com.br>, acesso em agosto de 2017.

judiciais considerando o total de disputas travadas na sociedade? Quem judicializa suas disputas no Brasil? E como se comportam dentro do processo judicial? Como é o uso dos instrumentos processuais? Os dados disponíveis a esse respeito ainda são escassos e, porque raros, tornam-se especialmente úteis para o debate.

Na linha da identificação das disputas havidas na sociedade, uma iniciativa marcante foi a inclusão, em 1988 e em 2009, de perguntas sobre vitimização e acesso à justiça na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), organizada periodicamente pelo IBGE. Em 1988, houve um primeiro levantamento desse tipo. Em 2009, a experiência se repetiu por meio de um convênio do IBGE com o CNJ¹⁵⁵. Seus resultados, de representatividade nacional, são reveladores.

Contrariamente ao discurso comum, a litigiosidade no Brasil é, segundo o IBGE/PNAD (2010), bem menor do que se anuncia. E está concentrada em estratos específicos da população. Entre 2004 e 2009, período de referência da pesquisa, menos de 10% da população brasileira relatou ter se envolvido em conflito de interesses ou direitos, dos quais uma pequena parte chegou ao Judiciário. Mais precisamente, o percentual de 9,4% das pessoas acima de 18 anos envolvera-se em alguma situação de conflito – o que equivale a 12,6 milhões de pessoas, dos quais 51% eram homens e 49% mulheres. Há considerável variação regional. A região Sul apresentou os maiores percentuais (11,4%) e a região Norte, os menores (6,5%). Em todas, o percentual de homens é maior que o de mulheres – no total, 10,1% e 8,7%, respectivamente (IBGE, 2010).

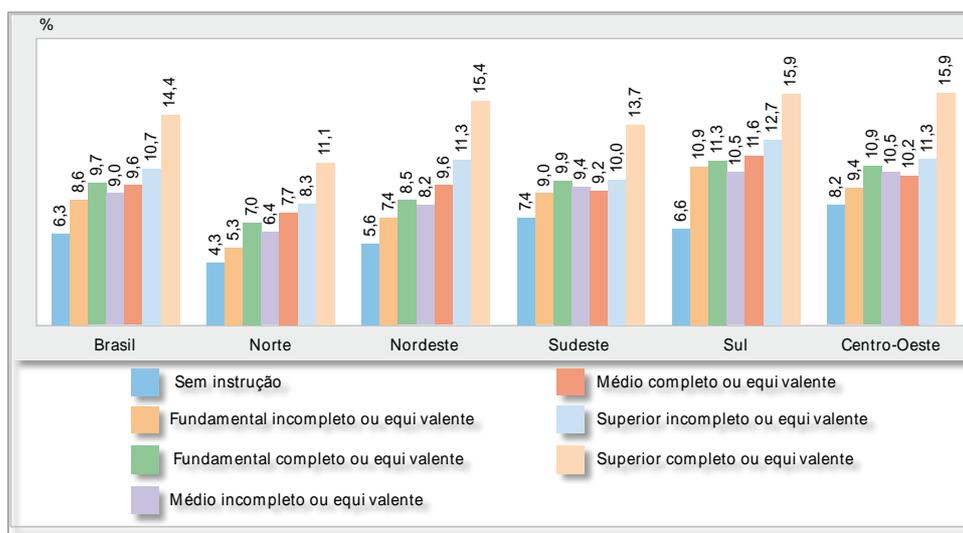
Na análise dos dados, três fatores foram identificados como determinantes do envolvimento em situações de conflito: a idade; a escolaridade; e a renda. O perfil com maior frequência foi o de homens acima de 40 anos, com ensino superior completo e renda acima de 5 salários mínimos. Detalhadamente, pessoas entre 40 a 49 anos de idade são as que mais se envolvem em situações de conflito (11,3%), seguidos das de 35 a 39 anos (10,9%) – na soma, 22,2% entre pessoas de 35 a 50 anos. Aqueles com mais de 50 anos envolvem-se em disputas em proporção similar àqueles entre 25 e 34 anos - 9,7% para cada estrato. Jovens, entre 18 e 24 anos, aparecem

¹⁵⁵ IBGE, “Justiça e vitimização”. In: PARTICIPAÇÃO político-social 1988: Brasil e grandes regiões, Rio de Janeiro: IBGE, 1990, v.1. Pesquisa Suplementar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. v. 1. Pesquisa Suplementar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. A edição de 2009 pesquisou pouco menos de 400 mil pessoas em quase 154 mil domicílios e, como na edição anterior, as perguntas específicas desse suplemento buscavam identificar se alguém daquele domicílio, maior de 18 anos de idade, se envolvera em alguma situação de conflito nos cinco anos anteriores (de 2004 a 2009) e, se sim, que tipo de conflito e quais os encaminhamentos dados e soluções. De modo geral, trata-se de levantamento de tipo similar àqueles elaborados na transição para a década de 1980 no âmbito do *Civil Litigation Research Project*, cujos dados foram apresentados no capítulo 1.

bem abaixo, com apenas 5% do envolvimento em disputas. As regiões seguem, em geral, esse mesmo perfil nacional (IBGE, 2010).

Dentre as variáveis apontadas, a escolaridade parece ser a que mais uniformemente afeta a litigância. Em todas as regiões, pessoas com ensino superior completo encabeçam a lista de envolvimento em situações de conflito (entre 11,1% no Norte e 15,9 no Sul e Centro Oeste). Pessoas sem qualquer instrução tem as mais baixas representações, entre 4,3% no Norte e 8,2% no Centro Oeste. A figura abaixo ilustra os dados sobre escolaridade e envolvimento em situações de conflito em cada região do país (IBGE, 2010). Percebe-se um certo padrão nos dados das regiões.

Figura 8: Percentual de pessoas que tiveram situação de conflito, entre 2004 e 2009, na população de 18 anos ou mais de idade, por nível de instrução, segundo as regiões do país - 2009



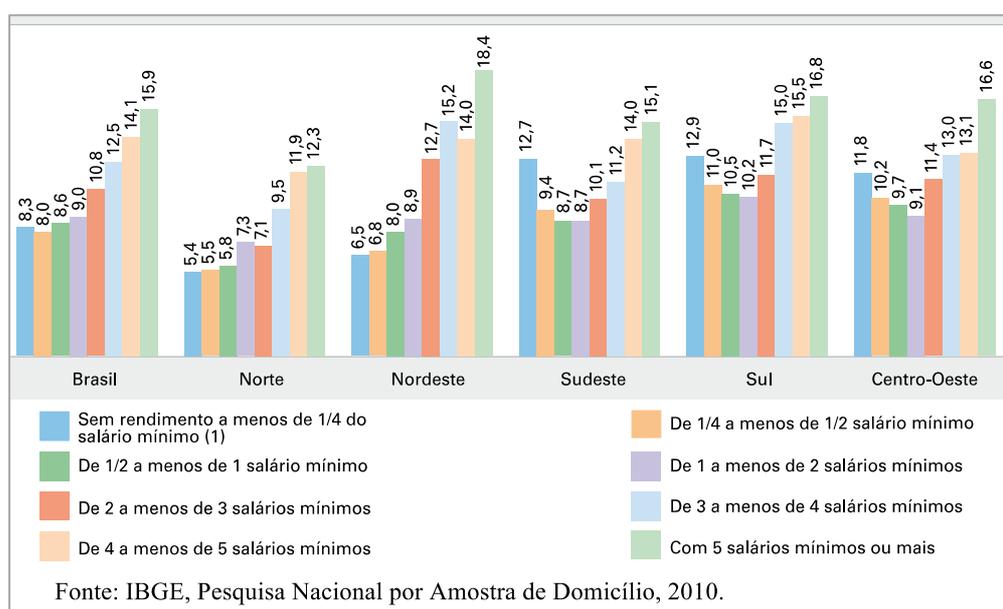
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, 2010.

Interessante conclusão foi a de que políticas de incentivo ao acesso de grupos específicos à justiça podem alterar esse quadro. O efeito da renda, em geral similar ao da escolaridade, apresenta variações que sugerem a eficácia de políticas de acesso à justiça. Pessoas com renda acima de 5 salários mínimos são as que mais litigam no Brasil, respondendo por 15,9% dos conflitos (entre 12,3% no Norte a 18,4% no Nordeste) – grupo que tradicionalmente coincide com os grupos de maior renda. Contrariamente, pessoas com menor renda são as que menos litigam, mesmo descontadas as diferenças regionais. No Norte e Nordeste, a menor representação é o grupo sem renda (até ¼ do salário mínimo; 5,4%), ao passo que no Sudeste, no Sul e no Centro Oeste, a menor representação é de dois grupos, de renda entre 1 a 2 salários e de renda entre 2 a 3 salários.

Ocorre que, e eis a diferença de destaque, a posição do grupo do extremo oposto, o das pessoas sem renda, assume a terceira posição em três

das cinco regiões (Sudeste, Sul e Centro Oeste), logo depois dos grupos líder, das pessoas com maior renda (acima de 4 ou acima de 5 salários mínimos). A explicação mais provável parece ligada ao efeito das políticas de incentivo ao acesso à justiça direcionadas a estratos sociais específicos, como as de assistência judiciária gratuita. A facilitação do acesso à justiça a esse estrato da população teria permitido a canalização de uma demanda anteriormente reprimida por deficiente educação e baixa renda. A figura abaixo detalha o envolvimento em conflitos conforme a renda média dos respondentes.

Figura 9: Percentual de pessoas que tiveram situação de conflito, entre 2004 e 2009, na população de 18 anos ou mais de idade, por classe de rendimento mensal domiciliar *per capita*, segundo as regiões do país - 2009



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, 2010.

Conjugados, esses dados renovam as hipóteses para explicação da litigiosidade no Brasil. Em primeiro, o fenômeno pode não ser tão amplo e enraizado na cultura brasileira como se tem afirmado, uma vez que a taxa de envolvimento em conflitos de menos de 10% da população não pode ser considerada alta - sobretudo diante da complexidade das sociedades contemporâneas somada, no nosso caso, ao alto grau de desigualdade¹⁵⁶. Em segundo, parece válida a relação entre litigiosidade formal, conhecimento sobre direitos e exercício de atividade econômica, o que sugere que seu aumento é uma consequência natural de estágios mais avançados de

¹⁵⁶ Características que parecem diferenciar as capacidades das pessoas de diferentes estratos sociais identificarem determinados fatos como violações de direitos, como sugerido pelos estudos sobre o "naming, blaming and claiming", de Felstiner, Abel e Sarat (1980), apresentado no item 3.2 do capítulo anterior.

desenvolvimento¹⁵⁷. No Brasil, o envolvimento formal em conflitos é maior entre pessoas no ápice da atividade econômica e com grau maior de escolaridade. Em terceiro e nada menos importante, o acesso à justiça no Brasil reproduz a desigualdade que caracteriza a sociedade brasileira. A litigiosidade cível parece relacionada à maior renda e escolaridade e a criminal, à cor e menor renda¹⁵⁸.

Os dados também confirmam, como foi dito, que políticas judiciárias podem afetar a capacidade de as pessoas mobilizarem seus direitos e, portanto, o quadro geral de litigiosidade. Políticas de assistência judiciária à população carente, por exemplo, aparentemente promoveram algum equilíbrio ao desigual acesso à justiça que os dados apontam existir. Contrariamente, eventuais políticas no sentido inverso, como a restrição à assistência judiciária, poderiam neutralizar os ganhos obtidos.

A litigiosidade, como tem ficado claro, apresenta um componente social integrado ao seu aspecto jurídico. A maior ou menor propensão de uma sociedade à reivindicação de direitos resultará em maior ou menor litigiosidade. E se a preferência das pessoas for pelo encaminhamento das suas disputas de interesses ao Judiciário, maior será a litigância judicial. Por isso, a regulação da litigiosidade precisaria tomar em conta as características e os graus de mobilização formal por direitos da sociedade.

2.2. Percepção de justiça e comportamento de judicialização

Percepção e comportamento são dimensões que não se confundem. Embora possa haver alguma relação entre elas, isso nem sempre acontece. No caso da litigiosidade no Brasil, a percepção das pessoas quanto à confiança na Justiça não parece determinar o comportamento de procura pelo Judiciário, em geral ascendente.

A capacidade de mobilização formal por direitos está relacionada à percepção das pessoas sobre as leis e a Justiça e o seu comportamento de demandar judicialmente. A litigiosidade e, particularmente, a judicialização são, em tese, afetadas pelo grau de confiança das pessoas na lei e na justiça na medida em que esses fatores influenciam o cumprimento voluntário das leis, a mobilização por direitos e o tipo de encaminhamento das disputas (CUNHA & OLIVEIRA, 2017). Se o acesso à justiça, como é hoje definido, corresponde ao resultado das experiências pessoas com a justiça (SANDEFUR, 2009), a confiança nas leis e no sistema de justiça matizam o seu retrato concreto em uma dada sociedade. Similarmente, é presumível

¹⁵⁷ Há diversos estudos sobre a questão. Destaco, mais recentemente, o “Litigation as a Measure of Well-Being”, de T. Eisenberg, S. Kalantry e N. Robinson, com as referências nele incluídas (2013).

¹⁵⁸ No âmbito criminal, os dados sobre vitimização e segurança confirmam haver uma relação entre qualidade da parte e o tipo de disputa: roubos e furtos atingem mais pessoas mais jovens e com mais renda; a agressão física vitimiza, em grau consideravelmente maior, jovens, negros e população sem rendimentos (PNAD, 2009).

uma maior adesão social às regras jurídicas - vale dizer, maior efetividade do ordenamento jurídico - quando as pessoas confiam na lei e na justiça.

Os sentidos de justiça e de legalidade podem se manifestar sob diferentes aspectos em cada sociedade, sendo igualmente variados os dados capazes de representá-los. Na literatura conhecida, estudos tentam descobrir, por exemplo, por que as pessoas cumprem as leis, se confiam na lei e na Justiça, por que cooperam entre si, qual importância conferem à justiça do processo frente à justiça da decisão, como elas regulam suas atividades diárias, como se comportam diante da lei e diante de um conflito, entre tantos outros (*cf.* primeiro capítulo).

No Brasil, temos alguns estudos a esse respeito. Recorro a três tipos: aqueles sobre confiança na Justiça (FGV, 2016¹⁵⁹ e IPEA, 2010 e 2011¹⁶⁰); outros sobre respeito à lei (FGV, 2015¹⁶¹); e os que apontam os motivos para a escolha do Judiciário (IBGE/PNAD 2010¹⁶²). O conjunto desses dados sugere um argumento fundamental para esse debate: no Brasil, o cumprimento das leis é baixo, como também é baixa a confiança na Justiça, mas isso não quer dizer que os brasileiros não contem com o Judiciário para resolver seus conflitos.

Em termos de confiança da população, o sistema oficial de justiça do Brasil não conta com boa avaliação. Os estudos indicam uma nota geral baixa, de 4,55 em 10 (IPEA, 2010), e pouca credibilidade junto à população: nota de confiança em 4,9 em 10 e taxa relativa de confiança de 29% (FGV 2016). O índice de 4,9/10 é puxado para baixo principalmente por conta da opinião ruim que a população tem sobre como o Judiciário presta seu serviço – atribuindo-lhe a nota 3,4/10, composta pelos fatores confiança, rapidez, custos, acesso, independência, honestidade e capacidade para desempenhar sua atividade (FGV, 2016, pp. 03 e 10). Já o percentual de confiança no órgão poder Judiciário, em 29%, é apurado em relação à confiança depositada em outras instituições, como as Forças Armadas (59%), a Igreja (58%), a imprensa (37%), as redes sociais (23%), a Presidência da República (11%), o Congresso Nacional (10%) e os partidos políticos (7%). Os dados são referentes a 2016 e costuma sofrer alterações pontuais a cada ano. O gráfico abaixo destaca a posição subintermediária do Judiciário nesse ano, que em geral é próxima da dos anos anteriores.

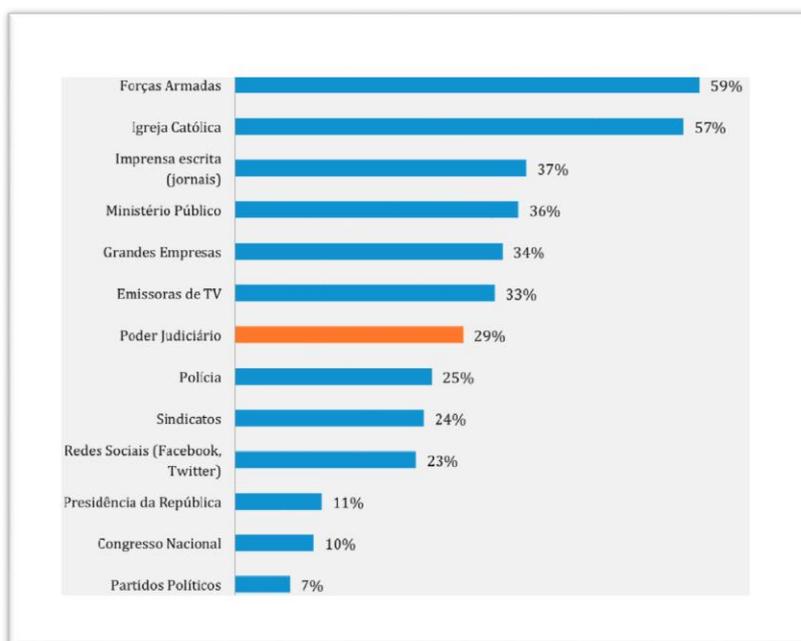
¹⁵⁹ Índice de Percepção da Confiança na Justiça (ICJ), realizado periodicamente pela FGV. Os dados aqui apresentados são do relatório do 1º semestre de 2016 (FGV, 2016) e, em alguns casos indicados no texto, do relatório do 2º semestre de 2015 (FGV, 2015).

¹⁶⁰ “Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) - Justiça”, publicado pelo IPEA em 2010 e 2011. Os dados aqui apresentados são de ambos os relatórios, IPEA, 2010 e IPEA, 2011.

¹⁶¹ Relatório IPCL/FGV, 2015 - “Índice de Percepção e Confiança na Lei”. Os dados aqui utilizados são do relatório do 1º semestre de 2015 (FGV, 2015)

¹⁶² Suplemento “Vitimização e Acesso à justiça” na edição de 2010 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, PNAD, do IBGE. Dados desse relatório foram apresentados no item 2 deste mesmo capítulo.

Figura 10: Índices de confiança nas instituições, com destaque para o Judiciário – 1º sem. 2016



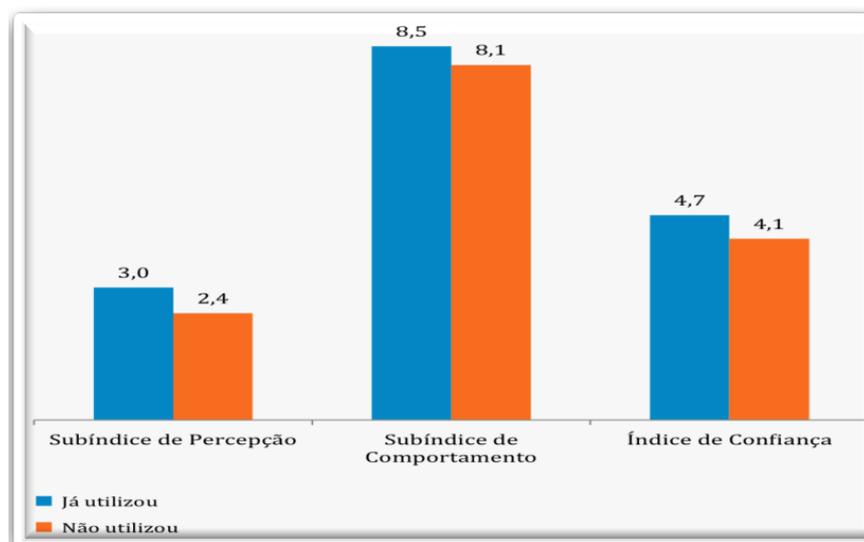
Fonte: FGV, Relatório ICJBrasil, 1º sem 2016.

A baixa confiança da população brasileira na Justiça, contudo, não pode ser interpretada no sentido de que as pessoas não procuram ou não dependam do Judiciário quando precisam resolver uma disputa. E nem que aquelas pessoas que já utilizaram o sistema arrependam-se ou tenham menos confiança do que aqueles que nunca o utilizaram. Percepção e comportamento são medidas distintas, assim como confiança e dependência em relação à instituição. Os dados sobre confiança no Judiciário expressam a *opinião* da população sobre como entendem que é prestado o serviço de justiça pelo Estado. É uma combinação entre o retrato idealizado de Justiça composto na percepção das pessoas com o resultado de experiências concretas que elas eventualmente já tiveram. Ambos, percepção e comportamento, competem para compor a nota de confiança (FGV, 2016, p. 3).

No caso brasileiro, a percepção de baixa confiança não resulta no comportamento de menor busca do Judiciário para solução de conflitos. Quando esses subíndices são muito distintos, isso pode significar que as pessoas, embora tenham uma opinião ruim sobre a Justiça, busquem o sistema oficial para resolver seus conflitos. Esse parece ser o caso do Brasil, segundo esses dados. No levantamento do índice de confiança na Justiça medido pela FGV, o subíndice de comportamento - que mede a chance das pessoas procurarem o Judiciário para resolver suas disputas - alcançou surpreendentes 8,6, ante os 3,4/10 do subíndice de confiança - que mede apenas a opinião a respeito (FGV, 2016).

A experiência prévia com o Judiciário, por sua vez, parece sim afetar a percepção e o comportamento das pessoas. Embora haja alguma divergência quanto a isso, os dados atuais sugerem que as pessoas que já utilizaram o Judiciário têm mais confiança e recorrem a ele mais facilmente do que os que nunca o utilizaram. Na edição de 2015 do relatório (FGV, 2015), o índice de confiança é maior entre aqueles que já participaram de processos judiciais (4,7 contra 4,1/10). E o comportamento consistente em recorrer ao Judiciário para resolver os conflitos também é maior entre aqueles que já o utilizaram previamente (8,5 contra 8,1). Inclusive a opinião da população sobre a Justiça também é maior dentre aqueles que já o utilizaram (3,0 contra 2,4). No comparativo do gráfico abaixo, os três índices são maiores entre os que já utilizaram o Poder Judiciário¹⁶³.

Figura 11: Índices de Confiança na Justiça, com subíndices de percepção e de comportamento, por entrevistados que já utilizaram e que não utilizaram o Judiciário – 2º. semestre



de 2015

Fonte: FGV, Relatório ICJBrasil, 2º. sem. 2015.

A variação entre grupos sociais também parece interferir na relação entre percepção e comportamento de judicialização. De modo geral, a avaliação da Justiça é baixa em diferentes setores da população (FGV, 2016; IPEA, 2011). Alguns dados sugerem não haver grandes variações segundo

¹⁶³ É certo que, por outro lado, o relatório “SIPS-Justiça” do IPEA (2010) aponta o oposto: a nota geral dada à Justiça brasileira é maior entre aqueles que nunca a utilizaram (4,86) e, entre aqueles que já a utilizaram, é maior entre os que figuraram como réus (4,43) do que entre os autores (3,79) dos processos. Ainda assim, haveria uma diferença entre a opinião e o comportamento, que pode ser de buscar o Judiciário ainda que não confie nele. Ademais, esses dados costumam sofrer alguma variação conforme o ano. O dado registrado pelo IPEA é de 2010 e, inclusive, condizem com dados da FGV que, em 2012, apontavam um cenário um tanto distinto – confiança e percepção menores entre aqueles que já utilizaram o Judiciário (FGV, 2012).

idade, renda e escolaridade (FGV, 2016)¹⁶⁴. Outros, porém, apontam alguma variação em termos de regiões, renda, escolaridade, etnias e idades (IPEA, 2010 e 2011). De todo modo, a avaliação é negativa na generalidade dos grupos (IPEA, 2011). Ainda assim, o comportamento consistente em submeter disputas à Justiça é mais em alguns grupos do que em outros.

De modo geral, excepcionando-se a avaliação da população autodeclarada negra, os grupos sociais considerados mais vulneráveis atribuíram as notas mais altas à Justiça. Entrevistados das classes D e E deram notas mais altas e os da classe C, as mais baixas¹⁶⁵. Similarmente, analfabetos deram notas mais altas e pessoas com escolaridade média, as notas mais baixas. Respondentes autodeclarados pardos e morenos atribuíram notas maiores, seguidos de brancos, amarelos e, com notas mais baixas, autodeclarados negros e de cor preta. Dentre as regiões, entrevistados do Centro-oeste, Norte e Nordeste deram notas mais altas que os das regiões Sul e Sudeste. Finalmente, mulheres atribuíram notas mais altas e pessoas mais jovens e pessoas mais velhas atribuíram notas maiores do que pessoas entre 36 e 50 anos (IPEA, 2010).

Diversamente, o comportamento consistente em acionar o Judiciário parece concentrado nos grupos sociais considerados os menos vulneráveis. O PNAD/IBGE de 2009 já havia revelado que idade, a escolaridade e a renda acompanham o mais frequente envolvimento em disputas (v. item 2.1, *supra*). Em geral, pessoas entre 35 e 50 anos, escolaridade alta e renda acima de 5 salários mínimos relataram mais envolvimento em conflitos; e, contrariamente, jovens entre 18 e 24 anos, pessoas sem qualquer instrução e com menor renda relataram menor envolvimento em conflitos (*idem*). A edição de 2016 do índice de confiança na Justiça da FGV também traz dados que diferenciam o uso do Judiciário segundo grupos sociais, com destaque para o grau superior de escolaridade, 46% de respostas positivas (FGV, 2016). Completando o quadro, a avaliação da percepção social de Justiça feita pelo IPEA apresenta dados correspondentes, mais detalhados. Perguntados sobre quem procurariam primeiro para resolver um problema, pessoas com renda mais alta e com maior idade (acima de 45 anos) apontaram a Justiça estadual em primeiro lugar (IPEA, 2011).

Contra intuitivamente, o comportamento consistente em acionar a Justiça para resolver disputas é maior entre os grupos com percepção de menos credibilidade e desempenho. Grupos que conferiram notas baixas à Justiça - como as classes C, A e B e pessoas entre 36 e 50 anos - são

¹⁶⁴ Em um dos relatórios, registrou-se a atribuição de nota à Justiça brasileira levemente maior entre pretos e pardos, mas o dado não se revelou estatisticamente significativo (IPEA, 2010, p. 10) – embora possa ser indicador de outras hipóteses relacionadas à importância da autoridade judicial entre diferentes raças.

¹⁶⁵ Naquele caso, a divisão entre as classes foi a seguinte: classe E, renda familiar mensal até 2 salários mínimos; classe D, entre 2 e 5 salários mínimos; classe C, entre 5 e 10 salários mínimos; classes B, entre 10 e 20 salários, e A, renda familiar mensal acima de 20 salários mínimos.

algumas das que mais frequentemente judicializam suas disputas. As pessoas físicas que relataram mais envolvimento em disputas, segundo o IBGE/PNAD, são homens, acima de 40 anos, com ensino superior completo e renda acima de 5 salários mínimos (IBGE, 2009; *cf.* item 2.1, *supra*) – categorias que atribuíram tanto notas intermediárias quanto baixas à Justiça segundo os dados do IPEA. Escolaridade e renda também geraram uma relação invertida, embora de forma menos saliente, entre boa avaliação e maior uso da Justiça.

A propensão à judicialização também varia, além do perfil das partes, conforme a natureza das disputas. No relatório de percepção social do IPEA (2011), a judicialização tende a ser maior para os casos envolvendo “crime e violência” e surpreendentemente menor nos casos envolvendo “empresas com as quais fez negócio”, “cobrança de impostos ou outros conflitos com o fisco”, “vizinhança”, “pessoas com as quais já fez negócios”, ou “previdência, assistência social ou demandas por direitos sociais”. Já no levantamento mais recente da FGV, excluídos os casos de direito penal, que não compõem a pesquisa, os motivos que mais frequentemente levaram os entrevistados a procurar o Judiciário foram direitos do consumidor, relação de trabalho e relações com o poder público (FGV, 2016, p. 14).

Esses dados também apontam uma parcial divergência entre o que as pessoas relatam ser as disputas mais propensas à judicialização e o que os tribunais efetivamente encontram nos processos judiciais. Curiosamente, os assuntos considerados menos propensos à judicialização no levantamento de percepção do IPEA, quais sejam “empresas com as quais fez negócio”, “cobrança de impostos ou outros conflitos com o fisco”, “vizinhança”, “pessoas com as quais já fez negócios”, ou “previdência, assistência social ou demandas por direitos sociais” (2011), são alguns dos assuntos mais recorrentes nos tribunais, segundo os dados do CNJ: trabalhistas/previdenciárias, cíveis/obrigacionais e de consumo, fiscais, de família e criminais e eleitorais (*cf.* item 2.2, *supra*). Parecem ser distintas a percepção do cidadão acerca das disputas que deve submeter à Justiça e a do Judiciário com relação aos assuntos mais frequentes em seus processos – o que não deveria acontecer, dado que o que o Judiciário processa o que a sociedade lhe submete à apreciação. De toda forma, esta parece ser uma questão que demanda dados complementares que permitam fazer uma análise mais esclarecedora.

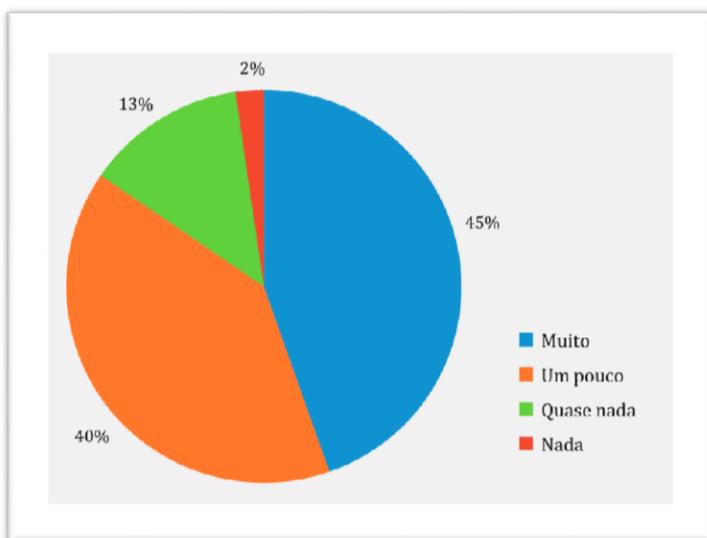
2.3. Percepção de cumprimento das leis e judicialização

Uma outra dimensão que afeta a litigiosidade judicial é o grau de respeito às leis e de cumprimento das regras. Teoricamente, há uma relação entre esses fatores no sentido de que a litigiosidade tende a ser menor quando há respeito às leis, já que seria maior o cumprimento voluntário das regras. O caso brasileiro, mais uma vez, parece colocar em xeque essa relação. O conhecimento sobre as leis é muito baixo e o senso de respeito às leis parece contraditório, no sentido de que um discurso disseminado de autoridade da lei

convive com um discurso oposto, de descumprimento. A consequência é que a litigância judicial parece onerada com uma responsabilidade regulatória extraordinária. A lei não consegue desempenhar a atividade de regulação preventiva e, nos casos concretos, esse encargo é transferido para os processos de resolução de disputas. O resultado é o maior uso do processo judicial e o aumento dos litígios judicializados.

Os dados apontam que o brasileiro conhece pouco as leis e que se divide quanto a segui-las. Levantamento recente sobre a percepção de cumprimento das leis revela que 84% das pessoas disseram conhecer “um pouco”, “quase nada” ou “nada” as nossas leis (FGV, 2016, p. 20). Não obstante, quase metade dos brasileiros (46%) diz que segue “muito” as leis e, diversamente, a maioria declarou seguir pouco ou nada as leis – 40% declararam seguir “pouco” e 15% respondeu seguir “nada” ou “quase nada”. O gráfico abaixo ilustra esses percentis. Embora o seguir “muito” pareça majoritário, a soma das outras categorias, que sugerem em última análise não cumprimento, é maior (55%).

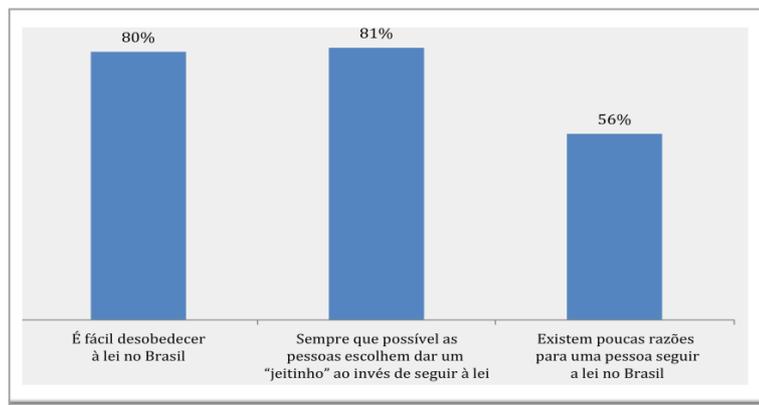
Figura 12: Percentuais de respostas de autopercepção de respeito às leis em geral – 1º sem. 2016



Fonte: FGV, Relatório ICJBrasil, 1º sem 2016.

É também notável o grau nada desprezível de leniência diante de hipóteses de descumprimento das leis. A ideia do “jeitinho”, difundida na antropologia nacional (DA MATTA, 1991), parece caracterizar o nosso senso de justiça e legalidade. Dentre os respondentes, 80% e 81% disseram “concordar” ou “concordar muito” com afirmações do tipo “é fácil desobedecer a lei no Brasil” e “sempre que possível as pessoas escolhem dar um ‘jeitinho’ ao invés de seguir a lei”. Em sentido correspondente, a maioria (56%) reconheceu concordar que “existem poucas razões para uma pessoa seguir a lei no Brasil”. O gráfico abaixo ilustra essas informações (FGV, 2015).

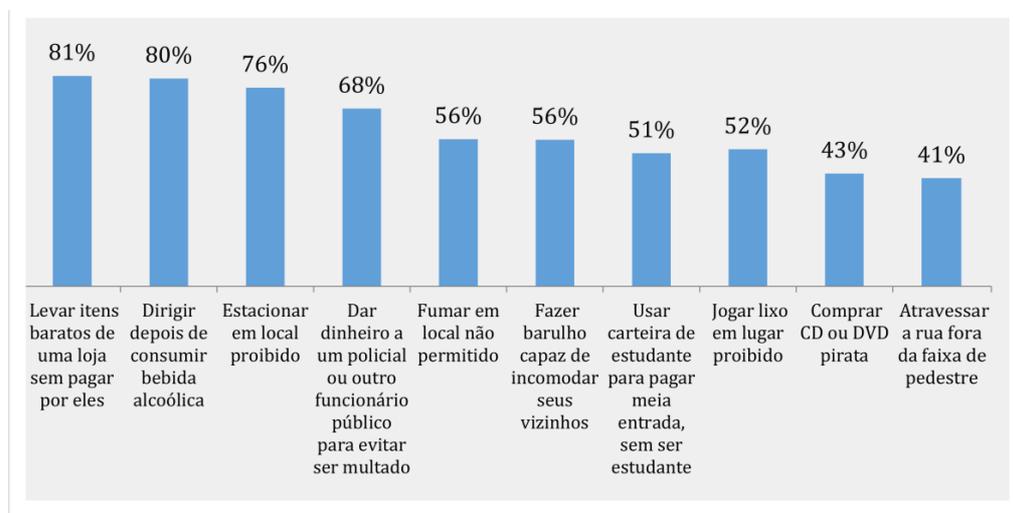
Figura 13: Percentuais de entrevistados que responderam que “concordam muito” ou “concordam pouco” com as afirmações listadas – 1º sem. 2015



Fonte: FGV, Relatório IPCL Brasil, 1º sem 2015.

A aprovação social das condutas parece ter, além da própria autoridade da lei, um efeito sobre a propensão ao seu cumprimento voluntário. Dentre as situações hipotéticas usadas no questionário, as de “levar itens baratos de uma loja sem pagar por eles” e “dirigir depois de consumir bebida alcoólica” foram consideradas condutas com alta reprovação social (89% e 86%), ao passo que “atravessar a rua fora da faixa de pedestre” e “comprar CD e DVD piratas” foram consideradas menos reprovadas socialmente (57% e 56%). De forma correspondente, essas categorias foram consideradas respectivamente as mais e menos prováveis de sofrerem alguma punição: 81% e 80% para as duas primeiras e 43% e 41% para as duas últimas. Como conclui o relatório, “quanto maior a desaprovação social diante da realização de uma conduta, maior é a possibilidade de a lei ser cumprida” (FGV, 2015, p. 26).

Figura 14: Percentuais de entrevistados que responderam ser “provável” ou “muito provável” haver punição para cada uma situações listadas – 1º sem. 2015



Fonte: FGV, Relatório IPCLBrasil, 1º sem 2015.

Decompondo-se as respostas por características de grupos sociais específicos, os dados apontam que a percepção do cumprimento das leis, que reúne opinião e comportamento das pessoas, aumenta com a idade – jovens têm uma percepção de que o cumprimento das leis é menor do que os mais velhos (FGV, 2015, p. 13). E grupos de renda mais baixa têm uma percepção de que o cumprimento de leis é mais alto do que os grupos de renda alta sentem ser (IDEM, p. 14). Especificamente, jovens e pessoas de renda e escolaridade média-alta são os que mais concordam com afirmações do tipo “é fácil desobedecer às leis” e de que se deve “dar um jeitinho” quando necessário (IDEM, p. 21). Novamente aqui, a “construção social da legalidade” varia conforme os grupos sociais: reservadas as exceções, grupos socialmente mais vulneráveis percebem com mais intensidade a autoridade e o cumprimento das leis do que grupos menos vulneráveis.

Os dados sobre percepção de cumprimento das leis aqui trazidos sugerem que a litigância judicial no Brasil tem poucas chances de se ver aliviada por um eventual incremento da efetivação voluntária do ordenamento. O brasileiro conhece pouco as leis e menos da metade das pessoas diz que segue as leis – percentual que pode ser ainda menor, considerando a superestimação das respostas a esse tipo de pergunta. Não bastasse, a conduta de desobediência legal é naturalizada e facilmente justificável pelas pessoas. Diante desse cenário, mecanismos de coerção social ou os comportamentos de cumprimento voluntário tem baixa probabilidade de diminuir ou compensar a litigiosidade. Se assim for, isso enfraqueceria o argumento de que procedimentos que dependem de cumprimento voluntário, como aqueles cujas regras ou decisões são definidas pelos próprios litigantes, seriam mais efetivos do que aqueles impostos pela lei.

Paralelamente, a leniência social com situações de desobediência legal cria situações de incerteza regulatória e dubiedade punitiva que também desembocam na forma de litigiosidade judicial. A coerção social, segundo se induz pelos dados, parece exercer um papel regulatório importante, mas que se limita a apenas diferenciar situações em que a desobediência legal conta com a anistia social – ilustrado principalmente pela justificação dada ao “jeitinho” – daquelas em que a reprovação social impõe menor espaço para o descumprimento da lei. Como a linha que separa a anistia da reprovação não está bem estabelecida, isso geraria um incentivo para a judicialização. A coerção social faz o papel de filtro entre as leis cujo cumprimento se deve exigir e aquelas cuja desobediência seria justificável. E a litigância é invocada para os casos em que a coerção social não foi suficientemente clara ou eficaz no seu recado de diferenciação.

No Brasil, como sintetizam Cunha e Oliveira (2017), o respeito à lei é influenciado menos pelo desenho de regras jurídicas e previsão de sanções do que pelo contexto particular de respeito a lei e à autoridade legal. Elementos como a moralidade pessoal, o controle dos pares e a confiança na honestidade das autoridades compõem este contexto. Por consequência,

argumentam as autoras, a desigualdade social e econômica e alta concentração de renda podem ser mais determinante dos comportamentos de respeito e cumprimento à lei do que o seu mais perfeito desenho técnico ou o acompanhamento da mais pesada sanção.

Além da desigualdade social, a legitimidade depositada nas autoridades legais e judiciárias afetam o grau de respeito às leis. E, neste ponto, há um dado que contribui para compor o perfil da litigiosidade no Brasil. No Brasil (CUNHA et al., 2016), a autoridade judicial detém um grau de legitimidade sensivelmente maior do que a autoridade policial – vale dizer, o cumprimento de comandos proferidos por uma autoridade policial é menor (46%) do que quando o comando provém de um juiz (77%) (CUNHA E OLIVEIRA, 2017). Este dado, que é diferente do observado em outros países – no caso, nos EUA, precisamente em Chicago, em que os percentuais são respectivamente de 84% e 74% (TYLER, 2006), permite induzir que, em situações de violações de direito, o brasileiro tende a procurar o Judiciário, mais do que a Polícia, por exemplo.

A litigância judicial, portanto, pode ser a alternativa que resta para assegurar um grau mínimo de justiça e coesão social diante do quadro geral de desconhecimento da lei formal, incerteza da coerção social e leniência com a desobediência legal. Isso vale para a vítima individual de violações, mas também para o próprio sistema regulatório do Estado. Aquela, em caso de violação de direitos, não pode contar com a segurança do cumprimento voluntário da lei. E o Estado não consegue compartilhar o papel de regulação jurídica com os mecanismos de coerção social.

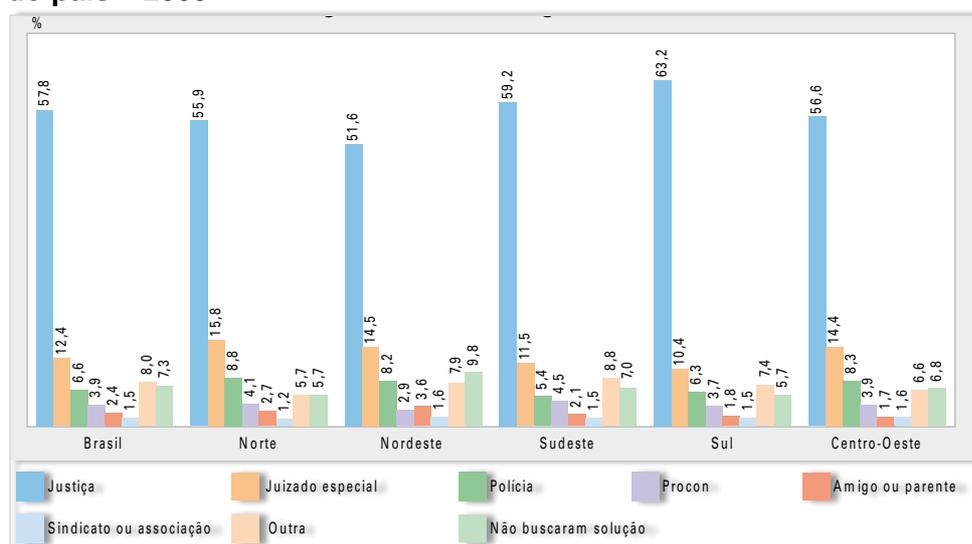
Ocorre que a responsabilidade regulatória que recai sobre a litigância judicial nem sempre é claramente compreendida, tanto pelo Estado quanto pela sociedade. A judicialização, porque é um comportamento no extremo oposto ao de leniência com o descumprimento das leis, tende a ser reprimido socialmente, em vez de ser incentivado como meio para a atuação da lei. A naturalização dos comportamentos de descumprimento das leis (dimensionada, segundo os dados acima, em 81%) pode facilmente se transformar em um contraincentivo à mobilização por direitos, de sorte que o ato da reivindicação (*claiming*) de que fala a teoria em solução de disputas (v. cap. 1) se torna mais difícil de ser concretizado. Nos casos mais graves, o contraincentivo provém das próprias políticas judiciárias estatais, por mais paradoxal que possa parecer, uma vez que ele é teoricamente o maior interessado no cumprimento das leis. O obstáculo afeta a generalidade dos grupos sociais, mas tende a ser mais intenso para aqueles grupos menos habituados a recorrer ao sistema oficial.

3. Retrato do acesso à justiça no Brasil - a judicialização da disputas

Há diferentes explicações para justificar a percepção, hoje em dia comum, de que a população brasileira seria demasiadamente litigante. A primeira é, naturalmente, o grande volume de processos judiciais nos tribunais, que passam dos 100 milhões (CNJ, 2017). A segunda é o dado que aponta que a mobilização por direitos, quando acontece, é intensa: embora o envolvimento em conflitos não chegue a 10% da população e se concentre em determinados grupos sociais (v. item 2.1, *supra*), o grau de resiliência é baixo (7,3%). Vale dizer, as pessoas quando se consideram em um conflito, levam-no adiante em 92,7% dos casos (IBGE, 2010). Por fim, parece haver uma preferência da população brasileira, voluntária ou não, por encaminhar os conflitos aos canais institucionais estatais, particularmente o Poder Judiciário. O encaminhamento de conflitos à Justiça comum, Juizados Especiais e Polícia acumula 76% dos casos. O encaminhamento do conflito a canais organizados pela própria sociedade, como o Procon, sindicatos, associações e amigos ou parentes não chega a 10% das respostas. A Justiça comum é a preferência da maioria - 57,8%, na média. Os juizados especiais são buscados em apenas 12,4% dos casos, seguidos pela Polícia (6,6%), Procon (3,9%). Sindicatos ou associações aparecem menos do que um amigo ou parente (1,5% contra 2,4%) (IBGE, 2010).

A figura abaixo ilustra a preferência da população brasileira pelos canais estatais de resolução de disputas, notadamente o Poder Judiciário.

Figura 15: Distribuição de pessoas de 18 anos ou mais de idade que tiveram situação de conflito, entre 2004 e 2009, por tipo de encaminhamento dado ao conflito mais grave, segundo as regiões do país – 2009



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, 2009.

Por mais que a judicialização de disputas pareça alta no Brasil, há outras considerações que merecem atenção antes da instituição de mecanismos de controle da litigiosidade.

Em primeiro lugar, o envolvimento das pessoas em conflitos e a mobilização por direitos não necessariamente é e nem sempre é considerado um comportamento patológico. Pelo contrário. Eles refletem o comportamento legalmente previsto para uma situação de violação de direitos e evidenciam um considerável grau de cidadania. Perceber-se vítima de uma violação, seja por que caminho isso aconteça, não é em si um comportamento oportunista, doloso ou ilegítimo. É uma atitude que o direito espera que aconteça para que o ordenamento jurídico se efetive integralmente¹⁶⁶. Pela mesma razão, resistir a uma reivindicação injusta de direitos é igualmente legítimo. Em ambos os casos, o sistema de justiça deve trabalhar com a possibilidade e a normalidade desses comportamentos, não o contrário. O comportamento ordinário dos cidadãos não deve ser considerado um fator de risco de colapso do sistema oficial de justiça. Ao menos, não o comportamento do cidadão médio.

Em segundo, o comportamento de litigar judicialmente é, do ponto de vista da ação social, um ato mais complexo do que em geral supõe a teoria jurídica. Ele exige algum grau de mobilização que não se consegue nem se restringe facilmente, por mera disposição legal. Segundo um dos estudos analisados no capítulo 1, o ato de reivindicar um direito - o *claiming* - depende, antes, da vítima compreender que possui esse direito e que ele fora violado - o *naming* -, seguido da imputação de responsabilidade ao violador - o *blaming* (FESTINER *et al*, 1980). Desconhecemos como a população brasileira se comporta em cada uma dessas etapas. Mas não é improvável pensar que, em não poucos casos, as violações são sequer percebidas e, ainda que o sejam, nem sempre valerá investir o custo patrimonial, pessoal ou político de reivindicar publicamente direitos. Os dados da figura anterior sugerem, na linha da “pirâmide”, na “árvore” ou no “pagode chinês” das disputas (v. capítulo 1) -, que o fluxo de resolução de disputas no Brasil seria representado por uma figura de base muito mais larga do que afunilamento brutal que vem em seguida, de cerca de 9 vezes (9,7% de envolvimento em disputas). E, a partir de então, a figura seguiria quase que linearmente até o topo da litigância judicial (70,2% de encaminhamento a órgãos do Judiciário, somando-se justiça comum e juizados especiais). Ou seja, ainda que o “claiming” e o “blaming” pareçam intensos, e dirigidos ao sistema oficial de justiça, o

¹⁶⁶ O estudo de casos sobre a litigiosidade e causas das morosidade elaborado pela Fundação Getúlio Vargas com o Conselho Nacional de Justiça, em 2009, deparou-se com o delicado desafio de classificar como oportunista ou mero exercício de direitos as ações de advogados, da mídia ou das partes na vindicação a direitos. Embora resultem em um aumento do volume de processos nos tribunais, não é simples classifica-las como condutas oportunistas quando estão, em si, buscando tutela a direitos que o ordenamento confere. V. Gabbay e Cunha, 2010.

“naming” pode estar abaixo da média desejável para sociedades desenvolvidas.

Em terceiro, ainda não temos muita clareza sobre os fatores que levam o brasileiro a litigar judicialmente. Os dados recentes sugerem alterações no volume total de processos sem uma razão específica aparente. Em 2015, por exemplo, a quantidade de processos entrados sofreu uma retração de 4,2%, seguida de aumento da ordem de 5,6% no ano seguinte (CNJ, 2016 e CNJ 2017). Na teoria, o que desencadeia pedidos de intervenção judicial são os comportamentos das pessoas em relação seus *direitos* e em relação a suas *obrigações*. A grande questão é, e sempre foi, diferenciar, dentre esses, os legítimos e os ilegítimos. Em um ponto da cadeia social, há aqueles que não demandam seus direitos quando poderiam e que deixam de oferecer resistência quando isso seria legítimo. Em outro ponto, há aqueles que demandam direitos que sabidamente não têm ou que resistem injustificadamente a demandas legítimas de direitos. O desafio imposto às políticas judiciárias não é, portanto, a de controlar a demanda por direitos conforme o que o sistema pode receber, mas a de saber quais desses tipos de comportamento ele tem admitido e quais ele deve admitir. Em última análise, não é apenas uma questão de capacidade estrutural, mas de opção política.

Considere-se, por fim, a crescente concorrência pelos espaços dos fóruns e tribunais, discutida no item seguinte.

3.1. A competição pelo uso do Judiciário e o controle da litigiosidade

Embora o encaminhamento judicial seja maioria (70,2%), ele se refere aos 10% da população que identificaram um conflito e o levaram adiante. Esse percentual tende naturalmente a aumentar. Como avalia Galanter (2005), nós não viveremos em um mundo livre de disputas e a consciência de que sofreremos uma violação de direitos aumenta em proporção inversa à nossa paciência para suportá-los. Natural e ordinariamente, a reivindicação de direitos aumentará.

A competição pelo uso do serviço público de justiça, além de crescente e inevitável, é desigual. O comportamento de judicializar litígios é diferente conforme os grupos sociais (v. item seguinte) e a disputa que travam pelo acesso ao Judiciário pode ser ilustrada pelo que acontece nos juizados especiais cíveis.

Os juizados especiais estão entre as novidades institucionais mais importantes das últimas décadas em termos de acesso à justiça¹⁶⁷. Embora

¹⁶⁷ Não seria exagero afirmar que os juizados estão entre as novidades institucionais mais importantes das últimas décadas em termos de acesso à justiça. Eles reúnem diferentes

incoerente, é compreensível que eles sejam hoje acusados de sediar o que se tem chamado de litigiosidade repetitiva. Como acontece nos demais órgãos de justiça, o acesso está concentrado por alguns tipos de litigantes, o que induz à impressão de litigância excessiva e intensifica a competição pelos espaços dos fóruns.

Pesquisa feita em cinco capitais do país revelou, como era de se esperar, presença majoritária de demandas consumeristas, propostas por pessoas físicas contra pessoas jurídicas. Porém, além do perfil padrão, os dados revelaram uma presença menor, mas nada desprezível, de demanda apenas entre pessoas físicas e de pessoas jurídicas contra pessoas físicas – estas, geralmente de cobrança¹⁶⁸ e aquelas, sobre as mais variadas questões que pode existir entre dois cidadãos, como explica o trecho abaixo:

As entrevistas realizadas durante a pesquisa parecem confirmar a existência de demandas “domésticas” entre pessoas físicas. No juizado SP Penha, por exemplo, um dos entrevistados, juiz, declarou ter percebido, após ser transferido àquele juizado, que os processos traziam matérias diferentes das que costumava ver nos juzgados em que trabalhara anteriormente. Segundo ele, pareciam mais comuns neste juizado demandas envolvendo o “açougueiro”, o “mecânico”, o “marceneiro”(...). Um relato parecido aconteceu no juizado BE Guamá. Um dos entrevistados, assessor de juiz com considerável experiência, contou que muitas demandas começaram por ocorrências um tanto peculiares: há muitos anos - ele relata - um chefe de família dividira o seu terreno, então bem servido de quintal, a filhos e genros e constrói casas para alojar as suas famílias. Posteriormente, essas casas são “vendidas” a outras famílias, o que obriga todos a uma convivência muito próxima (praticamente, não há muros) entre estranhos. Com o tempo, esta convivência gera conflitos de variada natureza naquele juizado. O entrevistado lembra um deles, bastante trivial: em um desses terrenos compartilhados, todo domingo, ainda de manhã, uma das famílias “compra lá meia dúzia de cerveja e um quilo de linguiça, liga o som em volume alto, chama alguns amigos e começa o churrasco”, que termina apenas à noite, ainda com o som ligado. Após alguns domingos, o conflito entre as famílias é inevitável. Segundo ele, não é incomum haver processos naquele juizado baseados em narrativas como essas. (BRASIL, 2015, p 30)

Esses conflitos, consideradas pelo relatório como “comuns” e “domésticos”, foram identificados com mais frequência em juzgados

características que o qualificam ao posto - a desformalização, a simplificação procedimental, a resolução consensual, a cobertura a novos direitos, o empoderamento das partes, entre outras. Quando implantados, ganharam imediata adesão da população e assumiram destaque na organização da justiça. Paralelamente, contudo, os juzgados entraram na zona de ataque das críticas à litigiosidade repetitiva e da legislação que a acompanha – exemplo mais evidente foi a inclusão dos juzgados no âmbito de aplicação do incidente de resolução de demandas repetitivas do novo CPC (art. 985, I).

¹⁶⁸ Pesquisas anteriores sobre os juzgados especiais, no Brasil e em outras literaturas, também identificaram a presença de demandas de pessoas jurídicas contra pessoas físicas, sinalizando o uso dos juzgados como mecanismo de cobrança de dívidas.

localizados em bairros periféricos das capitais pesquisadas, com população com renda média intermediária e baixa (BRASIL, 2015, p. 31). A sua descrição acompanha uma constatação quase nostálgica de um tipo de disputa que talvez tenha inspirado a própria ideia de juizados de pequenas causas (*small claims courts*).

Já nas disputas majoritárias, entre consumidor e fornecedor, os dados registram a predominância de instituições financeiras como réis, seguidas por empresas seguradoras, do comércio, telefonia e concessionárias de serviços públicos (BRASIL, 2015, p. 34). Porque, via de regra, são empresas com atuação em todo território, parte substancial dos litígios deriva de políticas centralizadas, de âmbito nacional. Como descreve o relatório:

“A distribuição irregular parece ser o único elemento comum quando se comparam os ramos de atividade das empresas réis. Na verdade, isso parece natural decorrência da presença dessas empresas em todo o território nacional, indistintamente, e da natureza de massa que caracteriza suas atividades. Fica evidente, pelos dados e nesta conclusão, o quão amplos, difusos e indistintos podem ser os **efeitos das políticas e da atuação dessas empresas sobre os respectivos mercados e, no caso, sobre o movimento judiciário dos juizados especiais cíveis.**” (p. 36, grifos nossos).

A litigiosidade, nesses casos, possui origem comum¹⁶⁹, derivada da atuação regional ou mesmo nacional de órgãos de estado ou empresariais, o que levaria a uma outra hipótese para explicar a percepção da litigiosidade: o fenômeno que se tem identificado como “judicialização em massa”, “litigância de massa” ou repetitiva seria, na verdade, consequência de políticas centralizadas e de amplo espectro; práticas ou políticas governamentais ou empresariais “de massa” que, segundo os demandantes, violariam seus direitos. Seriam, alegadamente, “violação em massa de direitos subjetivos”, menos do que “litigância de massa” ou “litigiosidade repetitiva”¹⁷⁰. Novamente, a perspectiva adotada para olhar para o problema compõe a percepção de litigiosidade que guia a construção e condiciona a efetividade das políticas públicas de justiça.

No outro extremo, disputando espaço com os “litigantes repetitivos”, um contingente disperso de 1 em cada 10 cidadãos tenta, uma vez ou outra, levar seus conflitos para apreciação judicial. Encontram um ambiente já tomado por processos judiciais, conduzidos burocraticamente por servidores desmotivados e pressionados para o cumprimento de metas de produtividade.

¹⁶⁹ Não à toa, “origem comum” é o critério adotado pela lei brasileira para identificar os chamados interesses individuais homogêneos (art. 81, CDC), que estão na base desse mesmo problema da litigiosidade repetitiva. Tratarei disso no próximo capítulo.

¹⁷⁰ A imagem para o argumento é de Alexandre dos Santos Cunha, do IPEA, em palestra intitulada “Efetividade da Justiça: desafios, impactos e soluções”, proferida no Congresso Estadual de Magistrados de Santa Catarina, em 01/11/2014.

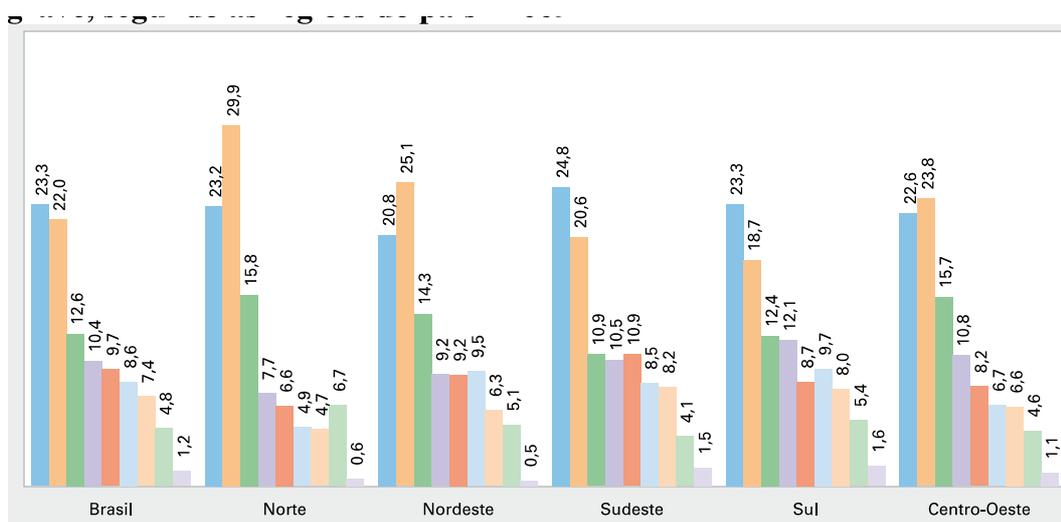
O problema da litigiosidade, em suma, impõe um desafio suplementar ao sistema em termos de acesso à justiça, na forma de uma difícil decisão política: quais litígios devem ocupar a agenda do Poder Judiciário e quais terão de ser resolvidos de outros modos?

3.2. O perfil da judicialização no Brasil e o desigual acesso à justiça

A natureza dos conflitos é outra informação indispensável para se entender a litigiosidade no Brasil. E, nesse aspecto, outra opinião de senso comum perde parcial fundamento. A litigiosidade no Brasil é menos homogênea e repetitiva do que frequentemente se afirma, e isso fica evidente quando o fenômeno é visto pelo ponto de vista das disputas e pessoas envolvidas. Alguns tipos de conflitos parecem mais frequentes em determinados estratos sociais do que em outros.

Os conflitos mais frequentes para a população brasileira são, ainda segundo o IBGE/PNAD (2009), os de natureza trabalhista (23,3%), seguidos dos de família (22%), consumidor (17,1%¹⁷¹) e criminal (12,6%). Menos frequentes são conflitos relativos a impostos ou tributação (1,2%) e terras ou moradia (4,8%). Os dados regionais mudam só a alternância das primeiras posições: no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, família é mais representativa que a área trabalhista (IBGE, 2009). A figura abaixo representa as naturezas dos conflitos mais comuns em cada região do país.

Figura 16: Distribuição das pessoas com mais de 18 anos que tiveram situação de conflito, entre 2004 e 2009, por área da situação de conflito mais grave, segundo as regiões do país - 2009



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, 2010.

¹⁷¹ Reuniram-se na categoria “consumo” os conflitos envolvendo bancos e instituições financeiras e os relativos a serviços de água, luz ou telefone.

O perfil das disputas judicializadas é similar ao descrito pelo IBGE. A edição do relatório “Justiça em Números” de 2016, do CNJ, conseguiu esboçar uma primeira descrição dos assuntos mais recorrentes nos tribunais: trabalhista; cível; fiscal; consumidor; e previdenciário¹⁷². Especificamente, são casos de rescisão de contrato de trabalho e verbas rescisórias (11,75%), relativo a obrigações e contratos (4,61%), dívida ativa (4,10%), responsabilidade do fornecedor com dano moral (3,94%), responsabilidade civil com dano moral (3,94%), alimentos (1,97%), seguidos por dano moral do empregador, títulos de crédito, auxílio doença previdenciário e tutela específica/tutela antecipada (CNJ, 2016).

Em 2017, os resultados são similares, com o aparecimento da categoria “eleitoral”, totalizando quase 8% dos processos. Compartilhados por áreas da Justiça, os casos mais comuns na esfera estadual são os cíveis relativos a obrigações e contratos (3,83%) e responsabilidade do fornecedor/dano moral (3,46%). Na Justiça federal, são os casos previdenciários relativos a benefícios/auxílio-doença (1,21%) e os relativos à dívida ativa (0,96%). Na Justiça do Trabalho, os casos de rescisão/verbas rescisórias (11,51%). Na eleitoral, os casos sobre candidaturas (2,85%) e sobre cargos (1,96%) (CNJ, 2017, p. 155).

Os perfis de disputas judicializadas (CNJ, 2016 e 2017), em suma, refletem os de disputas em geral na sociedade (IBGE, 2010). A principal diferença é o aparecimento de conflitos de natureza fiscal e previdenciária, que envolvem o próprio Estado, e os eleitorais, que envolvem pretensos agentes públicos.

Há pelo menos três pontos a destacar na análise do perfil dos litígios judicializados. O primeiro é o de que demandas judiciais refletem diferentes relações jurídicas materiais e, portanto, variadas relações sociais. Os tipos de litígios judicializados escondem diferentes tipos de disputas havidas na sociedade. Demandas trabalhistas nascem de um tipo de conflito, distinto dos de família por exemplo, por sua vez distintos dos de consumo e ainda mais diversos do que os criminais. Alguns nascem em relações jurídicas privadas, outros envolvem relações públicas; alguns envolvem população com renda acima da média e outros afetam população com renda abaixo da média. Quando analisadas pela quantidade geral de processos judiciais, essas diferenças tendem a ser desconsideradas, o que compromete, já de início, a efetividade das políticas judiciárias assim pensadas.

O segundo ponto é que a variação dos tipos de litígios judicializados reflete uma correspondente variação dos grupos sociais comumente envolvidos. Os dados sobre distribuição etária dos envolvidos em conflito confirma a diferenciação entre os tipos de litigantes. Jovens entre 18 e 24 anos, por exemplo, reportaram conflitos predominantemente na área de

¹⁷² Tarefa iniciada em 2007 com a unificação de tabelas de classes processuais (Res. CNJ n. 46/2007).

família e criminal; e pessoas com mais de 50 anos reportaram conflitos trabalhistas e previdenciários. Esses dados parecem reforçar a relação entre natureza das disputas e o perfil social dos envolvidos, que geralmente escapa aos dados quantitativos gerais - e que demandam consideração de qualquer política pública de justiça que se pretenda efetiva.

Por fim, a presença marcante de disputas de uma determinada natureza nos órgãos de justiça revela que aquela relação social (econômica, política ou meramente social) não está conseguindo regular-se de forma autônoma, apenas com uso das regras materiais. Se o Judiciário recebe muitas demandas consumeristas é um claro sinal de que consumidores e fornecedores não têm conseguido encontrar um equilíbrio em suas relações. O mesmo acontece com demandas previdenciárias, trabalhistas, obrigacionais, fiscais, de família e, inclusive, criminais. O direito oferece dois instrumentos regulatórios à sociedade, o direito material e o direito processual. Se e quando o primeiro não é suficiente para oferecer respostas observadas comumente pelos atores sociais envolvidos, um ou ambos recorrem ao direito processual, exercido junto aos órgãos de justiça. Se determinadas relações sociais aparecem com frequência nos processos judiciais, há um problema de regulação jurídica daquele setor. Interpretar essa situação como um comportamento patológico do ator social envolvido é deixar de olhar para a evidente falha do sistema regulatório estatal – uma reação que, por conveniência ou mera falta de visão, será invariavelmente inefetiva porque não terá compreendido o problema posto.

O discurso que sugere haver um fenômeno de litigiosidade repetitiva no Brasil funda-se na percepção de que os processos judiciais, além de volumosos, tratam, em boa medida, das mesmas questões jurídicas¹⁷³. A diferente natureza das disputas e litígios judicializados depõe contra esse argumento. Dentro de cada classe processual, há tipos específicos de litígios, o que faz parecer menos homogênea a litigiosidade. A edição de 2017 do “Justiça em Números” chegou a identificar “grande diversificação de assuntos” na Justiça estadual - o que é significativo, já que ela concentra 67% de todo o estoque nacional. A distribuição de casos entre os tribunais estaduais e regionais também não é uniforme; determinados assuntos são mais comuns do que outros em alguns tribunais. Segundo os dados, casos criminais predominam nos órgãos de segundo grau, direito tributário na justiça comum e consumidor nos juizados especiais (CNJ, 2017, p. 164) e “os principais assuntos cadastrados no TJ-BA, TJ-MA e TJ-PE diferem dos casos mais recorrentes nos outros tribunais” (idem, p. 168)¹⁷⁴. Por mais que, do ponto de

¹⁷³ Aliás, este é o dos critérios para o cabimento do incidente de resolução de demandas repetitivas, segundo o NCPC, art. 976, inciso I: “efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito”.

¹⁷⁴ Os diagramas apresentados nessa edição do Relatório, bem como a ferramenta interativa, permitem discriminar as demandas mais comuns em cada tribunal. V. <http://www.cnj.jus.br/programas-e-aco/es/pj-justica-em-numeros>.

vista de cada tribunal ou órgão de justiça isoladamente, o cenário seja o de muitos processos sobre as mesmas questões jurídicas, do ponto de vista do conjunto de todos os tribunais, o cenário é de diversidade de matérias e pessoas envolvidas – o que é um elemento a ser sopesado pelas políticas de uniformização de entendimentos jurisprudenciais.

Por outro lado, a concentração de litigantes que representam apenas alguns setores sociais contribui para a percepção da litigiosidade como homogênea e repetitiva. Se a diversificação de conflitos e assuntos processuais sugere que a litigiosidade judicial é heterogênea, a presença frequente de um mesmo grupo de grandes litigantes faz parecer homogêneo o contingente de processos judiciais.

Em 2011, o CNJ organizou e divulgou, em caráter inédito, um relatório sobre o perfil da litigância no Brasil, com identificação dos atores sociais que seriam os mais frequentes litigantes do sistema de justiça. Os resultados surpreenderam. Na primeira edição, referente a 2010, o relatório sugere que o setor público federal e os bancos respondiam, à época, por quase 80% da litigância no país (38% cada). Na Justiça estadual, que registra o maior contingente de processos judiciais no país (79,8% de casos pendentes), os bancos representavam 54% dos casos. Na Justiça federal, o setor público federal ocupava 77% dos casos e os bancos, 19%. E na Justiça do trabalho, cada um representava 27% e 21%, respectivamente, seguidos do setor da Indústria, com 19%. Em 2012, uma segunda edição deste relatório trouxe percentis menores de participação dessas entidades, as quais, contudo, ainda figuravam como os mais frequentes litigantes. Setor público, bancos e empresas de telefonia respondem por 35,5% do total de processos ingressados no período (janeiro a outubro de 2011). A tabela abaixo sintetiza os dados gerais referentes ao relatório publicado em 2012, estratificado por ramo da Justiça.

Figura 17: Setores com maior percentual de litígios judiciais no Brasil, no total e por ramos da Justiça - 2012

	Total		Justiça Estadual		Justiça Federal		Justiça do Trabalho	
1	SETOR PÚBLICO FEDERAL	12,14%	BANCOS	12,95%	SETOR PÚBLICO FEDERAL	83,19%	INDÚSTRIA	2,03%
2	BANCOS	10,88%	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	9,25%	BANCOS	9,60%	SETOR PÚBLICO FEDERAL	1,84%
3	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	6,88%	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	4,85%	CONSELHOS PROFISSIONAIS	2,76%	BANCOS	1,78%
4	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	3,75%	SETOR PÚBLICO FEDERAL	3,11%	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	0,56%	SERVIÇOS	1,44%
5	TELEFONIA	1,84%	TELEFONIA	2,38%	OAB	0,41%	COMÉRCIO	0,93%
6	COMÉRCIO	0,81%	SEGUROS / PREVIDÊNCIA	0,93%	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	0,14%	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	0,86%
7	SEGUROS / PREVIDÊNCIA	0,74%	COMÉRCIO	0,92%	SEGUROS / PREVIDÊNCIA	0,06%	ASSOCIAÇÕES	0,80%
8	INDÚSTRIA	0,63%	INDÚSTRIA	0,44%	OUTROS	0,06%	TELEFONIA	0,60%
9	SERVIÇOS	0,53%	SERVIÇOS	0,42%	EDUCAÇÃO	0,04%	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	0,45%
10	CONSELHOS PROFISSIONAIS	0,32%	TRANSPORTE	0,18%	SERVIÇOS	0,02%	TRANSPORTE	0,40%

Fonte: CNJ, 2012

A concentração da litigância judicial no país é tamanha que pode ser expressa em uma lista composta por um punhado de atores públicos e privados. Na primeira edição desse relatório, a lista era encabeçada por:

INSS; Caixa Econômica Federal; União; Fazenda Nacional; Banco do Brasil; Banco Bradesco; Banco Itau; Banco Finasa; Brasil Telecom; Telemar. Na segunda edição do relatório, houve alguma alteração na posição dessas entidades, mas o quadro geral era similar. As tabelas abaixo ilustram, respectivamente, a lista dos maiores litigantes da primeira e segunda edições do relatório do CNJ.

Figura 18: Litigantes com maior percentual de litígios judiciais no Brasil, no total e por ramos da Justiça - 2011

Rank	Cem Maiores Litigantes							
	Nacional		Justiça Federal		Justiça do Trabalho		Justiça Estadual	
1	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	22,33%	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	43,12%	UNIÃO	16,73%	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	7,73%
2	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	8,50%	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	18,24%	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	6,41%	BANCO DO BRASIL S/A.	7,12%
3	FAZENDA NACIONAL	7,45%	FAZENDA NACIONAL	15,65%	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	5,29%	BANCO BRADESCO S/A	6,70%
4	UNIÃO	6,97%	UNIÃO	12,77%	GRUPO CEEE - COMPANHIA ESTADUAL DE ENERGIA ELÉTRICA	5,22%	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	5,95%
5	BANCO DO BRASIL S/A.	4,24%	ADVOGACIA GERAL DA UNIÃO	1,75%	BANCO DO BRASIL S/A.	4,82%	BANCO ITAÚ S/A	5,92%
6	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	4,24%	FUNASA - FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE	0,79%	TELEMAR S/A	4,31%	BRASIL TELECOM CELULAR S/A	5,77%
7	BANCO BRADESCO S/A	3,84%	INCRA - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA	0,48%	PETROBRÁS - PETRÓLEO BRASILEIRO S/A.	3,80%	BANCO FINASA S/A	4,08%
8	BANCO ITAÚ S/A	3,43%	EMGEA - EMPRESA GESTORA DE ATIVOS	0,47%	FAZENDA NACIONAL	3,29%	MUNICÍPIO DE MANAUS	3,81%
9	BRASIL TELECOM CELULAR S/A	3,28%	IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS	0,47%	BANCO ITAÚ S/A	2,89%	MUNICÍPIO DE GOIÂNIA	3,76%
10	BANCO FINASA S/A	2,19%	BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL	0,39%	BANCO BRADESCO S/A	2,81%	BANCO SANTANDER BRASIL S/A	3,14%

Fonte: CNJ, 2011

Figura 19: Litigantes com maior percentual de litígios judiciais no Brasil, no total e por ramos da Justiça – 2012

Rank	Consolidado das três Justiças		Justiça Estadual		Justiça Federal		Justiça do Trabalho	
	1	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	4,38%	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	3,09%	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	34,35%	CNA - CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL
2	B.V. FINANCEIRA S/A	1,51%	B.V. FINANCEIRA S/A	2,04%	FAZENDA NACIONAL	12,89%	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	0,64%
3	MUNICÍPIO DE MANAUS	1,32%	MUNICÍPIO DE MANAUS	1,79%	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	12,71%	UNIÃO	0,56%
4	FAZENDA NACIONAL	1,20%	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	1,57%	UNIÃO	11,51%	PETROBRÁS - PETRÓLEO BRASILEIRO S/A	0,47%
5	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	1,17%	MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA	1,53%	ADVOGACIA GERAL DA UNIÃO	2,01%	EBCT - EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS	0,36%
6	UNIÃO	1,16%	BANCO BRADESCO S/A	1,26%	RECEITA FEDERAL DO BRASIL	1,20%	BANCO BRADESCO S/A	0,31%
7	MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA	1,13%	BANCO ITAUCARD S/A	1,13%	IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS	1,19%	BANCO SANTANDER BRASIL S/A	0,28%
8	BANCO BRADESCO S/A	0,99%	BANCO ITAÚ S/A	1,07%	OAB - ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL	1,02%	VALE S/A	0,26%
9	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	0,95%	AYMORE CRÉDITO FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO S/A	1,06%	INMETRO - INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL	0,89%	BANCO DO BRASIL S/A	0,25%
10	BANCO ITAUCARD S/A	0,85%	BANCO SANTANDER BRASIL S/A	1,01%	CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE	0,71%	FAZENDA NACIONAL	0,24%
11	BANCO ITAÚ S/A	0,82%	FAZENDA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO	0,99%	CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM - COREN/RS	0,68%	TELESP - TELECOMUNICAÇÕES DE SÃO PAULO S/A	0,24%
12	BANCO SANTANDER BRASIL S/A	0,80%	MUNICÍPIO DE GOIÂNIA	0,95%	INCRA - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA	0,50%	FUNCEF - FUNDAÇÃO DOS ECONOMIÁRIOS FEDERAIS	0,22%

Fonte: CNJ, 2012

O conjunto dos dados apresentados nesse item ajuda-nos a entender que a litigiosidade no Brasil está longe de ser um fenômeno amplo ou homogêneo – e, por isso, talvez menos repetitivo do que se anuncie. O volume reportado de envolvimento em conflitos é baixo se comparado ao tamanho da população (menos de 10%) e ao volume total de processos judiciais em trâmite no Judiciário (cerca de 74 milhões de processos judiciais). Quando há conflitos, a litigância não é distribuída de modo homogêneo. Alguns tipos de conflitos são mais frequentes e alguns perfis de pessoas se destacam dentre os usuários do sistema.

O argumento da existência de uma litigiosidade repetitiva parece ligado a uma percepção setorializada. A questão é saber em que medida essa percepção é realista e correspondente à percepção geral da população - vale dizer, se ela realmente corresponde ao perfil da litigância judicial em todo o país ou apenas a percepção de atores específicos da sociedade.

Os dados até aqui trazidos sugerem que o fenômeno da litigiosidade no Brasil pode não ser tão amplo e homogêneo como se argumenta. Dos conflitos que acontecem na sociedade, em só uma parte as vítimas percebem a violação a seus direitos e, dentre esses, uma parte ainda menor chega a ser judicializada. Esse volume, que aparece para os tribunais como muito grande e repetitivo, é menor do que seria se a maioria das violações de direitos fossem judicializadas. O volume de litígios judicializados também é relativamente heterogêneo - vale dizer, nem tão repetitivo - quando se considera aos tipos de relações jurídicas e grupos sociais especificamente envolvidos. Por outro lado, o que parece homogêneo, concentrado e volumoso é participação dos litigantes mais frequentes no Brasil, com presença e atuação em todo o território nacional, geralmente no polo passivo dos processos e perfeitamente enquadráveis como “jogadores habituais” ou “litigantes repetitivos” na terminologia consagrada por Galanter (1974). Considerando essas características, o controle da litigiosidade, processual ou não, no Brasil teria de enfrentar, preliminarmente, a difícil seleção dos privilegiados a ocupar a pauta e a atenção do Judiciário.

3.3. O mito da litigância excessiva – como litigam as pessoas comuns

É comum, no debate legislativo atual, atribuir a litigiosidade a um suposto comportamento excessivamente litigante das partes. Termos como “litigância excessiva”, “litigância abusiva” ou mesmo “litigância predatória” têm sido usados com crescente frequência. Segundo o argumento, litigantes abusariam das ações judiciais e instrumentos processuais disponibilizados na legislação, o que geraria um grau anormal de litigância e um volume