

# ACESSO À JUSTIÇA, CIDADANIA E JUDICIALIZAÇÃO NO BRASIL

*Autor: Luiz Eduardo Motta\**

## 1. Introdução

Neste artigo, farei um mapeamento dos principais conceitos que norteiam as ações dos operadores do direito (defensores públicos, procuradores, magistrados, advogados). Iniciarei definindo o princípio de acesso à Justiça e a articulação deste com o conceito de cidadania, tendo como elemento intermediário de ambos a democracia moderna, sendo esta percebida enquanto um processo dinâmico e renovador. Definidos esses postulados, retomarei o debate do fenômeno da judicialização, na medida em que esse fato político e social pressupõe os elementos de acesso à Justiça e de cidadania. Estabelecerei, assim, uma distinção da judicialização em relação ao movimento que envolve o Direito alternativo e o uso alternativo do Direito, que apesar de os últimos implicarem mobilização dos operadores jurídicos, em nada se assemelham ao fenômeno da judicialização.

## 2. Acesso à Justiça

A questão do acesso à Justiça tem sido um dos temas mais recorrentes no campo da Sociologia do Direito nos últimos trinta anos, e tem como ponto de partida a obra de Cappelletti e Garth (1988) a respeito dessa problemática. De acordo com Eliane Junqueira (1996), o tema sobre o acesso à Justiça começou a despertar o interesse dos pesquisadores brasileiros nos anos 80, mas as motivações não eram as mesmas dos cientistas sociais europeus ou estadunidenses, já que esses vinculavam a questão do acesso à Justiça à expansão dos serviços do *welfare state* (em meio à crise desse modelo estatal que se iniciou nos anos 70); tampouco no que se refere à afirmação de novos direitos de cunho

coletivo e difuso, como os do consumidor, meio ambiente, étnico ou sexual. O que prevalecia nos anos 80, no Brasil, eram os canais alternativos de Justiça, paralelos ao Estado, este sendo identificado como uma representação política autoritária, e daí a impossibilidade do enfoque ao acesso à Justiça aos canais institucionais oriundos do aparato estatal. A ênfase era, sobretudo, no papel das comunidades na resolução dos seus conflitos, a exemplo do trabalho de Boaventura de Sousa Santos sobre a favela do Jacarezinho, nos anos 70. Ademais, o tema do acesso à Justiça pelo Estado estava diluído e sobredeterminado pelo debate daquele contexto em que enfatizava a ampliação da cidadania participativa, da afirmação e da garantia das liberdades negativas, e na emergência do papel desempenhado pelos movimentos sociais que estavam se estabelecendo naquele contexto. Com efeito, houve, na virada dos anos 70 para os 80, o surgimento de novos atores políticos e sociais que exerceram forte pressão para a criação do Estado democrático de direito e de uma cidadania ativa.<sup>1</sup>

De acordo com José Murilo de Carvalho houve, nesse contexto, em primeiro lugar, uma multiplicação de novos agentes coletivos como as organizações civis e religiosas (como as Comunidades Eclesiais de Base – CEBs), movimentos sociais urbanos, a exemplo das associações de moradores de favelas e de bairros,<sup>2</sup> e associações profissionais; em segundo, os sindicatos dos trabalhadores industriais que visavam a sua autonomia do Estado (sobretudo do Ministério do Trabalho) e acabaram por constituir duas organizações nacionais, a CUT e a CONCLAT; em

---

<sup>1</sup> Como afirma Eliane Junqueira, “*ainda que durante os anos 80 o Brasil, tanto em termos da produção acadêmica como em termos das mudanças jurídicas também participe da discussão sobre os direitos coletivos e sobre a informalização das agências de resolução de conflitos, aqui estas discussões são provocadas não pela crise do Estado de bem-estar social, como acontecia então nos países centrais, mas sim pela exclusão da grande maioria da população de direitos sociais básicos, entre os quais o direito à moradia e à saúde. [...] tratava-se fundamentalmente de analisar como os novos movimentos sociais e suas demandas por direitos coletivos e difusos, que ganham impulsos com as primeiras greves do final dos anos 70 e com o início da reorganização da sociedade civil que acompanha o processo de abertura política, lidam com um Poder Judiciário tradicionalmente estruturado para o processamento de direitos individuais*” (Junqueira, 1996:390-391).

<sup>2</sup> Segundo J. M. de Carvalho, havia, no início da década de 80, mais de oito mil associações de moradores no país (Carvalho, 1995:137).

terceiro, além da CNBB, outras instituições “tradicionais” como a OAB e a ABI afirmaram-se enquanto focos de resistência ao governo militar.

Para José Murilo, a oposição da OAB ao Estado autoritário era tanto por convicção como também por interesse profissional. O interesse profissional era óbvio, na medida em que o regime autoritário reduzia o campo de atividades dos advogados. A intervenção no Poder Judiciário também desmoralizava a Justiça vista como um todo. Os juízes (e promotores) viam-se diretamente afetados, e indiretamente também os advogados. Mas muitos integrantes da OAB atuavam em função de uma sincera crença na importância dos direitos humanos. Desde a sua V Conferência Anual, realizada em 1974, a OAB empunhou a bandeira dos direitos humanos como a sua principal reivindicação. Daí em diante, a OAB converteu-se numa das trincheiras da legalidade constitucional e civil. A ABI também se opôs ao Estado autoritário na defesa dos direitos civis e políticos, pois também possuía motivos de ordem corporativa na sua oposição à ditadura: para ser exercida plenamente, a profissão de jornalista exige a liberdade de informação, o que não poderia ocorrer sob uma censura prévia (Carvalho, 1995:136-139).

Como bem observa Paulo Sérgio Pinheiro, a partir dos anos 70 os princípios e conceitos dos direitos humanos – tanto civis e políticos como econômicos e sociais – emergem com o surgimento de novos atores durante a ditadura, até 1985. Já no início dos anos 80, os movimentos sociais progressivamente vão dedicar-se à promoção dos direitos sociais e econômicos dos setores pobres da população, pois houve o crescimento da insegurança social. Novas reivindicações surgiram, como no caso do movimento em favor dos povos indígenas, que ampliaram e prolongaram a pauta da reforma agrária. Iniciou-se a defesa dos direitos dos grupos chamados “minoritários”, como os negros, as mulheres, os homossexuais, as crianças e os portadores de deficiência, e a promoção do direito a moradia, educação, saúde e meio ambiente. Essa luta da sociedade civil pelo

restabelecimento do estado de direito teve como ponto de apoio os movimentos sociais. No final da ditadura, uma rede extremamente dinâmica de movimentos sociais começou a ser organizada nas cidades e no campo (Pinheiro, 2001: 290).

Cátia Aída Silva, por seu turno, complementando o diagnóstico de P. S. Pinheiro, observa que nessa conjuntura da abertura política, as demandas e conflitos protagonizados por movimentos sociais tornaram-se uma importante referência na avaliação do funcionamento e da estrutura do sistema judicial brasileiro, sobretudo do Poder Judiciário. Esses movimentos sociais que surgiram na virada dos anos 70 para os 80, como as organizações de defesa dos direitos humanos, comunidades eclesiais de base, associações de moradores, movimentos urbanos que reivindicavam a oferta e melhorias dos serviços públicos, movimentos feministas e organizações negras visavam à defesa dos direitos humanos, além de serem portadores de reivindicações por emprego, terra, habitação, saúde, transporte, educação. Esses movimentos contribuíram para o debate em torno da necessidade de mudanças legislativas e institucionais que garantissem novos direitos individuais e coletivos, sobretudo direitos para a população marginalizada e para as minorias (Silva, 2002: 4).

O tema da democratização do Poder Judiciário foi incorporado à pauta de advogados, juízes, promotores, acadêmicos e militantes de organizações de assistência jurídica e comitês de direitos humanos. A ampliação do acesso à Justiça das classes mais baixas, a racionalização e redução dos custos dos serviços judiciais, a simplificação e modificação do processo jurídico nas áreas cível, penal e trabalhista, a representação jurídica de causas coletivas e, finalmente, a mudança na formação e no papel do juiz e dos demais operadores jurídicos (advogados, promotores, defensores) foram questões exaustivamente discutidas por especialistas e por diversos grupos da sociedade civil organizada (*ibidem*: 5).

Houve, de fato, a emergência de uma cultura democrática por parte dos movimentos políticos e sociais que contaminaram o debate intelectual, principalmente no seio da esquerda brasileira, a partir da publicação de um artigo de um intelectual comunista, Carlos Nelson Coutinho, intitulado *A Democracia como Valor Universal*,<sup>3</sup> que veio a provocar a participação de vários intelectuais sobre esse tema.<sup>4</sup> Com efeito, havia uma crença numa democracia de bases por parte de intelectuais e militantes, como bem expressa Coutinho:

“O fortalecimento da sociedade civil abre assim a possibilidade concreta de intensificar a luta pelo aprofundamento da democracia política no sentido de uma democracia organizada de massas que desloque cada vez mais ‘para baixo’ o eixo das grandes decisões hoje tomadas exclusivamente ‘pelo alto’”. (Coutinho, 1984: 41)

Embora a “democracia de base” (ou de “massas”) não viesse a se cumprir, a política deixou de ser uma mera política de elites para tornar-se uma democracia de sociedade civil, em que a opinião pública tem importância crescente, não obstante, como observa Bresser Pereira, os traços elitistas e a baixa representatividade dos governantes continuassem presentes (Bresser Pereira, 2001: 224).

Deve-se também frisar que a conquista da democracia política em países de modernização retardatária, como o Brasil ou a Argentina, viria a coincidir com o esvaziamento mundial do Estado de Bem-Estar (Vianna, 1997: 240). A crise do modelo econômico keynesiano e das relações de trabalho fordistas resultou na

---

<sup>3</sup> Publicado na revista *Encontros com a Civilização Brasileira*, nº 9, março de 1979.

<sup>4</sup> Numa posição próxima a de Carlos Nelson (embora não semelhante) pode-se citar o livro *Cultura e Democracia*, de Marilena Chauí (1980) e *Por Quê Democracia?*, de Francisco Weffort (1984). Na oposição a Carlos Nelson, veja José Guilherme Merquior, *As Idéias e as Formas* (1981), e Adelmo Genro Filho, *A Democracia como Valor Operário e Popular* (1979).

implosão dos direitos sociais que era a “pedra de toque” do Estado de Bem-Estar durante a chamada “era dourada”<sup>5</sup>.

Se as “três ondas cappelletianas” não faziam parte da bandeira do acesso à Justiça na virada dos anos 70 para os 80, na segunda metade dos anos 80 começaram a se tornar alvo de discussão e de efetivação legal, particularmente na Constituição de 1988, que tornou o acesso à Justiça um princípio constitucional. Mário Gryzspan chama a atenção para o fato de quando se discute o tema do acesso à Justiça este traz consigo a questão da cidadania – e da democracia – que, mais do que direitos universais legalmente constituídos, requer a disponibilização e a generalização de recursos necessários ao seu exercício e garantia. Em outros termos, é a democratização do Judiciário que se põe em questão.

De fato, a garantia ao acesso à Justiça a partir da visão introduzida por Cappelletti começou a ser encarada enquanto um direito social. De acordo com J. M. de Carvalho,

“[...] a garantia da justiça exige a interferência do poder de Estado, assim como o exige a política de bem-estar. Ela não representa uma reação ao Estado, um direito negativo. Corresponde a um momento da sociedade liberal em que o Estado já foi convocado para garantir, pela intervenção, um direito inicialmente estendido a parcela limitada da população”. (Carvalho, 2002:108)

Embora o acesso à Justiça não represente, em si, um direito negativo, ele também não deixa de conter elementos que garantam os direitos e garantias dos

---

<sup>5</sup> Sobre a crise do *Welfare State* e a ascensão do neoliberalismo, veja Clauss Offe, *Problemas Estruturais do Estado Capitalista* (1984) e *Capitalismo Desorganizado* (1989); Gosta Esping Andersen, Simon Clark *et alii*, em *Lua Nova*, n° 24, 1991; Emir Sader e Pablo Gentili (orgs.), *Pós-Neoliberalismo* (1995); Reginaldo Moraes, *Neoliberalismo* (2001).

indivíduos como da coletividade em relação ao abuso de poder de entes estatais, como policiais ou agentes penitenciários, ou o não cumprimento de normas constitucionais vinculadas às políticas públicas, como podemos perceber a partir das ações contra agentes do Estado pela Defensoria Pública ou Ministério Público.

Cappelletti e Garth definem as três ondas de acesso à Justiça da seguinte maneira: a primeira tem como principal característica a expansão da oferta de serviços jurídicos aos setores pobres da população; a segunda, trata da incorporação dos interesses coletivos e difusos, o que resultou na revisão de noções tradicionais do processo civil; a terceira onda, conhecida como “abordagem de acesso à Justiça”, inclui a Justiça informal, o desvio de casos de competência do sistema formal legal e a simplificação da lei. Essa “terceira onda” de reforma inclui a advocacia, judicial e extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, mas vai além. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas (Cappelletti e Garth, 1988). Para Mario Gryszpan, a terceira onda

“[...] decorreu e, ao mesmo tempo, englobou as anteriores, expandindo e consolidando o reconhecimento e a presença, no Judiciário, de atores até então excluídos, desembocando num aprimoramento ou numa modificação de instituições, mecanismos, procedimentos e pessoas envolvidos no processamento e na presença de disputas na sociedade”. (Gryszpan, 1999: 100).<sup>6</sup>

Os primeiros sinais correspondentes das ondas cappellettianas no contexto pré- constituinte de 1988 foram a criação do Juizado de Pequenas Causas por meio

---

<sup>6</sup> Para Kim Economides haveria uma “quarta onda” que exporia as dimensões ética e política da administração da Justiça e, assim, indicaria importantes e novos desafios tanto para a responsabilidade profissional como para o ensino jurídico (Economides, 1999:72).

da Lei nº 7.244, de 7 de novembro de 1984, e as leis que estabeleceram novas diretrizes ao Ministério Público, tornando-o o principal agente responsável pela proteção de interesses coletivos e difusos por intermédio das leis nº. 6.938/81, na qual legitimava o Ministério Público a promover ação de responsabilidade civil por danos ambientais e, sobretudo, a de nº. 7.347/85, que instituía a ação civil pública. Já na Constituição de 1988, as ondas cappellettianas de acesso à Justiça firmaram-se no plano normativo por intermédio de um conjunto de leis das quais se destacam as seguintes:

- 1) *A assistência judiciária integral aos necessitados (art. 5º, LXXIV);*
  
- 2) *A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:  
I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes, para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro (art. 98);*
  
- 3) *Elevação da Defensoria Pública como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, cabendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados (art.134);*
  
- 4) *Reestruturação do papel do Ministério Público como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe: atribuições para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses coletivos e difusos (arts.127 e 129).*



De fato, a Constituição de 1988 foi amplamente influenciada pelos movimentos sociais, já que incorporou um conjunto amplo de garantias e de direitos, sobretudo no artigo 5º em seus 77 incisos, constituindo uma autêntica *bill of rights*, a mais precisa e ampla de toda a história constitucional brasileira. Uma extensa lista de direitos foi consagrada pela Constituição de 1988, justificando sua proclamação como a “Constituição Cidadã”. Os direitos constitutivos da cidadania foram significativamente alargados, pois, como visto acima, ao lado dos direitos tradicionais de natureza individual (civis e políticos), foram incorporados os direitos supra-individuais, ou sociais, além da formação de distintas instâncias (ou espaços públicos estatais) que facilitassem o acesso do cidadão à Justiça. Constituíram-se, assim, no plano legal, as três ondas cappellettianas (Carneiro, 2000; Sadek, 2000; Pinheiro, 2001).

### 3 Cidadania

De acordo com José Murilo de Carvalho (2002:105-106), o conceito de cidadania possui três distintos enfoques, cada um representando uma corrente do pensamento político ocidental. A primeira vertente é a liberal, que define a cidadania enquanto titularidade de direitos ao indivíduo, formando, assim, uma redoma protetora dos abusos do poder do Estado. Essa liberdade individual característica das sociedades modernas é definida como “liberdade negativa”, cujo principal objetivo era livrar os indivíduos dos constrangimentos legais e institucionais a fim de poderem dedicar-se totalmente à vida civil, ao apetite aquisitivo da sociedade utilitária de mercado. J. M. de Carvalho cita uma longa lista de autores identificados com essa perspectiva, de Kant a Hayek, embora tenha omitido a principal referência dessa corrente: John Locke.

A segunda vertente é a do republicanismo clássico, cuja origem encontra-se nas obras de Cícero e continua nos trabalhos de Maquiavel e Montesquieu e, mais recentemente, em Hannah Arendt. Podemos também incluir nessa corrente Habermas, dando continuidade à perspectiva arendtiana. Essa segunda vertente distingue-se da anterior na medida em que enfatiza a preocupação com a *res publica*, com o bem coletivo, mesmo que isto exija o sacrifício do interesse individual. A preocupação com o bem coletivo é a virtude cívica, noção introduzida por essa vertente. A virtude corresponde à liberdade dos antigos, sendo a referência desse modelo Atenas e Roma. Nessa concepção, a liberdade tem uma acepção positiva, pois não se refere à reação ao poder do Estado, mas a disponibilidade do cidadão para se envolver diretamente na tarefa do governo da coletividade.

A terceira corrente é a visão comunitária de cidadania que vem de Aristóteles e tem sua formulação moderna em Rousseau e Comte. Menos que a titularidade de direitos, importa, aqui, o sentimento de pertencimento a uma comunidade política. Se, no passado, o pertencimento de uma comunidade era a cidade, na modernidade passou a ser o Estado-nação. Essa corrente aproxima-se da idéia de liberdade dos antigos na medida em que enfatiza o coletivo em detrimento do individual. Entretanto, ela não é necessariamente virtuosa, pois lhe falta a ênfase na ação política, na participação do cidadão na vida pública. A ênfase exclusiva na comunidade pode gerar o efeito oposto, i.e., a conformidade política, ou uma participação passiva, não contestadora.<sup>7</sup> A visão de Marshall sobre a cidadania pode ser vista como uma combinação das três versões, uma vez que

---

<sup>7</sup> Embora Rousseau possa ser enquadrado nessa terceira vertente devido à sua visão de comunidade política, sua teoria contratualista também pertence à segunda corrente de tradição democrática, pois, para Rousseau, pertencer a uma comunidade política também implica uma atividade política aos cidadãos. A liberdade e a cidadania, para Rousseau, possuem uma conotação positiva, ativa e criadora, como podemos perceber em sua definição de soberania e representação. Para Rousseau, a soberania é inalienável e indivisível, e como base da própria liberdade, é algo que o povo não pode renunciar ou partilhar com os outros, sob pena da dignidade humana, como afirma no Livro III do *Contrato Social*: “A soberania não pode ser representada pela mesma razão porque não pode ser alienada, consiste essencialmente na vontade geral e a vontade absolutamente não se representa. É ela mesma ou é outra, não há meio termo [...]. É nula toda lei que o povo diretamente não ratificar” (Rousseau, 1978:107-108).

envolve elementos das três. Nela, a titularidade de direitos básicos se une à preocupação com a justiça social e com a identidade coletiva.

Conforme Marshall (1967:57-114) expôs, em suas conferências realizadas na década de 50, que a formação da cidadania se dava por intermédio da constituição de direitos que estavam articulados não apenas de modo cronológico, mas também de forma lógica, i.e., a cidadania é construída a partir de um processo. Os direitos civis que garantem a liberdade do indivíduo em relação ao poder do Estado foram edificados no século XVIII. Por consequência, os direitos políticos foram firmados no século XIX, ampliando o direito de participação política à maior parte da população masculina e incorporando, desse modo, a classe trabalhadora. Por seu turno, os direitos sociais foram materializados no século XX a partir das lutas travadas pela classe trabalhadora desde o século XIX.

Assim, a lógica de Marshall constrói-se da seguinte forma: em primeiro lugar vêm as liberdades negativas (direitos individuais) garantidas por um Poder Jurídico cada vez mais autônomo; em seguida, a partir do exercício dessas liberdades, os direitos políticos ampliam-se, já que estão consolidados pelo Poder Legislativo e pelos partidos políticos; por fim, por meio da atuação dos partidos políticos e do Congresso eram sancionados os direitos sociais, que eram efetivados pelo Poder Executivo. Complementando esse raciocínio de Marshall sobre a formação dos novos direitos, e acentuando o papel da história na formação destes, Norberto Bobbio, em sua obra *A Era dos Direitos*, aponta para a formação de novos direitos no final do século XX (chamados, também, de direitos de terceira geração) como, por exemplo, os referentes ao meio ambiente ou os que dizem respeito à responsabilidade científica dos pesquisadores da engenharia genética, clonagem, etc. (Bobbio, 1992:6).

O esquema interpretativo de Marshall provocou outras reflexões sobre o conceito de cidadania, como a de Ralf Dahrendorf, que percebe uma nova luz ao conflito entre as classes sociais, já que o conceito de cidadania teria mudado a qualidade do conflito social moderno (Dahrendorf, 1992:61). Partindo de uma perspectiva realista do mundo social, Dahrendorf afirma que a sociedade moderna é marcada pelo conflito em torno da desigualdade de prerrogativas (cidadania) e provimentos (riquezas) entre seus membros. A sociedade, embora seja organizada em nível associativo por meio de um contrato social (como a Constituição, por exemplo), não implica ausência de poder e conflito. Onde há sociedade, há poder, e o poder gera não apenas a desigualdade, mas, pelo mesmo motivo, conflito. Se no mundo pré-moderno o conflito travava-se entre os estamentos, no século XVIII as classes sociais eram o foco central do conflito, mudando a qualidade do mesmo. Assim, *"um grande número de pessoas participa, e conflitos visíveis se tornam a força motivadora da mudança. O conflito de classe entra em cena"* (ibidem: 43).

O conflito de classes é encontrado nas estruturas do poder, as quais não possuem mais a qualidade absoluta de hierarquia entrincheirada. Trata-se, para Dahrendorf, da distribuição desigual das chances de vida. Os que estão em situação de desvantagem exigem daqueles que estão em posição de vantagem mais prerrogativas e provimentos. A luta, primeiro latente e quase invisível, depois aberta e integralmente organizada, conduz a uma maior disseminação dos dois. Mas tem, sobretudo, um efeito, o qual descreve a história das sociedades modernas do século XVIII até o presente: ela transforma as diferenças de prerrogativas em diferenças de provimentos. Passamos progressivamente *"das desigualdades qualitativas para as desigualdades quantitativas"* (ibidem: 44).

Com a formação do Estado-nação, a modernidade delimitou um campo espacial em que os direitos civis e políticos foram se constituindo. O Estado-nação

também fornecia o arcabouço para a lei e as instituições para sustentá-la (o monopólio do uso da força, por exemplo). O Estado-nação, portanto, foi determinante para a formação e sustentação da cidadania moderna. Como afirma Dahrendorf,

“[...] o ímpeto do princípio de cidadania começa com a criação de unidades políticas dentro das quais os direitos civis e a participação cívica tornam-se elementos necessários da constituição. [...] A cidadania descreve os direitos e obrigações associados à participação em uma unidade social, e notavelmente à nacionalidade. É, portanto, comum a todos os membros, embora a questão de quem pode ser membro e quem não pode faça parte da história turbulenta da cidadania. [...] Esta turbulência ainda está bastante em evidência. Tem a ver com a questão da inclusão ou exclusão lateral ou nacional (em contraste com a vertical ou social). Afeta a identidade das pessoas porque define a qual unidade pertencem. Na maioria das vezes, envolve traçar fronteiras que sejam visíveis nos mapas ou pela cor da pele, ou ainda por algum outro meio. [...] A cidadania é então um conjunto de direitos e obrigações para aqueles que se incluem na lista de membros”. (*Ibidem*: 46-47)<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Com relação à inclusão e exclusão do Estado moderno aos “nacionais” e os “não-nacionais”, Nicos Poulantzas chama a atenção ao fato de que os *campos de concentração* são frutos do Estado moderno no exercício do seu poder. A modernidade dos campos de concentração deve-se ao fato de que materializam a mesma matriz espacial de poder que o território nacional. Esses campos são a forma de reclusão dos excluídos da nação, “antinacionais”, “estrangeiros”, no interior do próprio território nacional, i.e., são constituídas fronteiras dentro do Estado-nação. Daí a noção moderna de “inimigo interno”. Também os genocídios são uma invenção moderna ligada à espacialização específica do Estado-nação, pois são uma forma de exterminação própria à constituição-limpeza do território nacional que se homogeneiza quando fixa seus limites. Segundo Poulantzas: “*As expansões e conquistas pré-capitalistas não assimilam nem digerem: os Gregos, e os Romanos, o Islam e as Cruzadas, e Tamerlão matam para abrir caminho num espaço aberto, contínuo e já homogêneo, e são assim os massacres indiferenciados próprios ao exercício do poder dos grandes impérios ambulantes. O genocídio só se torna possível pelo fechamento dos espaços nacionais para aqueles que então se tornaram corpos estrangeiros no interior das fronteiras*” (Poulantzas, 1978:118).

Assim sendo, um dos aspectos centrais do conflito social moderno tem sido a extensão da cidadania a mais membros da sociedade. Daí Dahrendorf, partindo das observações empreendidas por Marshall acerca da formação dos direitos civis, políticos e econômicos, destaca o conflito entre as classes sociais como elemento-chave para compreender a afirmação destes direitos. Como observa Dahrendorf, o movimento predominante nos dois últimos séculos foi a extensão da cidadania a novas dimensões de posição social. As lutas pelos direitos das “minorias” só fazem sentido se a cidadania tiver se tornado um *“status rico e integral. O conflito de classe para a extensão das prerrogativas da cidadania é uma pré-condição para ampliar o âmbito dos que têm direito a elas”* (ibidem:50). Logo, o conflito de classes abrange a constituição dos direitos que incluem não apenas ampliar as prerrogativas, mas também os provimentos, e, desse modo, buscam diminuir tanto as desigualdades qualitativas como também as quantitativas.

Se, na análise de Marshall, a extensão dos direitos de cidadania às classes conduz a uma anulação do próprio conflito de classes, para Dahrendorf, qualquer que seja a influência da cidadania sobre as classes, ela não elimina nem a desigualdade nem o conflito. Ela altera a sua qualidade, mas a luta de classes não está exaurida. Os direitos das mulheres e das minorias permanecem pouco reconhecidos. A moderna sociedade de cidadãos criou novos problemas sociais. A pobreza persistente e o desemprego continuado por períodos longos são as novas questões da cidadania, e os antigos instrumentos do estado social não estão sendo capazes de lidar com elas. Como afirma Dahrendorf, não é possível dizer que forma os conflitos decorrentes de uma nova exclusão irão tomar. Com relação aos incluídos, estes estão descobrindo novos tipos de questões de prerrogativas. Eles também gozam de plenos direitos de cidadania,

“[...] mas também são afetados pelas ameaças a seu ambiente natural, pela deterioração de seu *habitat*, talvez pela ausência de

certos serviços, em consequência do cartel de interesses especiais. Tais privações não constituem classes, porque elas afetam a todos. [...] Uma disparidade de posição social foi substituída por ‘disparidades nos domínios da vida’. Os conflitos resultantes mobilizam todos em certa medida, embora existam sempre ativistas por uma causa. Os movimentos sociais resultantes ou, mais modestamente, as iniciativas cívicas acrescentam um elemento aos conflitos modernos para qual as instituições baseadas em classe estão mal preparadas”. (*Ibidem*:59-60)

Dahrendorf conclui que a cidadania mudou a qualidade do conflito moderno e que a disputa entre as classes sociais, embora perdure, esta convive com novos conflitos<sup>9</sup> que cada vez mais têm se sobreposto no conjunto da sociedade. É possível, de acordo com Dahrendorf, usar o termo “classe” também para eles, pois, afinal, a desigualdade e o poder continuam a ser fatores influentes que conduzem a interesses divergentes e ao confronto. Uma rejeição ao conceito de classes muitas vezes está associado a quadro idílico das coisas por vir. Sendo mantido o conceito de classe social após a cidadania, é necessário repensá-lo à luz de novas questões e problemáticas. Como diz Dahrendorf, é suficiente assinalar que os dias dos conflitos por prerrogativas não terminaram. Embora a maioria das diferenças de renda e *status* possam ter se tornado graduais, e algumas das antigas barreiras ainda estejam presentes, foram erigidas algumas novas. No mundo em geral, *“tais barreiras de privilégios continuam a ser a questão fundamental”* (*ibidem*: 61).

---

<sup>9</sup> Sobre a necessidade do conflito nas sociedades democráticas modernas, Marilena Chauí em entrevista à *Folha de S. Paulo* (4/8/2003), afirma que *“há uma claríssima discussão sobre os direitos. Tanto a questão de direitos adquiridos e se estão ou não sendo feridos por propostas de reformas quanto a de direitos a serem conquistados, como é o caso da reforma agrária. Em vez de falar em crise e em desordem, que são os temas preferidos da classe dominante brasileira na sua tradição autoritária, é hora de comemorarmos o fato de que finalmente este país está conhecendo uma experiência democrática. Democracia é o único regime político no qual os conflitos são considerados o princípio mesmo de seu funcionamento”*. A posição liberal de Dahrendorf admite que o conflito seja um potencial de progresso na sociedade, mas, para que seja frutífero *“o conflito tem de ser domesticado pelas instituições”* (Dahrendorf, 1992:12). Assim sendo, as mudanças provocadas pelos conflitos são legítimas quando não se restringem aos canais alternativos, mas, sim, quando absorvidas pelas instituições legalmente constituídas.

A despeito da análise de Dahrendorf não ser clara no tocante as modalidades que tomarão os conflitos de classes nesse período pós-fordista e pós-keynesiano, a sua posição liberal não pactua com a utopia neoliberal a qual afirma que, no atual contexto, não haveria outra saída para além da sociedade de mercado e que somente este conseguiria alocar os recursos e, com isso, equilibrar as relações de consumo e emprego,<sup>10</sup> anulando, desse modo, o conflito social. Ademais, distintamente dos neoliberais, Dahrendorf reconhece na sociedade civil o *locus* de criação dos direitos pelos movimentos sociais em oposição ao arbítrio estatal e a maximização do lucro pelo mercado, e, na atual conjuntura, a sociedade civil cada vez mais deixa de se limitar nas fronteiras dos Estados modernos, tornando-se mundializada (*ibidem*: 60).

Com efeito, o conceito de cidadania tornou-se uma categoria central da modernidade, tanto no plano imaginário como institucional (Domingues, 2002: 94). No plano imaginário, a cidadania conseguiu alcançar um grau de mobilização e emancipação, ocupando o espaço que o conceito de classes sociais proporcionava em nível de mobilização. Elisa Reis ressalta esse aspecto emancipacionista do conceito de cidadania na medida em que ele aglutina uma pluralidade de interesses oriundos da sociedade civil; interesses estes que expressam os mais distintos grupos, setores e classes sociais. Elisa Reis afirma que *"a idéia de que a cidadania é intercambiável com consolidação democrática é precisamente a idéia de que ela é o repositório da competição entre interesses divergentes"* (Reis, 1999: 17).

Em sua obra sobre o desenvolvimento da cidadania no Brasil, José Murilo de Carvalho aponta a polissemia do conceito de cidadão, diferenciando-os em três tipos: em primeiro, os cidadãos "doutores", que sempre logram proteger seus interesses e escapar dos rigores da lei, mediante o poder do dinheiro e do prestígio

---

<sup>10</sup> Vide o livro de Francis Fukuyama, *The end of history and the last man*, publicada em 1992.



social. Os “doutores” são invariavelmente brancos, ricos, andam bem vestidos e têm formação universitária. São empresários, banqueiros, grandes proprietários rurais ou urbanos, políticos, profissionais liberais, alto estrato do funcionalismo público. Em geral, possuem vínculos com a política, com o mercado, com o governo, e até com a Justiça. Esses vínculos fazem que a lei só funcione em seu benefício. Para eles, as leis não existem ou, se for inevitável, se suavizam.

Em segundo, os cidadãos “simples”. Representam, em grande parte, a classe média modesta, os trabalhadores assalariados com carteira de trabalho, o médio e o baixo funcionalismo público, os pequenos proprietários urbanos e rurais. Podem ser brancos, pardos ou negros, cursaram a educação básica e alguns a secundária e, mesmo, a universitária. Estas pessoas nem sempre têm a idéia exata de seus direitos, e quando têm, carecem de meios necessários para fazê-los valer, tais como conhecer os meios de defesa, acesso aos órgãos e autoridades competentes, recursos para custear as demandas judiciais. Frequentemente, ficam à mercê da polícia e de outros representantes da lei, que decidem, na prática, que direitos serão ou não respeitados.

Em terceiro, os cidadãos “elementos”. Constituem a população marginalizada das grandes cidades, trabalhadores urbanos e rurais sem carteira de trabalho assinada, camelôs, “flanelinhas”, empregados domésticos, carregadores, menores abandonados, mendigos, prostitutas. Em sua maioria, são pardos ou negros, analfabetos ou com educação primária incompleta. Estes “elementos” só nominalmente pertencem à comunidade política nacional. Na prática, não conhecem seus direitos e os têm sistematicamente violados por outros cidadãos, pelo governo, pela polícia. Não se sentem protegidos nem pela sociedade, nem pelas leis (Carvalho, 1996:156).

Logo, embora a Carta constitucional represente, em si, um grande avanço para a cidadania, a democracia e os direitos, há ainda um déficit de cidadania. O regime democrático ainda não conseguiu reverter a acentuada desigualdade econômica e a exclusão social. Apesar da implantação de um Estado democrático de direito, os direitos humanos ainda são violados e as políticas públicas voltadas para o controle social continuam precárias.

Em dois artigos, um escrito por Dulce Pandolfi, e outro por Mário Gryzspan, baseados numa pesquisa realizada em parceria pelo CPDOC-FGV/ISER em 1998, intitulada "Lei, Justiça e Cidadania",<sup>11</sup> ambos os articulistas ressaltam a desconfiança da população em relação à Justiça e o parco conhecimento sobre os direitos civis. Pandolfi destaca a perspectiva individualista (muitas vezes confundida com expectativas de consumo de um bem material, como "ter um bom carro") dos entrevistados em detrimento de uma posição coletiva e solidária. Pandolfi ressalta, também, o paradoxo entre os entrevistados em que, embora desconheçam seus direitos ou tenham dificuldade de enumerar os principais direitos garantidos pela Constituição, isto não significa, necessariamente, uma postura de indiferença ou conformismo diante do déficit de cidadania. Significa que, apesar de não saber formalmente quais são os principais direitos dos brasileiros, a população parece questionar a ausência deles (Pandolfi, 1999:54-55).

Gryzspan, por seu turno, destaca, em seu texto, os diferentes graus de confiabilidade da Justiça por parte da população. Enquanto a Justiça do Trabalho é vista de um modo mais positivo por aqueles que a ela já recorreram, o mesmo não ocorre com a Justiça comum, que possui uma baixa confiabilidade. Com efeito, os direitos sociais afirmaram-se e generalizaram-se mais intensamente no Brasil do que os direitos civis. Há um maior reconhecimento (diria, uma relação *especular*)

---

<sup>11</sup> A pesquisa, de caráter domiciliar, foi realizada entre setembro de 1995 e julho de 1996. Baseada em amostra aleatória da população da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, foram entrevistadas 1.578 pessoas.

por parte da população dos direitos sociais em relação aos demais. Diante a pergunta sobre quais são os seus direitos mais importantes, a população destacou os direitos sociais (25,8%), vindo, em seguida, os civis (11,7%), e, fechando a listagem, os políticos (1,6%), sendo estes encarados mais como um dever do que um direito. Contudo, o que chama a atenção nos dados é que cerca da metade dos entrevistados (56,7%) não sabia citar um direito sequer (Gryzspan, 1999:107-108). A população, portanto, reconhece-se mais numa perspectiva de cidadania regulada do que de uma cidadania participativa.<sup>12</sup>

Contudo, a despeito dos direitos civis estarem em posição de desvantagem diante dos direitos sociais no Brasil, José Murilo de Carvalho afirma que a globalização econômica atingiu negativamente os direitos políticos e sociais, enquanto os direitos civis foram atingidos positivamente ao deslocarem para a participação social a ênfase antes colocada na participação política, além de incorporar no sistema legal os direitos civis coletivos e os difusos, como o do consumidor e o do meio ambiente, além dos da criança, do adolescente, dos negros, das mulheres e dos homossexuais. No entanto, isso não significa uma prevalência dos direitos civis sobre os demais. Como afirma José Murilo: *“O grau de conhecimento desses direitos é mais precário e sua garantia, baseada sobretudo no sistema policial e judiciário, é de longe a mais deficiente”* (Carvalho, 1996:260). Apesar disso, os direitos civis são os direitos fundamentais numa democracia liberal que fundamenta o Estado democrático de direito. Os direitos civis são os direitos básicos que constituem o alicerce de direitos políticos e sociais. São eles que garantem a conquista de outros direitos e preservação (Bobbio,1992).

---

<sup>12</sup> *“Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas por lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade”* (Santos, 1999:103).

Claude Lefort, numa passagem de seu livro *A Invenção Democrática*, ilustra de modo preciso a dialética do Estado democrático em comparação aos limites do Estado de direito:

“[...] o Estado democrático excede os limites tradicionalmente atribuídos ao Estado de direito. Experimenta direitos que ainda não lhe estão incorporados, é o teatro de uma contestação cujo objeto não se reduz à conservação de um pacto tacitamente estabelecido, mas que se forma a partir de focos que o poder não pode dominar inteiramente. Da legitimação da greve social ou dos sindicatos ao direito relativo ao trabalho ou à segurança social, desenvolveu-se assim sobre a base dos direitos do homem toda uma história que transgredia as fronteiras nas quais o Estado pretendia se definir, uma história que continua aberta”. (Lefort, 1987:56)

A democracia, portanto, diferentemente de ser a mera conservação de direitos, é a criação ininterrupta de novos direitos, a subversão permanente do estabelecido.<sup>13</sup> É essa intensa relação entre o direito e a democracia que tornam dinâmicos a sociedade e o Estado democrático moderno em oposição aos sistemas autoritários que são estáticos (Bobbio, 1992:9). O poder numa perspectiva democrática torna-se legítimo pela racionalidade que lhe é conferida pelo direito. Como diz Lefort, *“O poder não se torna estranho ao direito, pelo contrário, sua legitimidade é mais que nunca o objeto do discurso jurídico e, da mesma maneira, sua racionalidade é mais que nunca examinada”* (Lefort, 1987:53). Para Bobbio, o Estado democrático de direito pode ser definido da seguinte maneira: o Estado liberal é o pressuposto não só histórico, mas jurídico do Estado democrático. O

---

<sup>13</sup> Bobbio, por seu turno, vai ao encontro de Lefort quando diz: *“Não se pode afirmar um novo direito em favor de uma categoria de pessoas sem suprimir algum velho direito, do qual se beneficiavam outras categorias de pessoas: o reconhecimento do direito de não ser escravizado implica a eliminação do direito de possuir escravos; o reconhecimento do direito de não ser torturado implica a supressão do direito de torturar”* (Bobbio, 1992:20).

Estado liberal e o Estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta, que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais (Bobbio, 1986:20).<sup>14</sup>

O conceito de democracia, portanto, não deve ser redutível ao modelo shumpeteriano, o qual define o sistema democrático como um modelo competitivo entre as elites (na acepção de Mosca) de modo análogo ao mercado econômico; definimos a democracia como um modelo político e societal no qual os grupos, classes e indivíduos firmam seus direitos por intermédio de conflitos nos espaços públicos, no qual demarcam suas posições utilizando recursos institucionais pautados por instrumentos legais fundamentados racionalmente. Assim sendo, as esferas legislativas, as administrativas, como também as judiciárias, expressam dentro de si a construção de direitos pelos atores sociais e políticos pois, como observa Poulantzas (1978:149), nenhuma instituição é impermeável aos conflitos políticos, sociais e econômicos.

Portanto, apesar da visão parcialmente pessimista de J. Murilo e P. S. Pinheiro<sup>15</sup> sobre a democracia tardia no Brasil, visto que os direitos humanos são vilipendiados pelo aparato policial e não são garantidos por uma Justiça de difícil

---

<sup>14</sup> Isso não significa que Bobbio considere que a democracia seja desprovida de problemas. Ao contrário da democracia ideal, a democracia real comporta elementos que obliteram o avanço de uma cidadania plena, como a sobrevalorização das representações de interesses sobre a representação política, a persistência das oligarquias, o poder invisível (corrupção, máfia), o cidadão não educado (desinteressado), o conhecimento tecnocrático, o aumento do aparato burocrático. Apesar disso, a democracia comporta os aspectos da tolerância política, a mudança de governantes pela via pacífica e a renovação gradual da sociedade por meio do livre debate das idéias e da mudança das mentalidades e do modo de viver: somente a democracia permite a formação e a expansão das revoluções silenciosas (ou moleculares), como a transformação das relações entre os gêneros (*ibidem*:1986).

<sup>15</sup> Como afirma P. S. Pinheiro: “*O Judiciário não é considerado uma instituição que protege os direitos das classes não privilegiadas e, sim, uma instituição responsável pela criminalização e repressão das classes populares. O acesso dos pobres à Justiça praticamente não existe. [...] A proteção e a promoção dos direitos humanos continuaram a se situar entre as principais carências a serem enfrentadas pela sociedade civil*” (Pinheiro, 2001:296).

acesso (o que é verdade em nível nacional), entendo que a democracia republicana recente, sendo definida como um processo,<sup>16</sup> tem aberto canais de absorção de demandas por justiça, particularmente na esfera estatal, na qual certas instituições têm se destacado pela defesa dos direitos da sociedade: de um lado, o Ministério Público, que tem se sobressaído devido às suas denúncias e processos pela improbidade administrativa de membros das instituições estatais (Executivo, Legislativo, Judiciário), muitas vezes associados a agentes do mercado financeiro ou de empresas; enfim, os chamados “cidadãos doutores”; do outro, uma instituição mais nova que o MP, mas que se tem destacado na garantia dos direitos civis aos classificados como cidadãos “simples”, ou “elementos”: trata-se da Defensoria Pública, especialmente a do estado do Rio de Janeiro que tem demarcado uma ampla atuação em questões ligadas aos direitos humanos, terra e habitação, consumidores, violência as mulheres, idosos e crianças e adolescentes. Distintamente de outras pesquisas que enfocaram o acesso à Justiça pela perspectiva do pluralismo jurídico, que marcaram grande parte dos trabalhos da Sociologia do Direito no Brasil nos anos 80 e início dos anos 90, e têm como principal referência a pesquisa realizada por Boaventura de Sousa Santos sobre a comunidade de “Pasárgada” (favela do Jacarezinho), as atuais pesquisas de Ciências Sociais enfocam o acesso à Justiça pelo ângulo dos um agentes estatais do direito<sup>17</sup>, o que possibilita definir que o Estado não seja uma estrutura monolítica, mas, sim, permeado de fissuras as quais permitem a absorção de demandas

---

<sup>16</sup> Ao definirem o sentido da República, Werneck Vianna e Maria Alice Rezende de Carvalho afirmam que ela tem de ser vista como “*um resultado em contínua progressão [...] e animada, principalmente, pelo conflito, no que reedita o estilo republicano de Maquiavel, põe a nu o cerne dos imperativos para a sua manifestação, qual seja, a existência de uma cultura da liberdade, produzida ao longo de sucessivas gerações, em que os direitos e as expectativas de direitos de cada um obedecem às regras do jogo, cuidando-se para que essas, além de não institucionalizarem as assimetrias existentes entre os grupos e interesses envolvidos, sejam dotados de plasticidade, no sentido de virem a admitir novos parceiros e novos interesses. República, por isso mesmo, é um processo cujo curso somente pode ter seqüência a partir da iniciativa de atores que exerçam a representação institucional e extra-parlamentar dos diferentes grupos e interesses envolvidos nas disputas sobre recursos e valores na vida social*” (Vianna e Carvalho, 2002:141).

<sup>17</sup> Vide os trabalhos de Werneck Vianna(1997, 1999, 2002), Maria Tereza Sadek(2001, 2004), Cátia Aída Silva(2001), Luciana Cunha(2001) e Rogério Arantes(2000).

oriundas da sociedade civil para serem filtradas e solucionadas num espaço público estatal por intermédio de seus operadores jurídicos (Poulantzas, 1978).

#### 4. Judicialização

De fato, na segunda metade dos anos 90, os cientistas sociais interessados pelo tema do acesso à Justiça mudaram seu enfoque, que privilegiava a produção do direito e da justiça pela sociedade civil em direção aos operadores do direito vinculados ao aparelho estatal, a exemplo da magistratura, do Ministério Público, além de um espaço público estatal como os Juizados Especiais. Esse novo enfoque da Sociologia do Direito deve-se, também, ao fenômeno que se denomina de judicialização<sup>18</sup> das relações políticas e sociais (Tate e Vallinder, 1995) que ampliou o papel dos operadores do direito nos países ocidentais, visto que o Judiciário deixou de ser um poder nulo como era definido por Montesquieu (1982),<sup>19</sup> tornando-se um poder ativo, o espaço por excelência da resolução dos conflitos. Em outras palavras, em torno do Poder Judiciário vem se criando, então, uma nova arena pública, externa ao circuito clássico “*sociedade civil- partidos-representação-*

---

<sup>18</sup> Em artigo publicado na revista *Lua Nova* (nº. 57, 2002), Andrei Koerner e Débora Maciel criticam o emprego do termo *judicialização* devido à polissemia que ele implica; além de ter um significado tanto sociológico como jurídico, as interpretações desse conceito são diversas e conflitantes, havendo uma leitura ora positiva, ora negativa desse conceito. Entretanto, os autores esquecem que no campo das Ciências Sociais há uma pluralidade de paradigmas, o que as diferenciam das Ciências Naturais, já que estas possuem paradigmas mais coesos, embora isso não signifique que não haja mudanças ou conflitos relativos a interpretações de determinados fenômenos. Nas Ciências Sociais, vários conceitos, como o de ideologia, possuem diferentes sentidos. Se verificarmos de Destut de Tracy a Althusser, passando por Lukács, Mannheim, Gramsci, entre outros, estaremos falando da mesma palavra, mas sem a mesma acepção conceitual. O mesmo se dá com o conceito de Estado. O que há de semelhante nesse conceito em Weber, Kelsen ou Poulantzas? Na mesma situação encontra-se o conceito de simbólico, já que Lévi-Strauss, Gertz e Bourdieu tratam de modo distinto e divergente a mesma palavra. Tate e Vallinder (1995: 5) chamam a atenção para o fato de que o conceito de judicialização tem gerado diversas interpretações, ora favoráveis, ora contrárias a esse fenômeno. Ademais, os articulistas não indicam nenhuma alternativa epistêmica que substitua o conceito de judicialização. Entenda-se por judicialização a expansão do direito e o fortalecimento das instituições de Justiça, e a inserção dos agentes jurídicos na esfera política e no mundo vida, positivamente ou negativamente, de acordo com a perspectiva do intérprete.

<sup>19</sup> “[...] o poder de julgar, tão terrível entre os homens, não estando ligado nem a uma certa situação, nem a uma certa profissão, torna-se, por assim dizer, invisível e nulo” (Montesquieu, 1982:188).

*formação majoritária*", consistindo em ângulo perturbador para a teoria clássica da soberania popular (Vianna, Carvalho, Melo e Burgos, 1999: 22).

Essa é uma perspectiva que se diferencia da corrente do pluralismo jurídico que predominava no campo da Sociologia do Direito durante os anos 70 e 80. O pluralismo jurídico<sup>20</sup> representou uma reação teórica e política durante o contexto do Estado autoritário, no qual o Judiciário encontrava-se encapsulado pelo poder ditatorial, tornando-se um instrumento manipulável de acordo com os interesses que prevalecessem. A pesquisa empreendida por Boaventura de Souza Santos, que é a mais representativa dessa corrente teórica, data de meados dos anos 70, durante o predomínio do AI-5 nos campos político e jurídico. Assim sendo, somente recorrendo a canais "paralegais" (a exemplo das associações de moradores de favelas) a população pobre teria como resolver seus litígios. Como observa Souza Santos

"[...] algumas dessas associações passaram a assumir funções nem sempre previstas diretamente nos estatutos como, por exemplo, a de arbitrar conflitos entre os vizinhos enquanto que o exercício das funções estatutárias se tornou cada vez mais problemático após a imposição da ditadura militar em 1964, tendo então início uma longa e difícil luta pela sobrevivência organizativa em condições políticas e policiais extremamente repressivas" (Souza Santos, 1988: 12-13).

Cátia Aída Silva, em seus comentários à pesquisa de Sousa Santos, ressalta que o caráter libertário do pluralismo jurídico das associações de moradores de favelas está comprometido, tendo em vista o crescimento do poder (uso da força) pelo narcotráfico. Segundo suas palavras,

---

<sup>20</sup> Sobre as diversas tendências do pluralismo jurídico, veja Antônio Carlos Wolkmer, "*Pluralismo Jurídico*" (1997).



“[...] podemos encontrar em alguns grupos e autores que utilizam o conceito de pluralismo jurídico uma leitura segundo a qual, dada a inserção das instituições da justiça dentro do aparato do Estado capitalista, o acesso à justiça passa pelas formas de auto-organização populares e autônomas (‘direito insurgente’). Porém, esta posição é vista como perigosa por representar uma ‘faca de dois gumes’. Se, de um lado, estas formas de auto-organização popular sinalizam para experiências participativas, democráticas, libertárias, de outro lado, elas podem significar a imposição presente na cultura política hierárquica vivida pelos próprios setores populares. A realidade das favelas do Rio de Janeiro hoje e os indícios de que as associações não mais conseguem fazer frente, como ‘expressão da vontade da comunidade’, ao tráfico de drogas e à imposição de um código de terror aos moradores é um problema que serve de referência para aqueles que questionam as virtudes de todas as formas de ‘direito’ produzidas e praticadas pela sociedade” (Silva, 2002: 14-15).

O movimento pelo “direito alternativo” organizado pela Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul, em 1986, emerge durante o momento de transição do Estado autoritário para o Estado democrático de direito, e reproduzia uma visão antagônica à concepção monista do Direito, associando-o ao modelo de Estado autoritário, ou mesmo liberal-burguês. Como ressalta Ricardo Guanabara (1996), há duas grandes tendências entre os “alternativos”: a primeira é identificada como “uso alternativo” do direito, de reconhecida influência européia, parte da própria prática judicial, e coloca a magistratura no centro do movimento. Vários magistrados recorrem ao direito oficial vigente para colocar a Justiça ao lado dos “oprimidos e explorados”. Essa vertente aposta na reforma das instituições existentes, em termos de concepção, procedimentos e práticas jurídicas, buscando

incluir os segmentos marginalizados como clientela da Justiça e ampliar a cidadania por meio da arbitragem de conflitos individuais e coletivos.

A segunda vertente, de origem latino-americana, não destaca os juízes, mas as próprias comunidades como atores principais na luta pelos seus direitos, reivindicando um maior grau de educação para os segmentos populares para que possam demandar soluções para seus problemas. O “uso alternativo” do direito busca adaptar as normas jurídicas existentes às necessidades dos setores populares, afirmando que a neutralidade do Poder Judiciário é um “mito”. O “direito alternativo”, também denominado de direito “insurgente”, ou “achado na rua”, posiciona-se em prestar serviços jurídicos aos trabalhadores, conscientizando as classes populares por meio da educação “legal” e “política”, enfatizando a necessidade da criação de um direito “insurgente” das classes oprimidas, a ser gestado fora do Estado (Guanabara, 1996:404). Essa segunda corrente está comprometida com a criação de um novo direito que questione valores dominantes e reconheça movimentos e práticas sociais como fonte de um vigoroso pluralismo jurídico, considerado mais legítimo que o direito oficial. O direito “insurgente” apresenta-se como o “direito verdadeiro” originado por uma sociedade civil “redentora” em oposição a um Estado e a um direito “burguês”, ou das “classes dominantes”. A Justiça *em si* pouco representa os segmentos populares em sua esfera: “[...] *se o direito, por contingências históricas, está a serviço de interesses de classes determinadas, que se organizam em determinada forma de Estado, é fácil concluir que os valores que ele tutela predominantemente são os relacionados com esses grupos.[...] Resultado: teoria da justiça é igual a teoria da justiça das classes dominantes*” (Schier, 1993:79).

De acordo com Cátia Aída Silva, ao negar todo o ordenamento jurídico existente, inclusive leis, direitos e garantias conquistados no processo de transição para a democracia, essa segunda corrente tem sido alvo de muitas críticas. Alguns

autores acusam-na de acabar colocando no mesmo patamar formas alternativas de resolução de litígios produzidas no interior de movimentos democráticos e formas arbitrárias de resolução de conflitos que se voltam contra as próprias classes populares – como a “lei do morro ou dos traficantes” (Silva, 2002:23).

A perspectiva “alternativa” ou “insurgente”, ao rechaçar por completo o direito estatal, acaba por esquecer os princípios e as garantias firmadas pela Constituição de 1988, além de não reconhecer os avanços no direito positivo (ou oficial) dos direitos civis (particularmente no tocante aos direitos humanos, tratados pelo artigo 5º), os direitos políticos (iniciativa popular, art. 61; ação direta de inconstitucionalidade, art.103), além da redefinição do Ministério Público e do emprego da ação civil pública, como também a ampliação do acesso à Justiça por intermédio dos Juizados Especiais e das Defensorias Públicas. Não foi casual as correntes radicais do direito “alternativo” não terem percebido o fenômeno da judicialização e suas implicações não apenas no Judiciário, mas também na esfera política e social.

A judicialização da política e das relações sociais expressa, com efeito, uma nova tendência da democracia contemporânea. Embora haja semelhanças, a judicialização não se confunde com a corrente do “uso alternativo” do direito, pois o ativismo dos operadores do direito não é necessariamente condicionado, de modo subjetivo, por uma perspectiva de esquerda, em defesa dos setores subalternos da sociedade capitalista. O fenômeno da judicialização, de acordo com C. Neal Tate, é próprio ao sistema democrático, já que seria mais difícil a presença da mesma num sistema autoritário ou totalitário.

Além do sistema democrático procedural, Tate destaca outros elementos que corroboram a formação da judicialização política, como a separação de poderes, a política de direitos, a pressão dos grupos de interesses e as Cortes Supremas e,

sobretudo, o ativismo judicial (Tate, 1995:28-29). Assim sendo, se antes o Judiciário era um poder periférico encapsulado em uma lógica com pretensões autopoieticas inacessíveis aos leigos, distante da agenda pública e dos atores sociais, mostra-se, atualmente, uma instituição central à democracia brasileira, quer no que se refere à sua intervenção no âmbito social, como também na política (Vianna *et alii*, 1999:9).

Segundo Werneck Vianna, a judicialização da política exprime profundas transformações nos campos jurídico e político-institucional: quanto ao primeiro, registra-se a convergência dos sistemas de *civil law* com os de *common law*,<sup>21</sup> aproximando as tradições da Europa Continental com as de cultura anglo-saxã, secularmente distanciadas entre si; em relação ao segundo, em estrita associação com o anterior, observa-se o esvaziamento do cânone doutrinário da separação entre os Poderes, tal como compreendido pela cultura jurídico-política dos países de *civil law*, passando o tema da limitação a prevalecer sobre o da separação, que supõe a neutralidade política do Judiciário<sup>22</sup> (Vianna *et alii*, 1997:32).

Sobre a judicialização das relações sociais, Werneck Vianna ressalta que este fenômeno, para além da esfera política, também vem alcançando a regulação da sociabilidade e das práticas sociais, incluindo aquelas tidas, tradicionalmente, como de natureza estritamente privada e, assim, impermeáveis à intervenção do Estado, como são os casos das relações de gênero no ambiente familiar e do tratamento dispensado às crianças por seus pais ou responsáveis.

---

<sup>21</sup> Sobre a aproximação dos modelos *civil law* e *common law*, vide as obras de John Henry Merryman, *The Civil Law Tradition* (1985), e de Mauro Cappelletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective* (1989).

<sup>22</sup> A respeito da relação de interdependência dos poderes e as representações políticas e sociais destes, veja o estudo clássico de Louis Althusser, *Montesquieu, a Política e a História*, quando este afirma: “A verdadeira moderação não é nem a estrita separação dos poderes nem a preocupação e o respeito da legalidade. [...] A moderação é uma coisa completamente diferente: não é o simples respeito pela legalidade, é o equilíbrio dos poderes, isto é, a divisão dos poderes entre as potências, e a limitação ou moderação das pretensões de uma potência pelo poder das outras (Althusser, 1977:135). Indo ao encontro das observações de Althusser, ver Raymond Aron, *As Etapas do Pensamento Sociológico* (1981).

Logo, o Direito vem expandindo a sua capacidade normativa, armando institucionalmente o Judiciário de meios e modos para o exercício de uma intervenção nesse plano. É todo um conjunto de práticas e de novos direitos, além de um contingente de personagens e temas até recentemente pouco divisável pelos sistemas jurídicos – das mulheres vitimizadas, aos pobres e ao meio ambiente, passando pelas crianças e pelos adolescentes em situação de risco, pelos dependentes de drogas e pelos consumidores inadvertidos –, os novos objetos sobre os quais se debruça o Poder Judiciário, levando a que as sociedades contemporâneas se vejam, cada vez mais, enredadas na semântica da Justiça. É, enfim, a essa crescente invasão do direito na organização da vida social que se convencionou chamar de judicialização das relações sociais (Vianna *et alii*, 1999: 149).

Há, nos últimos anos, como bem nota Maria Alice Rezende Carvalho (2002: 322), um deslocamento da cidadania cívica para a cidadania jurídica. Isso não significa que haja uma substituição do sistema representativo, ou mesmo a condenação da cidadania cívica, mas, sim, a convivência de ambas as cidadanias numa democracia contemporânea, numa sociedade complexa como a brasileira. Ademais, a própria cidadania cívica tem sofrido intensas modificações nos últimos dois decênios, como chama a atenção Wanderley Guilherme dos Santos, quando afirma que os sistemas de representação tradicional, como os partidos políticos, tiveram de dividir seu espaço de representação como os movimentos sociais e as organizações de caráter corporativo (Santos, 1986: 18-19).

Contudo, a judicialização nem sempre é percebida como um fato positivo, como ressalta Garapon, ao perceber que o crescimento do Judiciário como ator político deve-se à crise de representação política e da própria democracia moderna, na medida em que ocorre um enfraquecimento dos poderes Legislativo e Executivo.

Garapon reconhece na Justiça o "*último refúgio de um ideal democrático desencantado*" (1999:26). O sucesso da Justiça é inversamente proporcional ao descrédito que afeta as instituições políticas clássicas, causadas pela crise de desinteresse e perda do espírito público. Portanto,

"[...] a cooperação entre os diferentes atores da democracia não é mais assegurada pelo Estado, mas pelo direito, que se coloca, assim, como a nova linguagem política na qual são formuladas as reivindicações políticas. A justiça tornou-se um espaço de exigibilidade da democracia. Ela oferece potencialmente a todos os cidadãos a capacidade de interpelar seus governantes, de tomá-los ao pé da letra e de intimá-los a respeitarem as promessas contidas na lei". (Garapon, 1999:48-49)

Para Garapon, esse crescimento do poder da Justiça esconde dois fenômenos aparentemente distintos, cujos efeitos convergem e se reforçam: de um lado, o enfraquecimento do Estado, sob pressão do mercado; e, de outro, o desmoronamento simbólico do homem e da sociedade democráticos. O enfraquecimento do Estado é uma consequência direta da "globalização" da economia. Desse modo, o mercado, ao mesmo tempo em que despreza o poder tutelar do Estado, multiplica a recorrência ao jurídico. De acordo com Garapon,

"[...] o juiz surge como um recurso contra a implosão das sociedades democráticas que não conseguem administrar de outra forma a complexidade e a diversificação que elas mesmas geraram. O sujeito, privado das referências que lhe dão uma identidade e que estruturam sua personalidade, procura no contato com a justiça uma muralha contra o desabamento interior. Em face da decomposição do político,

é então ao juiz que se recorre para a salvação". (Garapon, 1999:26-27)

De acordo com Garapon, esses dois fenômenos – desnacionalização do Direito e exaustão da soberania popular – designam o cerne da evolução, a saber, a migração do centro de gravidade da democracia para um lugar mais externo. A judicialização da vida pública comprova esse deslocamento: é a partir dos métodos da Justiça que a sociedade reconhece uma ação coletiva justa. A Justiça tem fornecido à democracia seu novo vocabulário: imparcialidade, processo, transparência, contraditório, neutralidade, argumentação etc. O juiz – e a constelação de representações que gravitam à sua volta – proporciona à democracia imagens capazes de dar corpo a uma nova ética de deliberação coletiva. Segundo Garapon, isso explica por que o Estado se desfez de algumas de suas prerrogativas sobre instâncias quase jurisdicionais, como o são as autoridades administrativas independentes. É, portanto, mais sob a forma processual do que política que a ação coletiva se legitima. A Justiça passa a encarnar, assim, o espaço público neutro, o direito, a referência da ação política; e o juiz, o espírito público desinteressado (Garapon, 1999:45).

Uma posição ainda mais radical do que a de Garapon ao fenômeno da judicialização é a de Andreas Kalyvas (2002), em que aponta uma tendência autoritária do liberalismo legal em detrimento da soberania popular. Conforme afirma Kalyvas, há uma gradual transferência do poder político do Executivo e do Legislativo para o Judiciário e uma concentração de poder deste último. Aspectos-chave de questões socialmente importante não são mais estabelecidas pelo voto legislativo, mas decididas por juizes não eleitos da Corte Suprema. Essa tendência contra-majoritária que se tornou um modelo praticado nos EUA, é agora exportado e reproduzido em diversos países da Europa Ocidental e em muitos países das novas democracias da Europa Central e do Leste.

Essa vertente aponta para uma larga mudança estrutural em direção à despolitização e neutralização da legitimidade democrática e privação da soberania popular de sua responsabilidade política. Segundo Kalyvas, não é surpreendente que a deliberação da Corte Suprema, na qual se decidiu o resultado das eleições presidenciais dos EUA em 2000, tenha sido elevada ao *status* de um modelo ideal para a política consensual das sociedades liberais. Ademais, a apropriação gradual, pelo Judiciário, do poder de tomar decisões políticas, e a proliferação de Cortes constitucionais dotadas de poder de revisão judicial sobre a legislação, têm criado uma grande confusão a exemplo de não saber onde reside a autoridade política suprema. Contrariamente à subordinação prévia dos demais poderes ao Executivo, atualmente eles têm tomado, antes, uma forma ambígua e elusiva que os impossibilita de situá-los e determiná-los numa instância institucional específica.

Para Kalyvas, de um ponto de vista histórico, nós estamos testemunhando um surpreendente ressurgimento e uma revigoração do domínio da lei e da legalidade liberal formal. Essa restauração inesperada da legalidade formal, na forma do modelo de democracia procedural, que tem sido adotado pelas principais correntes do pensamento contemporâneo, claramente ameaça esvaziar, enfraquecer e neutralizar o princípio da soberania popular ao reduzi-la a um mero “fato de pluralidade” e a competição institucionalizada entre as elites dominantes. Segundo esse autor, neste contexto em que há uma tendência em regular tudo por meio de regras, procedimentos e normas instituídas, tornaram a política confinada aos limites constitucionais impostos pela legalidade dominante. A tentativa de *impeachment* ao Presidente Clinton é um caso exemplar de como o discurso da lei pode ser usado para minar um político do Poder Executivo popularmente eleito. Seguindo estritamente os procedimentos legais prescritos, o Partido Republicano foi capaz de transformar os vícios privados em crimes públicos, a fim de subverter o princípio da legitimidade popular.



Kalyvas destaca que o mais interessante e revelador, neste caso, é que o processo inteiro, o qual poderia muito bem ter revertido o resultado de uma eleição democrática, que recorda um golpe legal, foi realizado sem nenhuma violação da Constituição ou quebra da lei. Ao contrário, seu sucesso foi firmado numa aplicação precisa e correta do sistema legal estabelecido, o que demonstra que quando é usado corretamente e consistentemente, o governo da lei pode voltar a legalidade contra a legitimidade democrática, o constitucionalismo liberal contra a soberania popular, a norma abstrata contra a *vontade*, a lei contra sua fonte simbólica instituinte: o povo (Kalyvas, 2002:123-125).

Há, com efeito, um fato que tanto os que observam positivamente a judicialização como os seus críticos concordam: os atores jurídicos, de fato, tornaram-se elementos de destaque no campo político e social, sendo reconhecidos como aliados ou adversários de outros agentes que compõem esses campos, como os partidos políticos, os movimentos sociais, as burocracias estatais, os empresários, as financeiras, o setor comercial etc. Além disso, os operadores do direito expressam um outro tipo de representação que vem se destacando nas democracias contemporâneas: a representação funcional, que não obstante exista desde a Constituição de 1937, a exemplo dos sindicatos constituídos pelo Ministério do Trabalho, tem alcançado um crescente papel no cenário político e social, como as ONGs, e as instituições jurídicas estatais como a Magistratura, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Exemplo dessa crescente representação na formação social brasileira tem sido o aumento pela demanda dos consumidores aos Juizados Especiais, ao Ministério Público e à Defensoria Pública na busca da solução de seus conflitos com as financeiras no campo da saúde, dos bens de consumo e das prestadoras de serviços públicos<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Sobre a representação funcional veja Werneck Vianna e Marcelo Burgos(2005)

## 5. Conclusão

Como vimos neste artigo, o tema do acesso à Justiça no Brasil inicialmente não se identificava com o movimento desencadeado pelo *Projeto de Florença*, mas, sim, com os movimentos sociais e os espaços alternativos de Justiça devido, sobretudo, à desconfiança que o Estado provocava na sociedade civil, já que ele expressava, na virada dos anos 70 aos 80, um espaço autoritário inacessível aos novos atores sociais. No entanto, na conjuntura da Constituinte de 1988, o acesso à Justiça tornou-se um princípio constitucional, e as instituições jurídicas estatais, como a Magistratura, o Ministério Público e a Defensoria Pública, conseguiram ampliar a sua legitimidade ao serem reconhecidas como instituições essenciais à Justiça pela Carta constitucional e, desse modo, desvinculando-se do Estado autoritário do qual estiveram sob controle (em especial, o Ministério Público).

Com a efetivação legal do acesso à Justiça e o crescimento do papel das instituições jurídicas, a cidadania deixa de ser uma mera abstração teórica, tornando-se, assim, materializada pelos canais de representação do direito. A cidadania deixa de ser exclusiva aos cidadãos “doutores”, na medida em que abrange, também, os interesses dos cidadãos tidos como “simples” ou “elementos”. A cidadania é, aqui, descrita como um resultado de um longo conflito histórico/social, e que tem no sistema democrático o seu principal espaço na criação e na afirmação de novos direitos, abrangendo as conquistas não apenas das classes sociais desfavorecidas em termos de provimentos e prerrogativas, mas também dos novos atores sociais como as mulheres, meio ambientalistas, negros, entre outros. Assim sendo, os direitos civis conseguem se firmar, de modo ainda mais preciso, pela Constituição de 1988, ao lado dos direitos políticos e sociais.

O fenômeno da judicialização deu um novo salto qualitativo às instituições jurídicas, enquanto canais de representação dos mais diversos interesses, visto que

as instituições mais tradicionais de representação, como os partidos políticos e os sindicatos, começaram a entrar em crise de identidade, afetando o seu nível de representação, e, conseqüentemente, isso veio a fortalecer ainda mais as instituições do direito. A judicialização não se confunde com o chamado “direito alternativo”, nem com o “uso alternativo do direito”, pois não há um projeto revolucionário, ou reformista, por parte de seus atores, como apregoam essas tendências. Ao contrário, o engajamento dos operadores do direito é pautado pela defesa da legalidade tal como está estabelecida pela Carta constitucional, embora isto não signifique passividade ou neutralidade absoluta desses operadores em relação às questões políticas e sociais, o que tem resultado em diversas posições, ora favoráveis, ora críticas, a esse fenômeno.

Em suma, são os elementos que vêm particularmente constituindo as ações empreendidas pelos operadores jurídicos, sobretudo desde a Constituição de 1988, que lhes fixou um novo papel que veio a fortalecer a representação funcional, a autonomia institucional, os direitos metaindividuais e o voluntarismo político; ademais, o fenômeno crescente da judicialização política e social, que emergiu com a crise de representação do Legislativo e o recuo do Executivo no campo dos direitos sociais, vem reconfigurando o perfil dos operadores do direito, ampliando de modo significativo as suas ações em defesa da cidadania e dos direitos humanos.

#### Bibliografia

ALTHUSSER, Louis *Montesquieu, a política e a história*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

ARANTES, Rogério *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: USP/tese, 2000.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. São Paulo: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. "Do Estado patrimonial ao gerencial". In Pinheiro, P. S.; Sachs, I. e Wilhelm, J. (orgs). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Brian *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARNEIRO, Paulo César Pinheiro *Acesso à Justiça: Juizados Especiais e a Ação Civil Pública*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2000.

CARVALHO, José Murilo de. *Desenvolvimiento de la ciudadanía en Brasil*. México: Fondo de Cultura, 1995.

\_\_\_\_\_. (org.). "Justiça e cidadania". *Estudos Históricos*, nº 18, 1996.

\_\_\_\_\_. (org. et alii). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999.

\_\_\_\_\_. "Cidadania na encruzilhada". In Bignoto, N. (org.). *Pensar a República*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

CARVALHO, Maria Alice Rezende de. Cultura Política, capital social e a questão do déficit democrático no Brasil in Luiz Werneck Vianna *A Democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2002.

CHAUÍ, Marilena Entrevista à *Folha de S. Paulo*, 4/8/2003.

COUTINHO, Carlos Nelson *A democracia como valor universal*. Rio de Janeiro: Ed. Salamandra, 1984.

CUNHA, Luciana Gross S. "Acesso à Justiça e assistência jurídica em São Paulo". In Sadek, M. T. (org.). *Acesso à Justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

DAHRENDORF, Ralph *O conflito social moderno*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.

DOMINGUES, José Maurício. *Interpretando a modernidade*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2002.

GARAPON, Antoine. *O juiz e a democracia*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1999.

GRYSPAN, Mário Acesso e recurso à Justiça no Brasil: algumas questões". In Carvalho, J. M. de (org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

GUANABARA, Ricardo "Visões alternativas do direito no Brasil". *Estudos Históricos*, nº 18, 1996.

JUNQUEIRA, Eliane "Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo". *Estudos Históricos*, nº 18, 1996.

KALYVAS, Andreas « The stateless theory: Pounlatza's challenge to postmodernism ». In Aronowitz, S. e Bratsis, P. (org.). *Paradigm lost: State theory reconsidered*. Minnesota: University of Minnesota Press, 2002.

- KOERNER, Andrei e MACIEL, Débora "Sentidos da judicialização da política: duas análises". *Lua Nova*, nº 57, 2002.
- LEFORT, Claude *A invenção democrática: os limites do totalitarismo*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1987.
- MARSHALL, Thomas *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Brasília: Ed. UnB, 1982.
- PANDOLFI, Dulce C. "Percepção dos direitos participação social". In Carvalho, J. M. de (org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.
- PINHEIRO, Paulo Sergio "Transição política e não-Estado de direito no Brasil". In Pinheiro, P. S.; Sachs, I. e Wilhelm, J. (orgs.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- POULANTZAS, Nicos. *L'Etat, le Pouvoir et le Socialisme*. Paris: Press Universitaires de France, 1978.
- REIS, Elisa "Cidadania: história, teoria e utopia". In Carvalho, J. M. de (org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.
- ROUSSEAU, Jean Jaques Coleção *Os Pensadores*. São Paulo: Ed. Abril, 1978.
- SADEK, Maria Tereza (org). *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2000.
- \_\_\_\_\_. (org). *Acesso à Justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Estudo diagnóstico: Defensoria Pública no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, 2004.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. "Transição em resumo: do passado recente ao futuro imediato". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 1, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.
- SCHIER, Paulo Ricardo. Uso alternativo do direito. *Revista de Direito Alternativo*, São Paulo, n.º 02, 1993, pp. 74-81.
- SILVA, Cátia. Aída *A Justiça em jogo: novas facetas da atuação dos Promotores de Justiça*. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Acesso à Justiça: uma leitura dos direitos e da cidadania no Brasil contemporâneo*. São Paulo: IFCH/UNICAMP, 2002.
- TATE, C. Neal e VALLINDER, Torbjon *The global expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995.
- VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- \_\_\_\_\_. e REZENDE CARVALHO, Maria Alice "República e civilização brasileira". In Bignotto, N. (org.). *Pensar a República*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

\_\_\_\_\_ e BURGOS Marcelo *Entre princípios e regras (cinco estudos de ação civil pública)*. Rio de Janeiro: CEDES/IUPERJ, 2005.

VIANNA, Luiz Werneck; REZENDE DE CARVALHO, Maria Alice; CUNHA MELO, Marcelo P. e BURGOS, Marcelo Baumann *Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

\_\_\_\_\_ *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo jurídico*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1997.

Resumo: O presente artigo objetiva uma análise do desenvolvimento do conceito de acesso à justiça na realidade brasileira. Se nos anos 70 o enfoque sobre o acesso à justiça de direcionava aos canais paralegais do direito, a partir da década de 80. Essa problemática começa a se voltar às instituições estatais do direito, a exemplo do Ministério Público, Defensoria Pública e Juizados Especiais. O fortalecimento dessas representações funcionais amplia-se consideravelmente a partir da Constituição de 1988, além da emergência da judicialização das relações políticas e sociais, tornando os canais legais do direito e da justiça em instâncias de resoluções de conflitos e de afirmação dos direitos aos mais distintos setores da sociedade.

Palavras – Chave: Acesso à justiça, cidadania, judicialização, direito alternativo, representação funcional

\* Doutor em Sociologia pelo IUPERJ/UCAM; mestre e bacharel em Ciências Sociais pelo IFCS/UFRJ; professor e pesquisador da EBAPE-FGV/RJ.

\* Email: [luiz.motta@fgv.br](mailto:luiz.motta@fgv.br)