

# OPINIÃO PÚBLICA

Opinião Pública

ISSN: 0104-6276

cesop@unicamp.br

Universidade Estadual de Campinas

Brasil

Sadek, Maria Tereza Aina  
Poder Judiciário: perspectivas de reforma  
Opinião Pública, vol. 10, núm. 1, maio, 2004, pp. 1-62  
Universidade Estadual de Campinas  
São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32910102>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## *Poder Judiciário: perspectivas de reforma*

---

**Maria Tereza Aina Sadek**

Universidade de São Paulo

---

### **Resumo**

O artigo discute aspectos da crise do sistema de justiça brasileiro que estão no centro do debate sobre a necessidade de reforma do Poder Judiciário, com base na crítica geral ao anacronismo, inoperância e à desigualdade de acesso aos seus serviços. A autora apresenta a posição dos próprios integrantes do sistema de justiça brasileira através da análise de resultados de pesquisas realizadas pelo IDESP a partir de 1993. Alguns destes resultados têm apontado, ao longo do tempo, para uma flexibilização do espírito corporativo dos membros do Judiciário, como por exemplo, a aceitação de sua democratização. Os resultados também mostram que o controle externo a este poder e a sua composição, embora incorporada pelos juízes antes refratários a esta discussão, permanece uma importante divisão no interior da magistratura.

**Palavras-chave:** justiça, Poder Judiciário, reforma, Brasil.

### **Abstract**

The article discusses the crisis of the Brazilian System of Justice and some of the central aspects of its Reform propositions, like its anachronism, malfunctioning and the unequal access to the justice services. The author presents the positioning of Justice members about these issues based on survey researches conducted by the IDESP since 1993. Some of the survey results indicate that corporatism has diminished in the past recent years, what is expressed, for example, through the acceptance of democratization of the Justicial power. The results also show that the external control of the Judicial Power remains as one of the central problems.

**Keywords:** justice, Judicial Power, reform, Brazil.

## Introdução

Manchetes nos principais órgãos de comunicação no primeiro dia do ano de 2004 anunciavam que todos os norte-americanos desembarcados no Brasil deveriam ser fotografados e ter suas impressões digitais recolhidas pela Polícia Federal. Não se pense que se tratava de uma decisão do governo em resposta a idênticas determinações nos Estados Unidos. Tal medida resultou de uma liminar de um juiz federal de Mato Grosso, acatando ação movida por um procurador do Ministério Público Federal.

A decisão do juiz provocou um apaixonado debate, dividindo opiniões. De um lado, colocaram-se os que se sentiram vingados, evocando princípios da dignidade e não escondendo um ardoroso nacionalismo. De outro, reuniram-se os que viram na atitude do magistrado uma bravata infantil, a busca de notoriedade fácil, tachando-o de xenófobo, vingativo, retaliador e alheio às consequências de sua liminar no fluxo de turismo e na entrada de divisas daí decorrente.

A despeito das controvérsias apaixonadas, dos argumentos favoráveis e contrários, ou ainda do fundamento substantivo e legal da sentença – princípio da reciprocidade nas relações entre Estados –, este fato está longe de ser isolado, somando-se a uma longa série de participações do Judiciário e de seus integrantes em decisões administrativas e em políticas públicas, especialmente depois da Constituição de 1988.

Essa participação política coloca em destaque temas relevantes do modelo institucional adotado no país e acentua a importância da discussão sobre a reforma do Judiciário. Ou seja, focalizar o Judiciário obriga a dar atenção a questões institucionais, que não se restringem à apreciação de um organismo estatal responsável pela prestação jurisdicional. O modelo de presidencialismo consagrado pela Constituição de 1988 conferiu capacidade aos integrantes do Poder Judiciário de agirem politicamente, quer questionando, quer paralisando políticas e atos administrativos, aprovados pelos poderes Executivo e Legislativo, ou mesmo determinando medidas, independentemente da vontade expressa do Executivo e da maioria parlamentar.

Neste contexto, toda e qualquer discussão sobre a reforma do Judiciário supõe posicionamentos sobre o papel e a extensão da presença pública desta instituição. Ou seja, não se trata apenas de criticar e avaliar modelos de resolver controvérsias, de arbitrar conflitos e garantir direitos. O debate refere-se, também, à avaliação de parte fundamental da construção institucional adotada no país por imposição da Constituição de 1988.

Esse texto tem por objetivo contribuir para o debate sobre a reforma do Judiciário, apontando as atuais perspectivas de mudança. Para tal, uma questão norteará a reflexão: por que, apesar da expressiva maioria da população, da classe

política e mesmo dos integrantes das instituições do sistema de justiça concordarem com a existência de uma crise no Judiciário, tem imperado a força do imobilismo? Ou, em outras palavras, por que uma reforma, vista como necessária, tramita há 12 anos no Congresso Nacional? Essas indagações não têm resposta fácil e menos ainda consensuais. Sabe-se, contudo, que reformas exigem apoios e dentre esses apoios é fundamental o advindo dos próprios integrantes da instituição. Nesse sentido, é absolutamente imprescindível conhecer a opinião dos magistrados, quer sobre o diagnóstico da tão propalada crise do Judiciário, quer sobre as diferentes propostas de reforma. Com essa intenção, o IDESP – Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo – realizou desde 1993 uma série de pesquisas junto a juízes, desembargadores e ministros dos tribunais, bem como junto a outros integrantes do sistema de justiça, como promotores, procuradores e delegados de polícia<sup>1</sup>.

Antes, porém, de examinar o posicionamento dos juízes revelado pela série de pesquisas, convém expor rapidamente as principais características do Poder Judiciário brasileiro, particularmente após a aprovação da Constituição de 1988. O segundo item resume as principais críticas do Judiciário e busca elaborar um diagnóstico das deficiências na prestação jurisdicional. No terceiro, são apresentadas sucintamente as principais propostas que constam dos projetos de reforma do Judiciário. A posição da magistratura sobre os principais aspectos que constam dos projetos de reforma é resumida no quarto item, bem como seu entendimento sobre temas relacionados ao ativismo judicial. Por fim, são discutidas as perspectivas a médio e longo prazo no que se refere ao Judiciário e à magistratura, tendo em vista o contexto político inaugurado em 2003, com a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva.

## O Poder Judiciário

O arcabouço jurídico-legal provoca consequências na realidade, moldando instituições, definindo direitos e garantias individuais e coletivas, regulando as relações entre governados e governantes, incentivando ou inibindo comportamentos e impondo limites ao exercício do poder. Da mesma forma, o modelo institucional estabelece parâmetros que produzem efeitos concretos. O maior ou menor grau de participação do Judiciário e de seus integrantes na vida pública está fortemente condicionado pelos imperativos constitucionais e pelo modelo institucional. Em

---

<sup>1</sup> Dados selecionados dessas pesquisas estão apresentados no Encarte de Dados do presente número de OPINIÃO PÚBLICA. Aproveitamos a oportunidade para agradecer à Professora Rachel Meneguello e à equipe do CESOP a iniciativa de organizar e tornar disponível para estudiosos e para o público em geral o material produzido pelo IDESP ao longo dos últimos 20 anos.

outras palavras, leis e instituições não são meros formalismos, mas, ao contrário, refletem e condicionam o real.

A Constituição de 1988 representou um passo importante no sentido de garantir a independência e a autonomia do Judiciário. O princípio da independência dos poderes tornou-se efetivo e não meramente nominal. Foi assegurada autonomia administrativa e financeira ao Judiciário, cabendo a este a competência de elaborar o seu próprio orçamento, a ser submetido ao Congresso Nacional conjuntamente com o do Executivo.

No que se refere à estrutura, houve uma ampla reorganização e redefinição de atribuições nos vários organismos que compõem o Poder Judiciário. Para começar, o Supremo Tribunal Federal (STF), como órgão de cúpula, passou a ter atribuições predominantemente constitucionais. Logo abaixo na hierarquia foi criado o Superior Tribunal de Justiça (STJ) que incorporou parte das atribuições antes concentradas no STF. Foram instituídos ainda o Juizado Especial de Pequenas Causas e a Justiça de Paz, remunerada no âmbito das justiças dos estados, dos territórios e do Distrito Federal. Desapareceu o Conselho Nacional da Magistratura, para dar lugar ao Conselho da Justiça Federal. O artigo 92 da Constituição assim nomeou os órgãos do Poder Judiciário: “I. o Supremo Tribunal Federal; II. O Superior Tribunal de Justiça; III. Os tribunais regionais federais e juízes federais; IV. os tribunais e juízes do trabalho; V. os tribunais e juízes eleitorais; VI. Os tribunais e juízes militares; VII. Os tribunais e juízes dos estados e do Distrito Federal e territórios”.

O STF teve sua competência ampliada na área constitucional, tendo em vista a criação do mandado de injunção e o considerável alargamento do número de agentes legitimados a propor ação de inconstitucionalidade (anteriormente atribuição exclusiva do procurador-geral da República)<sup>2</sup>. Cabe-lhe declarar a constitucionalidade ou não de leis e atos normativos *em tese* (ou seja, em ação direta contra a lei em si), atribuição jurídico-política própria de uma Corte Constitucional. Compete-lhe também julgar, em recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância por outros tribunais, quando a decisão recorrida contraria dispositivo da Constituição, declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal e/ou julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição. Foi também lhe dado poder para julgar originariamente as causas em que a magistratura é direta ou indiretamente interessada, mas foi-lhe extraída, contudo, a função que desempenhou desde a sua criação, de tribunal unificador da aplicação do direito federal infraconstitucional. Além disso, a

---

<sup>2</sup> Após a Constituição de 1988 passaram a ser nove os possíveis titulares de ação direta de inconstitucionalidade: o presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; a Mesa da Assembléia Legislativa; o governador de Estado; o procurador-geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional; confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Constituição de 1988 retirou a representação avocatória da sua lista de competências.

A grande inovação, no que se refere à estrutura do Poder Judiciário, foi a criação do Superior Tribunal de Justiça, cujos principais fundamentos eram descongestionar o STF e assumir algumas das funções antes atribuídas ao Tribunal Federal de Recursos. Trata-se de um órgão acima dos tribunais federais e dos tribunais dos estados, com as atribuições principais de guardar a legislação federal e de julgar em recurso especial as causas decididas em única e última instância pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos estados, dos territórios e do Distrito Federal. O STJ tem sede na capital federal e possui jurisdição sobre todo o país. É composto de 33 ministros, nomeados pelo presidente da República, após aprovação do Senado.

Foi criado também o Conselho da Justiça Federal, com finalidade de supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeira e segunda instâncias.

A Justiça Federal, recriada em 1965, foi mantida na Constituição de 1988. Foi, entretanto, extinto o Tribunal Federal de Recursos e foram instituídos tribunais regionais federais, com o objetivo de descentralizar a justiça de segundo grau. Os tribunais regionais federais compõem-se de no mínimo sete juízes, nomeados pelo presidente da República.

Compõem ainda o Poder Judiciário as justiças especiais: a do trabalho, a eleitoral e a militar. Conferiu-se aos estados a organização de sua justiça, cabendo às constituições estaduais a definição da competência dos tribunais, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça. A justiça dos estados é formada por órgãos de primeiro e segundo graus. Os tribunais representam a justiça de segundo grau. No primeiro grau estão os juízes de direito, tribunais do júri, juízes de paz e juizados especiais.

A nova ordem constitucional reforçou o papel do Judiciário na arena política, definindo-o como uma instância superior de resolução de conflitos entre o Legislativo e o Executivo, e destes poderes com os particulares que se julguem atingidos por decisões que firam direitos e garantias consagrados na Constituição. O protagonismo político do Judiciário está inscrito em suas atribuições e no modelo institucional. As atribuições não apenas foram aumentadas com a incorporação de um extenso catálogo de direitos e garantias individuais e coletivos como alargaram-se os temas sobre os quais o Judiciário, quando provocado, deve se pronunciar.

Ao lado dessas modificações, também foram ampliados instrumentos jurídicos, responsáveis pela efetivação das obrigações constitucionais. Destacam-se, entre eles: o habeas-corpus; o mandado de segurança, individual ou coletivo (partidos políticos, organizações sindicais, entidades de classe ou associações civis); o mandado de injunção; o habeas-data; a ação popular; a declaração de

*inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual; a inconstitucionalidade por omissão.*

## **O Judiciário e a crise na prestação jurisdicional**

Críticas ao desempenho das instituições encarregadas de distribuir justiça praticamente acompanharam a instalação e o desenvolvimento destas organizações no país. Desde as primeiras Cortes, criadas ainda no período colonial, vozes se levantaram mostrando sua inoperância e o quanto distavam de um modelo de justiça minimamente satisfatório. Nos últimos tempos, entretanto, tornou-se dominante a idéia de que estas instituições, além de incapazes de responder à crescente demanda por justiça, tornaram-se anacrônicas e, pior ainda, refratárias a qualquer modificação. Nas análises mais impressionistas sustenta-se, inclusive, que as instituições judiciais ficaram perdidas no século XVIII ou, na melhor das hipóteses, no XIX, enquanto o resto do país teria adentrado o ano 2000.

A constância nas críticas à justiça estatal é um denominador absolutamente comum quando se examina textos especializados, crônicas e mesmo debates parlamentares, ao longo dos quatro últimos séculos. Esse traço - saliente-se - não é singular ao Brasil, ainda que, entre nós, possua características próprias. Em praticamente todos os países têm sido reiterados os argumentos mostrando deficiências na prestação jurisdicional. Tais argumentos não particularizam nem mesmo os países mais pobres e/ou sem longa tradição democrática. É claro que recorrer à universalidade da crítica não significa pretender equiparar, colocando em idêntico patamar, experiências distintas, nem diminuir o tamanho do problema. Significa, isto sim, focalizar uma questão que é relevante e que tem mobilizado o interesse de analistas e dirigentes políticos em todos os cantos do mundo.

Ainda que se ressalte que o sentimento de insatisfação seja antigo e comum à grande parte dos países civilizados há, contudo, que se destacar os traços que têm diferenciado a crise da justiça no Brasil e conferido particularidades para os últimos anos. A situação recente difere de todo o período anterior em pelo menos dois aspectos: 1) a justiça transformou-se em questão percebida como problemática por amplos setores da população, da classe política e dos operadores do Direito, passando a constar da agenda de reformas; 2) tem diminuído consideravelmente o grau de tolerância com a baixa eficiência do sistema judicial e, simultaneamente, aumentado a corrosão no prestígio do Judiciário. De fato, as instituições judiciais – mesmo que em grau menor do que o Executivo e o Legislativo – apesar de há longo tempo criticadas, saíram da penumbra (confortável?) e passaram para o centro das preocupações. E, por outro lado, acentuaram-se as críticas e a queda nos índices de credibilidade.

É possível sustentar que a peculiaridade do caso brasileiro, como de resto da maior parte dos países latino-americanos, está na magnitude dos sintomas indicando a necessidade de reformas. São inúmeras as pesquisas de opinião retratando a expressiva insatisfação da população com a justiça estatal. Levantamentos de institutos especializados (Vox Populi, Data Folha, IBOPE, Gallup) mostram que, em média, 70% dos entrevistados não confiam no sistema de justiça. Recentes investigações realizadas pelo IDESP (Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo) apontam que os indicadores mais gerais são igualmente válidos para setores de elite da população. Entre os empresários, por exemplo, o Judiciário é muito mal avaliado, chegando a 89% os que o consideram "ruim" ou "péssimo", em termos de agilidade (IDESP, 1996).

Mesmo os operadores do sistema de justiça, tradicionalmente mais reservados em suas apreciações e vistos como portadores de forte espírito corporativo, têm reconhecido que as condições presentes são desfavoráveis<sup>3</sup>. Senão vejamos:

**Tabela 1**  
**Existência de Crise na Justiça (em %)**

Integrantes	Concorda Totalmente	Concorda em Termos	Discorda em Termos	Discorda Totalmente	Sem Opinião
Poder Judiciário	22,0	54,5	..	20,5	3,0
Ministério Público dos Estados	27,0	58,0	9,0	2,0	4,0
Ministério Público Federal	44,0	51,0	3,0	0,5	1,5

Fontes: Sadek (1995 b); Sadek (1997); Sadek e Castilho (1998).

Magistrados, promotores e procuradores da república têm se mostrado sensíveis à existência de uma crise na justiça. Observe-se que apenas 20,5% dos integrantes do Poder Judiciário discordaram inteiramente da afirmação segundo a qual haveria uma crise na justiça. Este percentual é significativamente menor junto

---

<sup>3</sup> O IDESP realizou uma série de pesquisas junto aos operadores do direito. Todas elas tiveram o apoio da Fundação Ford e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. Os dados relativos à opinião da magistratura, colhidos em 1993, encontram-se em Sadek (1995b). A opinião dos integrantes dos Ministérios Públicos dos Estados (pesquisa feita em 1996) está em Sadek (1997). Os resultados da pesquisa realizada, em 1997, junto aos integrantes do Ministério Público Federal encontram-se em Sadek e Castilho (1998).

aos membros do Ministério Público dos estados (2%) e do Ministério Público Federal (0,5%). A distância no tempo em que as pesquisas foram feitas – a primeira em 1993 e as duas últimas em 1996 e 1997, respectivamente – pode explicar as diferenças encontradas. Nos últimos anos, como salientamos, não apenas tem crescido a insatisfação com o desempenho das instituições judiciais, como um maior percentual de seus próprios integrantes tem tendido a concordar com a afirmação segundo a qual há uma crise na justiça. Sublinhe-se, inclusive, que os operadores do Direito têm sido chamados a interferir no debate e suas associações representativas têm tido participação ativa quer para propor mudanças, quer para impedir que certas alterações sejam aprovadas.

A indiscutível insatisfação com a prestação jurisdicional, embora central na elaboração de qualquer diagnóstico, encobre questões diversas, provenientes de causas diferentes, provocando consequências distintas. Convém, pois, discernir as questões. Trata-se, certamente, de um problema que não se circunscreve à instituição, produzindo efeitos abrangentes, interferindo na ordem legal, passando pela garantia dos direitos individuais e coletivos e até mesmo interpondo sérios obstáculos à implementação de projetos de desenvolvimento e de inserção da economia nacional na nova ordem internacional.

Com o objetivo de aperfeiçoar a análise, consideramos que o sistema de justiça, em geral, e o Poder Judiciário, em particular, devem ser enfocados a partir de duas dimensões: uma política propriamente dita e outra relacionada à solução de conflitos de natureza não política. A distinção entre estas duas dimensões permite apreender o Judiciário em suas funções básicas, ainda que existam áreas de interseção entre elas: poder de Estado e órgão público instituído com a finalidade de arbitrar disputas e garantir direitos.

### *Diagnóstico: A Dimensão Política*

A extrema visibilidade dos problemas decorrentes da dimensão política do Judiciário, nos últimos anos, decorre fundamentalmente do fato do país viver momentos de ajuste econômico, político e social e de adaptação de toda a sua infraestrutura às exigências de inserção no mercado internacional, sob a égide de uma Constituição excessivamente detalhista. Do ponto de vista abstrato, pode-se sustentar que esta visibilidade será tanto maior quanto mais amplo for o número de decisões majoritárias definidas pelo Congresso ou pelo Executivo que alterem o *status quo*. Assim, em um país com uma ampla agenda de reformas e que adote um modelo institucional que combina a judicialização da política e a politização do Judiciário, como é o caso do Brasil, os problemas oriundos da dimensão política do Poder Judiciário são mais do que esperados, tornam-se inevitáveis.

A tendência à expansão da presença do Poder Judiciário na arena pública pode ser confirmada pelo expressivo aumento no número de ações diretas de constitucionalidade – o indicador clássico do processo de judicialização da política. De 1988 a 25/01/2004 foram impetradas 3.097 ações.

Essas ações representam sempre um total relevante. A participação de partidos políticos, de governadores de estado e de confederações e entidades sindicais tem sido muito significativa, superando largamente o percentual de ações propostas pelo Procurador-Geral da República, o único agente, antes da vigência da Constituição de 1988, com legitimidade para propor este tipo de ação.

Destaque-se, também, que são os partidos de oposição os principais proponentes. Segundo Vianna, de 1988 até 1998, 74% das ações diretas de constitucionalidade originárias de partidos políticos foram impetradas por agremiações partidárias de esquerda, contrárias ao governo. “A partir de abril de 1994, não apenas se verificou um aumento muito significativo das Adins das organizações partidárias, como também sua aplicação em questões relevantes e de interesse geral (...)” (VIANNA, 1999, p. 96).

Esta face da “dimensão política” do Judiciário é freqüentemente apontada como um componente consociativo<sup>4</sup> da engenharia institucional do país, que contribui para dificultar a governabilidade. Em outros termos, a transformação do Judiciário em arena política fortalece as possibilidades de voto às decisões aprovadas pela maioria, tornando mais problemáticos os processos de tomada e de implementação de decisões.

A proposição de ações diretas de constitucionalidade não cobre o amplo potencial da dimensão política do Judiciário. Como indicamos no item II, a concessão de liminares, a possibilidade de decisões judiciais paralisando medidas provenientes do Executivo e do Legislativo ou mesmo impondo determinadas resoluções preenchem essa dimensão, provocando reações por parte do governo, da classe política e de setores da sociedade. Neste sentido, são freqüentes críticas segundo as quais vive-se em um “manicômio jurídico”, a magistratura age “ideologicamente”, como se representasse o “verdadeiro interesse do povo”, ou como se os recursos públicos fossem inesgotáveis, ou ainda de forma alheia às consequências de suas decisões, quer na economia quer para a máquina administrativa.

Para ilustrar, vale a pena recorrer ao exemplo com o qual iniciamos este texto, a liminar concedida por um juiz federal de Mato Grosso, no início de 2004, obrigando os cidadãos norte-americanos a terem suas impressões digitais e fotografias recolhidas pela Polícia Federal. Questionado sobre as dificuldades da implementação de sua liminar e sobre o fato de estrangeiros terem ficado na fila de

---

<sup>4</sup> A democracia de consenso caracteriza-se pela repartição, limitação e dispersão do poder. Ver especialmente Lipjhart (1991).

espera por mais de 8 horas, disse o magistrado: “Isso é um problema do Executivo. Não tem nada a ver com o Judiciário” (jornal *O Estado de S. Paulo*, 8/1/2004). A Associação dos Juízes Federais do Brasil, por seu lado, divulgou nota oficial em defesa do juiz:

“a segurança do país e a política de controle das fronteiras não são de competência exclusiva do Poder Executivo. Se este age mal, ou, deixa de agir, infringindo preceitos jurídicos, a atuação do Judiciário é possível, desde que provocado formalmente por parte legítima” (jornal *O Estado de S. Paulo*, 8/1/2004).

Em contraposição, muitos juristas classificaram a medida como “descabida, infeliz e prejudicial à imagem do Brasil”, além de afirmarem que fere a Constituição e que o Judiciário seria incompetente para decidir sobre questões relativas à soberania do país. Na mesma direção, foi posta a questão: “a quem cabe a aplicação do princípio da reciprocidade, ao governo ou aos tribunais?”, em uma clara censura ao Judiciário e, ao mesmo tempo, clamando por reformas.

Independentemente de se tomar posição, de um lado ou de outro, trata-se de sublinhar que decisões como esta, ou como as inúmeras liminares concedidas por ocasião das votações relativas à privatização de setores da economia, são legalmente justificáveis, institucionalmente possíveis e têm sido tomadas com freqüência.

Cabe salientar que a dimensão política do Judiciário provoca reações, sobretudo por parte do governo e dos partidos de sustentação do Executivo – independentemente do partido ou dos partidos que ocupem esta posição. Não por acaso, o tema da reforma do sistema de justiça tem voltado ao debate obedecendo aos ciclos de decisões que alteram o *status quo*, quer por autoria do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário. De toda forma, a dimensão política do Judiciário tem sido vista como crítica e como prioritária em projetos de mudanças. Do ponto de vista do jogo político, pode-se mesmo sustentar que esta dimensão da presença do Judiciário é apontada como a mais problemática e, portanto, como sujeita a alterações em um projeto de reforma.

### *Diagnóstico: A Dimensão Não Política*

Esta dimensão contempla as funções do Judiciário relacionadas ao seu papel de organismo encarregado de distribuir justiça. Deste ângulo, cabe examinar a instituição como uma agência pública prestadora de serviços. Grande parte da insatisfação popular com a justiça refere-se a esta dimensão. A ela são dirigidas

ácidas críticas, tais como: “a justiça tarda e falha”; “a justiça não é igual para todos”; “a justiça é elitista”; “mais vale um mal acordo do que uma boa demanda”; “para os amigos tudo para os inimigos a lei”; “a lei, ora a lei” etc.

Para o exame desta dimensão, uma vez mais, é necessário distinguir aspectos. Há que se examinar, por um lado, a demanda por justiça e, de outro, o processamento desta demanda.

### *A Demanda por Justiça*

No que se refere à demanda, o crescimento nos índices de procura por justiça oferecida pelo Estado está altamente relacionado às taxas de industrialização e ao processo de urbanização. O crescimento nestes indicadores provoca aumento no número e no tipo de conflitos e, consequentemente, há uma maior probabilidade de que estes litígios convertam-se em uma maior demanda pelos serviços do Judiciário. A potencialidade de conversão de litígios em demanda por serviços judiciais depende, por sua vez, da consciência de direitos e da credibilidade na máquina judicial. Desta forma, a mera transformação estrutural por que passou a sociedade brasileira, de predominantemente agrária e rural para industrial e urbana, num intervalo de menos de 50 anos, tomando como ponto de partida o início da década de 1930, justificaria a multiplicação dos conflitos. Esta potencialidade de conflitos foi, no entanto, em grande parte, contida pela ausência de vida democrática e pelo descrédito na justiça. Efetivamente, dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) de 1988 mostram que a maior parte dos litígios sequer chega a uma corte de justiça - apenas 33% das pessoas envolvidas em algum tipo de litígio procuram solução no Judiciário.

As dificuldades de acesso ao Judiciário são constantemente lembradas como um fator inibidor da realização plena da cidadania<sup>5</sup>. O desconhecimento dos direitos, por um lado, e a percepção de uma justiça vista como cara e lenta, de outro, afastam dos tribunais a maior parte da população<sup>6</sup>. Daí afirmar-se que a

<sup>5</sup> Cappelletti e Garth (1988, p. 12), em texto que se tornou referência obrigatória para os estudiosos do sistema de justiça, afirmam que “a titularidade de direitos é destituída de sentido na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode ser encarado como o requisito fundamental - o mais básico dos direitos humanos - de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”.

<sup>6</sup> Boaventura de Sousa Santos arrola três fatores como responsáveis pela distância entre a massa de cidadãos e a justiça: “os cidadãos de menores recursos tendem a conhecer pior os seus direitos e, portanto, a ter mais dificuldades em reconhecer um problema que os afeta como sendo problema jurídico; (...) mesmo reconhecendo o problema como jurídico, como violação de um direito, é necessário que a pessoa se disponha a interpor a ação. Os dados mostram que os indivíduos das classes mais baixas hesitam muito mais que os outros em recorrer aos tribunais mesmo quando reconhecem estar perante um problema legal; (...) quanto mais baixo é o estrato sócio-econômico do cidadão menos provável é que conheça advogado ou que tenha amigos que conheçam advogados, menos provável é que

grande massa da população só procura a justiça estatal quando não há outra alternativa. Nestas circunstâncias, não se trataria de uma utilização voluntária, para a efetivação de direitos, mas compulsória. Isto significa que a face do Judiciário conhecida por largos setores de jurisdicionados não é a civil, mas é, sobretudo, a criminal<sup>7</sup>.

Esta constatação mais geral não se aplica, entretanto, a todos os estratos sociais. Há setores que buscam a justiça, extraíndo vantagens de suas supostas ou reais deficiências, bem como dos constrangimentos de ordem legal. Este é o caso, por exemplo, tanto de certos órgãos estatais como de grupos empresariais. Pesquisa conduzida pelo IDESP junto a empresários, em 1996, mostrava que, embora a principal crítica dirigida ao Judiciário fosse a sua falta de agilidade, esta situação nem sempre era avaliada como prejudicial para as empresas. Muitos empresários chegaram a admitir que a morosidade é por vezes benéfica, principalmente na área trabalhista. A despeito de, na maioria dos casos, os entrevistados afirmarem que eram prejudicados pela morosidade da justiça, também reconheciam que litigar compensava. Teoricamente, em grande parte das situações, um lado terá a ganhar e o outro a perder com a lentidão da justiça<sup>8</sup>.

Tal como as empresas, também o governo e certas agências públicas têm sido responsáveis pelo extraordinário aumento da demanda no Judiciário. Calcula-se que o Executivo e o INSS<sup>9</sup> respondam por cerca de 80% das ações judiciais. Há mesmo quem afirme, como o fez o então presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros, desembargador Paulo Medina, que "quanto mais essas demandas judiciais são proteladas por causa da estrutura morosa do Judiciário, mais o Executivo é beneficiado" (jornal *O Estado de S.Paulo*, 27/2/1997).

Em resumo, pode-se sustentar que o sistema judicial brasileiro nos moldes atuais estimula um paradoxo: **demandas de menos** e **demandas de mais**. Ou seja, de um lado, expressivos setores da população acham-se marginalizados dos serviços judiciais, utilizando-se, cada vez mais, da justiça paralela, governada pela lei do mais forte, certamente muito menos justa e com altíssima potencialidade de desfazer todo o tecido social. De outro, há os que usufruem em excesso da justiça oficial, gozando das vantagens de uma máquina lenta, atravancada e burocratizada.

---

saiba onde, como e quando pode contratar o advogado, e maior é a distância geográfica entre o lugar onde vive e a zona da cidade onde se encontram os escritórios de advocacia e os tribunais." (SANTOS, 1989, p. 49)

<sup>7</sup> Carvalho baseado em dados de pesquisa conclui que o sistema de justiça "é inacessível a grande maioria dos brasileiros. Para eles, existe o Código Penal, não o Código Civil" (CARVALHO, 1997, p. 105).

<sup>8</sup> Quando solicitados a avaliar os resultados econômicos das ações propostas por suas empresas nos últimos dez anos, 59% responderam que os benefícios superaram os custos, 11% que os custos superaram os benefícios e 13% que os custos e benefícios foram aproximadamente iguais, enquanto 17% não souberam avaliar (IDESP, 1996).

<sup>9</sup> INSS – Instituto Nacional de Seguro Social – é a instituição pública responsável pelo pagamento de pensões e aposentadorias da Previdência Social.

As deficiências do aparelho judicial somadas aos ritos processuais criam situações de vantagem e/ou privilégios, portanto, de desigualdade. Assim, a ampla possibilidade de recursos facultada pela legislação favorece o "réu", o "devedor", adiando uma decisão por anos. Chega a ser consensual entre os especialistas a avaliação de que ingressar em juízo, no caso de quem deve, é um bom negócio, seja este réu o setor público ou particulares.

## A Entrada e o Processamento das Demandas

Apesar das críticas, todos os números referentes ao Judiciário são grandiosos. São milhares de processos entrados a cada ano e milhares de julgados. De fato, quando se observa tanto a movimentação judicial anual quanto a evolução do número de processos entrados de 1990 a 2002, não há como fugir de uma primeira constatação: a demanda por uma solução de natureza judicial tem sido extraordinária. Ainda que em magnitude relativamente menor, o mesmo pode ser dito no que se refere à quantidade de processos julgados: o volume de trabalho da justiça tem sido apreciável.

A Tabela 2 reúne dados sobre a Justiça Comum de Primeiro Grau, no país como um todo, para o período compreendido entre 1990 e 2002, além de trazer informações sobre o tamanho da população brasileira.

**Tabela 2**  
**População, Processos Entrados e Julgados na Justiça Comum,  
de 1990 a 2002**

Ano	População	Processos Entrados	Processos Julgados
<b>1990</b>	144.764.945	3.617.064	2.411.847
<b>1991</b>	146.815.815	4.250.133	2.947.177
<b>1992</b>	148.866.685	4.560.833	3.214.948
<b>1993</b>	150.917.554	4.419.699	3.347.725
<b>1994</b>	152.968.424	3.423.403	2.533.619
<b>1995</b>	155.019.293	4.266.325	2.970.509
<b>1996</b>	157.070.163	5.901.824	4.106.962
<b>1997</b>	159.121.033	6.964.506	5.472.489
<b>1998</b>	161.171.902	7.719.169	5.188.146
<b>1999</b>	163.998.652	8.717.300	5.791.959
<b>2000</b>	169.799.170	9.463.246	6.164.532
<b>2001</b>	169.799.170	9.489.657	8.063.303
<b>2002</b>	174.799.170	9.764.616	7.506.697

Fontes: IBGE; Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário

Neste período de 13 anos - de 1990 a 2002 - entraram, em média, na justiça comum 6.350.598 processos por ano, devendo-se ressaltar uma tendência de crescimento na demanda por uma solução judicial. Efetivamente, enquanto em 1990 chegaram até o Judiciário 3.617.064 processos, em 2002 este número mais do que dobrou, atingindo 9.764.616 – um crescimento de 270%. Houve um aumento constante no número de processos entrados, com uma única exceção: o ano de 1994, quando se assistiu a uma redução de 5,35%. Em linhas gerais, pode-se afirmar que o ano de 1994 marca um divisor de águas em relação à evolução no número de processos. Pois, de 1990 até 1993, verifica-se uma relativa estabilidade no índice de crescimento anual; em 1995, praticamente repete-se a quantidade de 1993 e a partir de 1996 nota-se um aumento considerável.

Durante os anos em exame houve, em média, um processo para cada 31 habitantes. Este índice sofreu grandes variações no período: indo de 1 processo entrado para cada 40 habitantes em 1990 até 1 processo entrado para cada 18 habitantes em 2001 e 2002 - os valores mais baixos nesta série de dados. Embora estes números refiram-se a uma média e, como tal, escondam diversidades, eles revelam um ângulo precioso sobre a justiça brasileira: trata-se de um serviço público com uma extraordinária demanda e, ao que tudo indica, com uma procura crescente.

O aumento no volume de processos entrados no Judiciário é muito maior do que faria supor o crescimento da população. Enquanto o número de habitantes no período cresceu 20%, a procura pela justiça de 1º grau aumentou 270%.

Trocando-se o ângulo e observando-se os processos julgados, nota-se que, *grosso modo*, sua evolução acompanha o crescimento no número de processos entrados, apresentando uma média anual de 4.593.839. Entre 1990 e 2002 houve um aumento de 311% nos processos julgados – um percentual superior ao crescimento verificado nos processos entrados, graças, principalmente, ao desempenho observado em 2001.

Focalizando-se, contudo, os números referentes aos julgados pelo Judiciário ano a ano, verifica-se que a defasagem entre o total de processos entrados e julgados é relativamente constante e sempre significativa: em média são julgados 72% dos processos entrados. Os piores indicadores referem-se aos anos de 1990 e de 1998, enquanto o melhor a 2001, quando foram julgados 85% dos processos existentes.

Esses dados permitem elaborar um primeiro mapeamento do Judiciário, no que se refere à demanda por seus serviços e à sua capacidade de resposta. O país, contudo, apresenta enormes variações regionais e entre suas unidades federativas. Testes de correlação entre indicadores de desenvolvimento socioeconômico e quantidade de demandas que chegam até os serviços judiciais indicam que as

variáveis sociais e econômicas provocam reflexos na demanda pelo Judiciário e no desempenho deste poder<sup>10</sup>.

No que se refere aos efeitos do IDH (índice de desenvolvimento humano) na procura pelo Judiciário, é possível afirmar que melhorias neste índice possuem correlação positiva com o aumento no número de processos entrados na justiça (Correlação de Spearman de 0,7333). Isto é, aumentos nos níveis de escolaridade, de renda e na longevidade contribuem para o crescimento na demanda por serviços judiciais.

Em relação às regiões, o IDH permite-nos afirmar que o Nordeste e o Norte reúnem os mais baixos indicadores socioeconômicos do país, durante todo o período. Em contraste, o Sul, o Sudeste e o Centro-Oeste apresentam as melhores condições no que diz respeito às dimensões captadas pelo IDH. Testes de correlação indicam que quanto mais alto é o IDH, melhor é a relação entre processos entrados e população, existindo uma associação significativa entre o grau de desenvolvimento socioeconômico e o número de processos entrados por habitante (correlação de Spearman de -0,7662).

Quanto à participação média das regiões no total de processos entrados observa-se que: a) a região Sudeste apresenta um maior número de processos do que faria supor o tamanho de sua população, possuindo, em média, 64% de todos os processos entrados no país, enquanto a sua população corresponde a 43% do total de habitantes no Brasil; b) da mesma forma, a região Sul abriga uma parcela de 15% da população brasileira e tem, em média, 20% dos processos entrados; c) em contraste, a região Nordeste contribuindo com 29% da população brasileira, participa, em média, com somente 6% dos processos entrados; d) a região Norte possui 7% da população e responde, em média, por somente 3% dos processos; e) a região Centro-Oeste apresenta uma participação eqüitativa no que se refere à população e processos – uma média de 6%.

Quanto aos processos julgados, repetem-se os dados favoráveis à região Sudeste: encontra-se nela o maior percentual de respostas do Judiciário (65%, em média, no período) no total de sentenças proferidas. Em seguida, aparece a região Sul com 22%, em média, dos processos julgados entre 1990 e 2002. O Nordeste e o Centro-Oeste participam com iguais 5%. A menor contribuição está no Norte, com apenas 2% no total de processos julgados no país.

Quando se examina, contudo, a relação entre processos julgados e entrados, o melhor desempenho do Judiciário está na região Sul. Nesta região, o Judiciário julga, em média, 78% dos processos que chegam até as suas portas. Na região Sudeste este índice é de 72%. Em contraste, aparecem as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nas quais, além de ser menor o número de processos julgados, é

---

<sup>10</sup> Para descrição e análise dessas correlações ver Sadek, Lima e Araújo (2001).

comparativamente muito mais baixa a relação entre processos julgados e entrados (no Norte são julgados, em média, 60% das demandas; no Nordeste 56%; e no Centro-Oeste 59%).

Tanto a média nacional como as regionais escondem apreciáveis diferenças entre as unidades federativas. As diversidades entre os estados no país, por vezes, são ainda mais contrastantes do que as observadas entre as regiões<sup>11</sup>.

Embora a justiça de primeiro grau concentre a maior parte dos processos, é também apreciável a movimentação dos tribunais.

Nos tribunais dos Estados e do Distrito Federal e territórios, no período de 1990 a 2000, tanto os números de processos julgados como o de entrados foram crescentes, com exceção dos entrados em 1997 e dos julgados em 1995. Efetivamente, quando se compara o início da década com o final, os resultados obtidos são sempre significativos. Entraram, em 1990, 125.388 processos nos Tribunais de Justiça do país. Este número cresceu mais de quatro vezes em 2000, passando para 545.398. Quanto aos processos julgados, o ano de 1990 registrava um total de 114.237; em 2000 atingiu-se três vezes e meia mais: 410.304 julgamentos.

Tal como seria de se esperar, dado o tamanho de sua população e sobretudo a movimentação na justiça de primeiro grau, as médias relativas ao estado de São Paulo destacam-se por sua magnitude e por distarem dos índices dos demais estados. Entraram no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em 1990, 40.467 processos. Este número subiu para 159.558 em 2000, um crescimento de 394%. Quanto aos processos julgados, o crescimento foi igualmente espetacular: enquanto em 1990 foram julgados 44.247 processos, em 2000, este número passou para 111.751: um crescimento de 252%. A grandiosidade desses números provavelmente explica o fato de que a fila de espera para a distribuição (designação do desembargador responsável pelo processo) de processos na segunda instância

---

<sup>11</sup> Embora em um texto como este não caiba tal grau de especificação, sublinhe-se, apenas para ilustrar, que as variações no interior da cada região são também muito expressivas. Na região Nordeste, por exemplo, o pior desempenho fica por conta do Rio Grande do Norte, que tem um processo entrado para cada 3.731 habitantes – a mais alta média no país. O estado do Rio Grande do Norte foge inteiramente não apenas do padrão nacional, mas também do encontrado na região Nordeste, devido à excessiva variação no número de processos entrados no período: passando de 132 em 1990 para 24.162 em 1995. O estado da Bahia destaca-se pela alta média na relação processos entrados/habitantes: há um processo para cada 282 habitantes. No que se refere à proporção de processos julgados sobre os entrados, dois estados chamam a atenção: Maranhão e Sergipe. O primeiro, pelo baixíssimo número de processos julgados – apenas 24% dos entrados; e Sergipe pela situação oposta, uma vez que são julgados, em média, 89% por processos entrados.

no estado seja, atualmente, de, no mínimo, três anos<sup>12</sup>. Isto significa que, caso não haja uma mudança radical, os recursos que estão sendo apresentados no tribunal levarão seis anos e quatro meses, em média, para serem julgados e, em muitos casos, as ações já terão perdido o sentido quando forem proferidas as sentenças.

O Tribunal de Justiça do estado de São Paulo participa com 36% no total de processos entrados em cortes de segundo grau no país, enquanto sua população representa apenas 22% da brasileira. Comparando-se a proporção da população do estado com a do país e a proporção dos processos de cada tribunal com o total de processos da justiça de segundo grau, alguns dados podem ser salientados: a) o Distrito Federal tem 1% da população e 3% dos processos; b) o Rio Grande do Sul participa com 6% na população nacional e 13% nos processos; c) Santa Catarina tem 3% da população e 5% dos processos; d) Minas Gerais possui 11% da população brasileira e sua participação nos processos é de 6%; e) o Rio de Janeiro tem 8% da população e 10% dos processos; f) o estado da Bahia possui 8% da população e 3% dos processos; g) Maranhão tem 3% da população e 0,7% dos processos.

Tal como se passa na justiça dos estados e em seus tribunais, é apreciável o movimento processual da justiça federal. Trata-se, neste caso, de uma justiça mais recente e que reflete claramente as inovações introduzidas na estrutura do poder Judiciário pela Constituição de 1988.

A movimentação processual cresceu de forma surpreendente, tanto na primeira como na segunda instância da justiça federal. O número de processos distribuídos no 1º grau aumentou mais de 5 vezes de 1989 a 2002, assim como o de julgados. A defasagem entre distribuídos e julgados é sempre considerável. Em média, são julgados apenas 57% dos entrados.

No que se refere aos tribunais regionais, enquanto em 1989 foram distribuídos um total de 96.021 processos, em 2002, este número passou para 538.104 - um volume cinco vezes maior do que o do início da série. O maior crescimento relativo foi verificado no TRF da 5ª Região (1.105%) e o menor no TRF da 2ª Região (295%). O maior movimento é observado no TRF da 3ª região, que possui quase a metade dos processos entrados de todos os outros tribunais. Em contraste, o menor número de processos entrados é verificado no TRT da 5ª Região.

Durante todo o período, é alta a defasagem entre o número de processos entrados e julgados. Esta observação vale não apenas para o país como um todo como para cada tribunal em particular. A diferença entre o número de processos distribuídos e julgados nestes tribunais é a mais alta de todas as cortes de justiça do país.

---

<sup>12</sup> No final de 2003, havia cerca de 450 mil processos aguardando distribuição na segunda instância do Judiciário do estado de São Paulo. A segunda instância desse estado inclui o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Alçada Criminal e dois Tribunais de Alçada Cível.

Repetem-se, em relação ao Superior Tribunal de Justiça, as observações feitas anteriormente. Esta corte de justiça, criada pela Constituição de 1988, apresenta uma movimentação extraordinária. O crescimento no volume de processos distribuídos foi vertiginoso. Os números relativamente baixos referentes a 1989, 6.103 processos, refletem o período inaugural desta corte de justiça. Tudo indica que a tendência ao aumento no número de processos ainda não encontrou o seu teto. Os números vêm se multiplicando a cada ano. A mesma constatação pode ser feita no que se refere aos processos julgados. Saliente-se que, desde 1993, os julgados têm ultrapassado os distribuídos (com a exceção de 1995), não ocorrendo, por conseguinte, neste tribunal, o que se verifica nas outras cortes de justiça já retratadas: uma apreciável defasagem entre o número de processos entrados e julgados.

A mais alta corte do país, o Supremo Tribunal Federal, apresenta números que surpreenderiam a qualquer estudioso do sistema de justiça. Em 1940, chegavam até o STF 2.419 processos; em 1950, 3091; em 1960, 6.504; em 1970, 6.367; em 1980, 9.555; em 1990, 18.564; em 2000, 105.307; em 2001, 110.771; em 2002, 160.453. Trata-se, como se percebe, sobretudo a partir de 1980, de um crescimento extraordinário, demonstrando a intensa utilização deste tribunal. Os números de julgamentos são igualmente surpreendentes: 1.807 em 1940; 3.371 em 1950; 5.747 em 1960; 6.486 em 1970; 9.007 em 1980; 16.449 em 1990; 86.138 no ano de 2000; 109.692 em 2001; 283.097 em 2002.

Depreende-se desses dados que tem havido um aumento vertiginoso no número de processos recebidos, bem como no de distribuídos, de julgados e de acórdãos publicados. O volume de processos recebidos de 1989 a 2002 cresceu 10,89 vezes, enquanto o de julgamentos aumentou apenas 4,76 vezes.

### **A Justiça e os Juízes**

Todos os dados relativos à movimentação do Poder Judiciário mostraram um traço comum: a defasagem entre o número de processos entrados e julgados. Normalmente, aponta-se o pequeno número de juízes como responsável por esta situação.

Segundo dados oficiais, relativos a 2001, estavam previstos em lei 6.819 cargos de juiz para a justiça comum de primeiro grau, estando providos apenas 5.494; para os Tribunais de Justiça 880, e preenchidos 862; para os Tribunais Regionais Federais 101; para o Superior Tribunal de Justiça 33 e 11 para o Supremo Tribunal Federal. Como se depreende, as diferenças entre cargos previstos e preenchidos ocorrem na primeira instância e nos tribunais dos estados. De um total de 6.819 cargos previstos em lei, há uma vacância de 19,43%. O percentual de vacância chega a 59,6% no Acre, a 42% no Distrito Federal e a 39,2% no

Amazonas. Dentre todas as 27 unidades da federação, apenas oito possuem todos os postos preenchidos. Informações referentes a 2002 indicam que a vacância chegou a 26,1%, devido sobretudo ao número de magistrados que solicitou aposentadoria e à ausência de concursos de ingresso.

Caso todos os cargos previstos em lei estivessem preenchidos, o Brasil apresentaria uma média de um juiz para cada 24.900 habitantes em 2001. Esse índice é inferior ao encontrado em países mais desenvolvidos, é verdade, mas melhor do que o verificado no início da década, em 1990, quando havia um juiz para cada 29.542 habitantes. Face, contudo, à existência de postos previstos, mas não preenchidos, a relação juiz/habitantes é menos favorável: 30.906. Informações, contudo, relativas a 2002 indicam que a situação piorou, com o país passando desde então a contar com um juiz para cada 32.393 habitantes.

No que se refere às unidades federadas, é notável a variação existente. As proporções encontradas nos estados vão de um mínimo de um juiz para cada 8.954 habitantes no Amapá até um juiz para cada 42.106 habitantes no Pará.

Em 2001, considerando-se o país como um todo, houve, em média, 1.727 processos julgados por juiz. Uma vez mais, esta média esconde apreciáveis diferenças estaduais – os juízes mais produtivos estão em São Paulo e os menos no estado da Bahia.

Quanto aos Tribunais de Justiça, o país conta hoje com um total de 862 desembargadores. Há, no entanto, 18 cargos não preenchidos, o que somaria 880 magistrados atuando na segunda instância da justiça dos estados. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro tem o maior número de desembargadores: 145; em seguida aparece o tribunal do estado de São Paulo, com 132; depois, o do Rio Grande do Sul, com 123. Roraima e Amapá têm somente 7, cada um, e o Acre possui 8 desembargadores.

No que diz respeito à relação cargo provido por habitante, a média nacional é de um desembargador para cada 187.692 habitantes. Porém, como se trata de uma corte que julga, sobretudo processos em grau de recurso, é mais importante o exame da relação processos entrados e julgados por desembargador. Durante o ano de 1998, entraram, em média, para cada desembargador 408 processos, enquanto foram julgados, em média, 336. Embora os dados disponíveis não estejam completos, faltando informações sobre alguns estados, também neste caso as diferenças nas proporções relativas aos números de processos por desembargador nas unidades federativas são apreciáveis. Assim, enquanto no Acre houve, em média, 56 processos entrados e 51 julgados para cada desembargador, em São Paulo foram, em média, 766 processos entrados e 660 julgados por desembargador; em Santa Catarina, esta relação foi de 729 entrados e 600 julgados por desembargador.

A Justiça Federal de primeiro grau possuía em 2001 um total de 1.103 cargos providos e 849 postos preenchidos. Esta diferença diminuiu no ano de 2002, quando o número de magistrados federais atuando na primeira instância passou para 940. Observando-se, contudo, a relação processo julgado por cargo provido, houve uma redução: enquanto em 2001 a média foi de 733 processos por juiz, em 2002, esse indicador reduziu-se para 671.

Os Tribunais Regionais Federais, em número de cinco, possuem um total de 101 juízes, assim distribuídos: 18 no TRF da 1<sup>a</sup> Região; 23 no TRF da 2<sup>a</sup> Região; 27 no TRF da 3<sup>a</sup> Região; 23 no TRF da 4<sup>a</sup> Região; e, por fim, 10 no TRF da 5<sup>a</sup> Região. Durante o ano de 1999, foram distribuídos, em média, 5.495 processos e julgados 3.050, por juiz. As maiores médias encontram-se no TRF da 3<sup>a</sup> Região e as mais baixas no TRF da 2<sup>a</sup> Região.

Por fim, restaria apontar que no Superior Tribunal de Justiça há 33 ministros – número mínimo prescrito pela Constituição Federal em seu artigo 104; e o Supremo Tribunal é composto por onze ministros.

### **A estrutura para o processamento de demandas**

O segundo aspecto que mencionamos relaciona-se à oferta de serviços, ou à estrutura judicial encarregada de processar as demandas que chegam até o sistema oficial de justiça. Este é o ângulo que apresenta os sintomas mais visíveis do que se convencionou chamar de crise do Judiciário. Diz respeito a uma estrutura pesada, sem agilidade, incapaz de fornecer soluções em tempo razoável, previsíveis e a custos acessíveis para todos.

Também quanto a este conjunto de problemas, a Constituição de 1988 deu respostas, ao que tudo indica, insatisfatórias.

A tendência ascendente tem sido verificada em todas as instâncias e em todas as justiças. São, sem dúvida, absolutamente extraordinários tanto os números relativos à procura como as respostas dadas pelo Judiciário nos seus diferentes ramos e instâncias. Deste ângulo, não haveria como desconhecer que o volume de trabalho do Judiciário é significativo, particularmente quando se leva em conta o número de juízes, desembargadores e ministros.

Por outro lado, constata-se um descompasso expressivo entre a demanda e a oferta de serviços judiciais, em todos os anos e em todos os órgãos do Judiciário, com a única exceção do STJ. Calcula-se que, caso cessasse de ingressar novos casos na justiça, seriam necessários de 5 a 8 anos, dependendo do ramo do Judiciário e da unidade da federação, para que fossem colocados em dia todos os processos existentes. Como explicar esta situação crítica?

Com freqüência, aponta-se o número insuficiente de magistrados como um dos fatores mais importantes para justificar a baixa agilidade no desempenho do Judiciário. Muitos integrantes do sistema de justiça apegam-se a esta carência para explicar a situação de crise. Assim, quando indagados sobre os principais obstáculos a uma boa prestação jurisdicional, este item foi apontado por 81% dos magistrados; 75% dos membros do Ministério Público dos estados; e por 84% dos procuradores da república<sup>13</sup>.

De fato, o Brasil apresenta uma relação bastante desfavorável entre o número de magistrados e o tamanho de sua população. Além disso, o baixo número de juízes é um problema reconhecido pelo próprio poder público. Tanto assim que, em todas as unidades da Federação, há vagas abertas. O percentual de vacância, isto é, de postos criados e não preenchidos é, como vimos, significativo em todas as regiões e estados do país, tanto na justiça dos estados como na justiça federal.

A despeito da inegável desvantagem da situação brasileira quando confrontada com a de outros países, estudos comparativos internacionais demonstram não haver correlação significativa entre o número de juízes de um lado e a eficiência e a confiança da população no sistema judicial, de outro (BUSCAGLIA et al., 1995). Essa ausência de correlação não significa afirmar que o número de magistrados seja uma variável irrelevante. Ela indica, isto sim, que a chave do problema não se encontra neste fator. Ou seja, o mero aumento no número de magistrados não implica, por si, maior produtividade.

Embora seja difícil apontar uma única causa como responsável pelos problemas de distribuição de justiça, seria impossível ignorar o papel desempenhado pelos próprios magistrados no exercício de suas atribuições. Referimo-nos a dois aspectos: ao recrutamento e à mentalidade, variáveis com forte influência na forma de perceber e de lidar com as questões relacionadas à distribuição de justiça.

O recrutamento, no caso brasileiro, é uma atribuição da própria instituição. O ingresso na carreira depende de concurso público, para o qual estariam teoricamente habilitados os bacharéis em Direito. A proliferação de faculdades de Direito, sobretudo a partir dos anos 1970, não foi acompanhada de igual preocupação com a qualidade dos cursos. Este fenômeno explicaria, em boa medida, o reduzido índice de candidatos aprovados nos concursos de ingresso e, consequentemente, a vacância observada em todas as regiões do país. Mas, certamente está aí apenas parte da explicação. Haveria que se considerar também fatores estranhos a uma prova de proficiência, como, por exemplo, uma política deliberada para impedir o crescimento exagerado no número de integrantes da instituição e seus efeitos deletérios sobre o prestígio e as deferências típicos de um

---

<sup>13</sup> Percentuais obtidos nas pesquisas realizadas pelo IDESP (op. cit) junto a esses operadores da justiça.

grupo pequeno e mais homogêneo. Esta hipótese ganha mais força quando se considera que o sistema de recrutamento adotado no país permite o acesso de profissionais extremamente jovens<sup>14</sup>, sem a obrigação de passagem por escolas de formação, isto é, sem a sujeição a um processo formal de socialização *interna corporis* que, de alguma forma, viesse a garantir o controle dos recém ingressos pela hierarquia da instituição.

No que se refere à mentalidade, pode-se afirmar que o Judiciário não difere, neste aspecto, de outras instituições igualmente fechadas, com traços aristocráticos. O figurino da instituição tem se mostrado um ponto problemático, uma vez que, longe de encorajar o substantivo, prende-se à forma; ao invés de premiar o compromisso com o real, incentiva o saber abstrato. Esse descompasso entre o valorizado pela instituição e as mudanças vividas pela sociedade responde, em grande parte, pela imagem negativa da magistratura junto à população. Deve-se, contudo, sublinhar que nos últimos anos têm crescido as reações internas a esse modelo. Tanto isto é verdade que, hoje, dificilmente, pode-se afirmar que a magistratura constitui um corpo homogêneo. Ao contrário, não apenas têm se multiplicado os grupos internos, como muitos juízes têm se mostrado críticos da instituição e sensíveis a propostas de mudança, mesmo que afetem diretamente interesses corporativos e tradicionais. Certamente esses grupos não são majoritários e menos ainda sua existência foi capaz de provocar alterações de monta na formação e na forma de atuação desses servidores públicos. Assim, as escolas da magistratura, por exemplo, até o momento, não se constituíram em espaços para o aperfeiçoamento, no sentido de “abertas” a áreas de conhecimento não tradicionalmente jurídicas. De toda forma, é possível sustentar que o magistrado de hoje dista de seu par de alguns anos atrás e que temos assistido a uma significativa renovação interna, no sentido de um maior pluralismo<sup>15</sup> e a uma consequente quebra no modelo de mentalidade tradicional. Esta mudança não necessariamente deve ser vista como apenas positiva. Ela traz riscos, sobretudo se implicar uma ampliação do espaço dos juízes partidários de um “direito alternativo”, comprometidos com uma concepção de justiça social que tem no magistrado um paladino<sup>16</sup>, ou ainda de juízes que, ao abandonar a discrição, guiem-

<sup>14</sup> Dados da pesquisa IDESP (SADEK, 1995b) realizada junto à magistratura mostram que 55% dos juízes ingressaram no Judiciário com 30 anos ou menos. Segundo resultados da pesquisa de Vianna et al (1997) observa-se uma tendência de recrutamento de integrantes cada vez mais jovens: enquanto em 1985/86 os ingressantes com 30 anos ou menos correspondiam a 29,3% do total, nos concursos entre 1993/94 eles passaram a 48%.

<sup>15</sup> A pluralidade de opiniões pode ser confirmada nos resultados de pesquisa realizada pelo IDESP em 2000, junto a 738 juízes, de primeira e segunda instâncias, em 11 estados da federação. A análise das opiniões sobre a reforma do Judiciário está em Sadek, Arantes, Pinheiro (2001).

<sup>16</sup> Pesquisas do IDESP mostraram que tem crescido o grupo de magistrados que julga que o juiz não pode ser um mero aplicador da lei, deve ser sensível aos problemas sociais. Para a comparação ver Sadek (1995 a) e Sadek, Arantes e Pinheiro (2001)

se, sobretudo, pela presença na mídia e pela ânsia de substituir a classe política, com mandato popular.

Outros fatores poderiam ser ainda arrolados para a explicação da falta de agilidade da estrutura burocrática do Judiciário. Entre eles, saliente-se: escassez de recursos materiais e/ou deficiências na infra-estrutura e o conjunto de problemas relacionado à esfera legislativa propriamente dita e aos ritos processuais.

A questão dos recursos materiais normalmente é sublinhada em diagnósticos elaborados pelos operadores do sistema de justiça. Lembram eles que muitas varas ainda operam em situação muito precária, que os serviços não estão informatizados, que os proventos dos juízes são inferiores aos de outros graduados em Escolas de Direito, que o salário pago para o pessoal de apoio é insuficiente para o recrutamento de uma mão de obra qualificada. Magistrados entrevistados pelo IDESP (SADEK, 1995a e SADEK, ARANTES, PINHEIRO, 2001) apontaram a escassez de recursos materiais como o principal obstáculo a uma adequada prestação jurisdicional (86% afirmaram ser este fator “extremamente importante” ou “muito importante”). Na mesma direção pronunciaram-se os integrantes do Ministério Público dos Estados: para 81%, este fator aparece como “muito importante” ou “importante” para explicar as deficiências na justiça (SADEK, 1997). Este tema tem provocado embates entre membros do Legislativo<sup>17</sup> e do Executivo de um lado e da Justiça de outro. Uma vez mais, ainda que reconheçam que se trata de um fator importante, estudos comparativos internacionais demonstram não haver correlação significativa entre o montante de recursos à disposição da justiça e a eficiência na prestação jurisdicional. Ou seja, incrementos em recursos não provocam iguais crescimentos na agilidade e na previsibilidade dos serviços prestados.

Quanto aos problemas relacionados à esfera legislativa, considera-se que a morosidade da justiça não se deve apenas às questões ligadas à estrutura do Judiciário, mas também tem a ver com as normas processuais, ou seja, com os efeitos e dificuldades que podem decorrer das próprias etapas e garantias especificadas em lei. A discussão dessas normas tem como horizonte a possível simplificação do processo, com a implantação de procedimentos mais rápidos, simples e econômicos.

Além da instabilidade legal que tem marcado o país nos últimos anos, o excesso de formalidades também contribui para retardar o trabalho da justiça. Depoimentos de vários membros do Judiciário e de estudiosos apontam na direção

---

<sup>17</sup> Um dos embates mais acirrados deu-se em 1996, quando o então deputado federal Antônio Kandir escreveu um artigo sobre o custo orçamentário da Justiça e seu extraordinário crescimento após a Constituição de 1988. Mostrava ele que os gastos de pessoal passaram de R\$ 600 milhões para R\$ 2,7 bilhões, ou seja, um aumento de 375%, sem que a isto correspondesse uma melhoria nos serviços prestados (jornal *Folha de S.Paulo*, 21/4/1996).

da necessidade de uma reformulação na lei processual vigente, buscando simplificá-la e removendo diversos óbices legais que impedem a agilidade dos diversos juízes, nos vários graus de jurisdição. Com este mesmo objetivo, há demandas de implantação de ritos sumários, reduzindo o número de audiências e de pronunciamentos das partes.

A redução das formalidades processuais é vista como extremamente importante por 53,2% dos magistrados; 43% dos integrantes do Ministério Público dos estados e por 40% dos procuradores da república<sup>18</sup>. Segundo investigações comparativas, esse conjunto de problemas tem se mostrado central como entrave à agilidade do Judiciário. No caso brasileiro, os dados disponíveis sugerem que o número de recursos possíveis, mais do que contribuir para a garantia de defesa de direitos, tem propiciado a litigância de má fé, o adiamento de decisões. Dessa forma, tem se verificado congestionamentos na justiça de 2º grau e o retardamento, por anos, na obtenção de sentenças definitivas.

### **Interpretando as demandas e seu processamento**

O volume de processos entrados e julgados é o primeiro traço que deve ser destacado. Como interpretar estes números? À primeira vista caberiam exclamações, ressaltando que o Judiciário no Brasil é um serviço público de primeiríssima grandeza, muito utilizado, apresentando ainda uma tendência de crescimento em seu movimento ascendente. Se assim fosse, pelo menos uma dentre as seguintes hipóteses teria que ser aceita: 1. estamos diante de uma sociedade com alto grau de conflito, conflitos estes que desembocam predominantemente no Judiciário. 2. trata-se de uma sociedade na qual os direitos consagrados em lei, quando ameaçados, são prontamente reclamados na justiça estatal. 3. após a Constituição de 1988 teria ocorrido uma efetiva democratização do Judiciário, facilitando o ingresso da população.

Ora, sabe-se que nenhuma dessas explicações encontra inteira ou medianamente apoio na realidade. Tanto a sociedade brasileira não possui este grau de organização e autonomia quanto o Judiciário não sofreu qualquer reforma que implicasse a abertura de suas portas para a maior parcela da população. Desta forma, a explicação para o astronômico movimento judicial deve ser buscada em outra parte. Ou seja, talvez tenhamos que recolocar o problema, salientando que, mais do que a democratização no acesso ao Judiciário, defrontamo-nos com uma situação paradoxal: a simultaneidade da existência de demandas de mais e de demandas de menos; ou, dizendo-o de outra forma, poucos procurando muito e muitos procurando pouco ou não procurando.

---

<sup>18</sup> Resultados obtidos nas pesquisas realizadas pelo IDESP, op. cit.

Assim, o número grandioso de processos pode estar concentrado em uma fatia específica da população, enquanto a maior parte desconhece por completo a existência da justiça estatal, a não ser quando é compelida a usá-la, como acontece, por exemplo, em questões criminais. Desta forma, a instituição seria muito procurada exatamente por aqueles que sabem extrair vantagens de sua utilização. E, tal como os dados indicam, estes têm se servido do Judiciário de uma forma extraordinária, provocando um crescimento significativo no número de processos entrados. Este número é tão alto, que a proporção processos por habitante chega a ser bastante significativa – uma das maiores médias do mundo democrático. Caso ela não resultasse de um viés, estaríamos diante de uma sociedade marcada por uma cidadania ativa e de um Judiciário alçado à posição de um serviço público de primeira necessidade, uma instituição realmente presente no cotidiano de todos ou da expressiva maioria dos cidadãos.

Esta hipótese que contempla o alto uso dos serviços do Judiciário por uma parcela restrita da população mereceria ser melhor trabalhada. Faltam, entretanto, dados mais específicos para a sua discussão. Seria imprescindível qualificar os autores e os réus dos processos, sobretudo na área cível. Somente assim seria possível saber se, de fato, a utilização do Judiciário está ou não estreitamente correlacionada ao governo, às agências públicas e a um grupo específico da sociedade, exatamente aquele que dispõe de mais recursos econômicos, sociais e intelectuais.

As informações disponíveis permitem, contudo, afirmar que existe uma correlação entre grau de desenvolvimento socioeconômico e número de processos. Tanto assim que quanto mais alto o IDH, maior a quantidade de processos entrados. O que não se sabe é como e onde localizar os limites inferiores e superiores desta associação. Isto é, a partir de que patamar, melhorias nas condições de vida impulsionam a busca por soluções judiciais e, no extremo superior, além de que ponto o Judiciário deixa de ser utilizado para a garantia de direitos e passa a ser procurado principalmente para se conseguir vantagens.

A movimentação dos tribunais superiores adiciona dados a favor desta hipótese, uma vez que se configura uma situação de demanda alta e crescente. Ainda que se saiba que muitos dos processos que dão entrada nestas cortes constituem suas atribuições exclusivas, o grosso do movimento são processos em grau de recurso. Ora, os dados disponíveis indicam que a possibilidade de propor recursos tem feito com que o número de processos entrados multiplique-se a cada ano. Daí, todos os tribunais encontrarem-se abarrotados de processos e serem cada vez maiores os prazos para a distribuição e para a obtenção de uma sentença final.

Tornou-se lugar comum afirmar que sem uma justiça acessível e eficiente coloca-se em risco o Estado Democrático de Direito. O que poucos ousam sustentar, completando a primeira afirmação, é que, muitas vezes, é necessário que se

qualifique de que acesso se fala. Pois, a excessiva facilidade para um certo tipo de litigante pode transformar a justiça em uma instituição não apenas seletiva, mas sobretudo inchada e deformada. Isto é, repleta de demandas que pouco têm a ver com a garantia de direitos – esta sim, uma condição indispensável ao Estado Democrático de Direito e às liberdades individuais. Deste ponto de vista, qualquer proposta de reforma do Judiciário deveria levar em conta que temos hoje no Brasil uma justiça muito receptiva a um certo tipo de demandas, mas pouco atenta aos pleitos da cidadania. Um verdadeiro confronto entre demandas estimuladas de um lado e demandas reprimidas de outro. Tal característica, certamente, não se deve exclusiva ou principalmente à vontade dos operadores do sistema judicial. O que parece inquestionável é que temos atualmente um sistema muito mais comprometido com um excesso de formalismos e procedimentos do que com a garantia efetiva de direitos.

## **Propostas de Reforma**

Não caberia acompanhar o teor das críticas ao Judiciário ao longo do tempo e menos ainda o suceder de reformas. O problema não é novo e, também neste aspecto, o Brasil não representa uma exceção no panorama internacional. Focalizando-se o caso brasileiro e apenas os últimos anos, deve ser sublinhado que o capítulo referente ao sistema de justiça da Constituição de 1988 foi o que recebeu o maior número de propostas de revisão, por ocasião da reforma constitucional de 1993<sup>19</sup> - foram ao todo 3.917 emendas. Um número nada desprezível, mas de todo incongruente com o resultado então alcançado: nenhuma alteração.

Como consequência, a proposta de emenda constitucional relativa ao Judiciário tramita no Congresso Nacional há mais de uma década, a partir do um projeto apresentado por Hélio Bicudo em 1992, então deputado federal pelo Partido dos Trabalhadores de São Paulo (PT/SP). Esse primeiro projeto sofreu inúmeras modificações, até finalmente ser votado na Câmara dos Deputados, em junho de 2000. As modificações foram tantas e de tal magnitude que é possível afirmar que entre o primeiro projeto e o aprovado pelos parlamentares praticamente não há semelhanças. Mais do que isso: após o período de revisão constitucional,

---

<sup>19</sup> O processo de revisão da Constituição, previsto pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, iniciou em 13/10/1993 e encerrou em 31/05/1994. Nesta fase especial, o Congresso Nacional, reunido em sessão unicameral, poderia aprovar mudanças na Constituição pelo voto da maioria absoluta de seus membros. Um processo normal de emendas à Constituição deve respeitar a regra de votação em dois turnos, nas duas casas legislativas, por meio de maioria qualificada de 3/5, nas quatro votações.

sucederam-se três relatores<sup>20</sup> e apesar de todos eles pertencerem a partidos governistas, resultaram três propostas absolutamente diferentes entre si. Neste momento (maio de 2004), o texto encontra-se no Senado, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, aguardando parecer do relator, podendo, inclusive, ser inteiramente modificado.

Do ponto de vista mais genérico são dois os objetivos de todas as propostas de reforma do Poder Judiciário: dinamizar e tornar mais acessível a proteção jurisdicional prestada por juízes e tribunais. As soluções, para efeito de discussão, poderiam ser agrupadas em dois grupos: as judiciais propriamente ditas e as extra judiciais, aí englobando desde sistemas alternativos para a solução de disputas até modificações legislativas.

### *Soluções Judiciais*

As propostas de reforma denominadas de judiciais procuram dar maior eficiência ao Poder Judiciário a partir de intervenções internas, ou seja, na própria instituição. Abrangem soluções diversas, desde alterações nas competências de seus organismos até modificações na estrutura da instituição. Entre elas destacam-se: transformação do Supremo Tribunal Federal em uma Corte de Justiça; introdução da súmula de efeito vinculante; introdução do incidente de constitucionalidade; eliminação de juízes classistas (juízes não togados, tanto representantes da classe patronal como dos trabalhadores) na Justiça do Trabalho; extinção da Justiça Militar; fim do poder normativo da Justiça do Trabalho; criação de um órgão de controle externo do Poder Judiciário.

No que se refere ao perfil institucional do Judiciário, a proposta com maior potencialidade de alterar as relações entre este poder e os poderes propriamente políticos diz respeito à transformação do Supremo Tribunal Federal em uma Corte Constitucional. Esta modificação teria por finalidade dois objetivos: de uma parte, restringir a atuação do órgão a questões estritamente constitucionais, deixando de ser um Tribunal de última instância para qualquer tipo de demanda e, por outro, redefinir o exercício do controle da constitucionalidade. Com o primeiro objetivo, seria reduzido significativamente o número de processos que chega até a mais alta corte de justiça. De fato, no atual modelo, toda e qualquer matéria pode, através de recursos, chegar até o STF, obrigando seus ministros a lidar com um rol tão amplo de questões que não encontra paralelo nas demais democracias<sup>21</sup>. O segundo

---

<sup>20</sup> Jairo Carneiro do PFL (Partido da Frente Liberal) da Bahia foi escolhido relator em 1995. Sucederam-lhe na relatoria dois deputados federais do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) de São Paulo: Aloysio Nunes Ferreira e Zulaiê Cobra Ribeiro.

<sup>21</sup> Para ilustrar o descalabro na possibilidade de recursos à mais alta corte de justiça do país, bastaria salientar que o STF vai discutir no primeiro semestre de 2004 a morte de uma cadela. A dona do animal

objetivo - redefinição do controle da constitucionalidade - é capaz de alterar profundamente toda a engenharia institucional. Os partidários mais radicais desta alteração inspiram-se em um modelo no qual o controle da constitucionalidade das decisões políticas deve limitar-se a princípios que ponham em risco a continuidade democrática e o Estado de Direito. Nesse arranjo institucional alternativo não caberia ao Judiciário pronunciar-se sobre toda e qualquer questão, passando as decisões majoritárias (aprovadas no Congresso ou propostas pelo Executivo) a adquirir prevalência sobre as judiciais. Ou seja, seria reduzida a possibilidade de ativismo do Judiciário e, ao mesmo tempo, seriam flexibilizados os preceitos constitucionais e reduzido o número de cláusulas pétreas.

Em uma outra versão, mas ainda preocupada com o conjunto de atribuições das diferentes instâncias do Judiciário, seria reforçado o papel do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais superiores, facultando a essas cortes a emissão de Súmulas e a elas atribuindo efeito vinculante para os demais órgãos do Judiciário e para a Administração Direta e Indireta de todas as esferas do poder público. Dessa forma, alcançar-se-ia a uniformização dos julgados e condicionar-se-ia as ações administrativas do poder público. A decisão de um tribunal superior teria que ser obrigatoriamente seguida no julgamento de um caso semelhante. Essas súmulas teriam força de lei.

A súmula de efeito vinculante (*stare decisis*) é uma das propostas que mais chama a atenção, sendo vista por seus defensores como indispensável para garantir a segurança jurídica e evitar a multiplicação, considerada desnecessária, de processos nas várias instâncias. Tal providência seria capaz de obrigar os juízes de primeira instância a cumprir as decisões dos tribunais superiores, mesmo que discordassem delas, e impediria que grande parte dos processos tivesse continuidade, desafogando o Judiciário de processos repetitivos. Esse mecanismo impossibilitaria a enxurrada de processos idênticos e daria condições para a Justiça acompanhar a evolução das leis conjunturais. Seus partidários lembram que mais de 80% dos casos levados ao STF, por exemplo, referem-se à matéria já julgada. Por fim, os defensores dessa proposta apóiam-se em argumentos segundo os quais a introdução da súmula vinculante simplificaria os processos, reduzindo o tempo e o dinheiro gastos com o julgamento de ações similares. Seus oponentes, por seu lado, julgam que a adoção, por todos os magistrados, de decisões tomadas pelos tribunais engessaria o Judiciário, impedindo a inovação e transformando os julgamentos de primeiro grau em meras cópias de decisões já tomadas. Dentre os que contestam a súmula de efeito vinculante, há os que aceitam a súmula impeditiva de recurso, um sistema em que o juiz não fica obrigado a seguir o

---

pede R\$50 mil de indenização por danos morais pela perda da cachorra, capturada em 11/04/1997 pela carrocinha da prefeitura de Belo Horizonte e sacrificada antes do prazo de dois dias, previsto em lei.

entendimento dos tribunais superiores e do STF, mas permite que a instância superior não examine o recurso que contrarie a sua posição.

Outra modificação de grande amplitude seria a criação de incidente de inconstitucionalidade, que permitiria ao Supremo Tribunal Federal, provocado pelo Procurador-Geral da República, Advogado da União, ou Procurador-Geral ou Advogado-Geral do Estado, determinar a suspensão de processo em curso perante qualquer juízo ou tribunal, para proferir decisão exclusivamente sobre a questão constitucional suscitada, obrigando os demais órgãos do Judiciário a adotar a mesma interpretação no julgamento de casos concretos.

Estas propostas encontram resistências por parte da magistratura<sup>22</sup>, sobretudo de primeira instância; de setores do Ministério Público<sup>23</sup> e de um amplo grupo de juristas. Tais expedientes, na opinião de seus oponentes, afrontariam duas garantias constitucionais: a) a separação de poderes, uma vez que daria poder normativo aos tribunais - uma prerrogativa do Legislativo e b) o princípio do duplo grau de jurisdição, já que retiraria dos magistrados o poder de decidir livremente, segundo a lei e o seu convencimento pessoal. Alegam ainda esses críticos que estas soluções visam fortalecer o órgão de cúpula do poder Judiciário e propiciar agilidade aos tribunais, implantando uma ditadura e, desta forma, impediriam a autonomia do juiz e, consequentemente, a oxigenação da instituição. Para os adversários da proposta, as súmulas de efeito vinculante transformariam os juízes de primeiro grau em meros técnicos, subtraindo-lhes todo e qualquer poder e autonomia. Entidades representativas de advogados chegam a afirmar que a adoção da súmula vinculante implicaria atribuir ao STF e aos demais tribunais o "monopólio da sabedoria jurídica".

No que se refere ao conjunto de problemas denominados estruturais, também é amplo o leque de propostas, abrangendo desde alterações na estrutura do poder Judiciário até modificações nas competências de certos órgãos.

Assim, há projetos com o objetivo de transformar o Supremo Tribunal Federal em Tribunal Constitucional, no estilo dos modelos europeus, composto por juízes com mandato fixo. Esta transformação faria com que o Superior Tribunal de Justiça fosse ampliado, cabendo a ele a uniformização da jurisprudência relativa à legislação federal e à proteção das liberdades fundamentais. Trata-se de proposta

---

<sup>22</sup> A avaliação dos juízes sobre estes e os demais itens constantes de propostas de reforma será detalhada no próximo item. Adiante-se, apenas que, pesquisa realizada pelo IDESP, em 1993, mostrava que apenas 33.9% eram a favor do efeito vinculante e 14.6% da avocatória (SADEK, 1995b). Estes percentuais não sofreram alterações significativas, segundo dados de pesquisa realizada em 2000 (SADEK, ARANTES, PINHEIRO, 2001).

<sup>23</sup> Apenas 22% dos integrantes do Ministério Público manifestaram-se totalmente a favor da atribuição de efeito vinculante às súmulas dos Tribunais Superiores e à avocatária para assuntos constitucionais (Pesquisa IDESP: "O Ministério Público e a Justiça no Brasil", em SADEK, 1997).

bastante polêmica, encontrando ferrenhos adversários no interior da magistratura e entre juristas.

Quanto às justiças especiais, a solução que sempre obteve um maior número de adeptos era a que determinava a extinção do cargo de juiz classista na Justiça do Trabalho. Tal demanda, de fato, acabou sendo efetivada, com a extinção da figura do juiz classista (representante do trabalhador e do patronato) por meio de Emenda Constitucional, em dezembro de 1999, deixando pois, de constar da proposta de Reforma do Judiciário. Há ainda emendas visando alterar os artigos 111, 112, 113 e 114 da Constituição Federal para extinguir o Tribunal Superior do Trabalho, a representação classista em todos os graus de jurisdição e o poder normativo da Justiça do Trabalho.

Outra inovação que mudaria efetivamente o perfil institucional da Justiça do Trabalho seria a eliminação de seu poder normativo. Esta proposta tem por objetivo possibilitar a implantação definitiva da negociação coletiva em matéria trabalhista. Argumentam seus defensores que, desta forma, o país daria um salto de qualidade nas relações de trabalho, assemelhando-se ao que ocorre nos países capitalistas avançados. Ali, a legislação limita-se a normas gerais, assim como é restrita a intervenção de terceiros nas relações trabalhistas.

No que se refere à Justiça Militar, há propostas pretendendo reduzir a competência de seus juízes, redefinindo os tipos de crimes sujeitos a seu julgamento, quando cometidos por militares ou policiais militares. Numa linha ainda mais radical manifestou-se a OAB, sugerindo a extinção da Justiça Militar.

Cumpre também salientar que há propostas objetivando incluir a Justiça Agrária entre os órgãos do Judiciário.

Propostas tendo como parâmetro a democratização do Poder Judiciário, no sentido de abertura de suas portas para os setores mais carentes da população, prevêem a criação de novos Juizados Especiais, especialmente na justiça trabalhista. Esses juizados especiais foram implantados na justiça federal e começaram a operar em janeiro de 2002, principalmente para causas previdenciárias.

A criação de um órgão externo de controle do Judiciário é, sem dúvida, a proposta que mais tem provocado discussões. Desde que foi apresentada pela primeira vez encontrou ardorosos defensores e recebeu uma avalanche de protestos. Seus adeptos sustentam o argumento segundo o qual, dos três poderes, o Judiciário é o mais estável e o que tem menos mecanismos de controle e de fiscalização, seja por parte da sociedade, seja de outros poderes.

Essa proposta já sofreu uma série de modificações, tanto no que se refere à denominação do órgão encarregado de exercer controle sobre a magistratura, como quanto às suas competências e à participação de membros externos à instituição.

Caberia discutir a eficácia dessas propostas, classificadas como judiciais, tendo em vista as duas dimensões do Judiciário: a política e a de prestação de serviços. Não necessariamente cada uma das soluções refere-se a apenas uma das dimensões, muitas vezes, os efeitos sobrepõem-se, afetando as duas dimensões. Além disso, a avaliação do significado destas propostas deve levar em consideração ganhos em imparcialidade, em agilidade e custos e na capacidade do Judiciário de produzir decisões que ponham fim aos conflitos que lhe são encaminhados.

## **Soluções Extrajudiciais**

Estas soluções contemplam uma série de iniciativas, que vão da esfera legislativa propriamente dita até a criação de novos espaços para a solução de disputas. A discussão desse tipo de proposta não significa minimizar o grau de responsabilidade da estrutura do Judiciário e de seus integrantes pelas deficiências na prestação jurisdicional, mas apreender a justiça de forma mais ampla, inclusive as implicações das leis e de aspectos culturais no modelo presentemente adotado.

Problemas decorrentes da legislação têm sido repetidas vezes apontados como sérios obstáculos ao bom funcionamento da justiça. Operadores do sistema de justiça responsabilizam fortemente a legislação pela situação de crise - esta é a visão de 67,5% dos magistrados, 78% dos integrantes do Ministério Público dos estados e 73% dos procuradores da república<sup>24</sup>. Parece existir um relativo acordo quanto ao fato de que grande parte da legislação brasileira vigente é desatualizada, tendo sido elaborada para uma sociedade que pouco se parece com a de nossos dias, obrigando juízes a aplicar normas em muitos casos ultrapassadas. Advoga-se que o país deveria acompanhar uma tendência mundial no sentido de um enxugamento da legislação, de uma redução da intermediação judicial, da livre negociação e da auto-resolução dos conflitos<sup>25</sup>.

Os ganhos advindos de uma legislação condizente com a complexidade da sociedade e garantidora de direitos são manifestos quando se examina os efeitos das inovações nesta área a partir dos anos 1980, com a Lei de Ação Civil Pública (1985); a Lei de Pequenas Causas (1984), transformados em 1995 em Juizados Especiais Cíveis e Criminais; o Código de Processo Civil (1994), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a Lei Antitruste (1994).

Na esfera legislativa, tornou-se imprescindível ajustar a lei aos imperativos da justiça, sem que isto implique diminuir o respeito ao devido processo legal e ao direito de defesa. A lei processual brasileira permite, de fato, uma plethora de

---

<sup>24</sup> Pesquisas IDESP, op. cit.

<sup>25</sup> Nesta direção, são incisivas as conclusões dos estudos sobre as leis trabalhistas, mostrando seu anacronismo, seu estímulo ao recurso judicial e, consequentemente, o quanto aumentam os custos de transação na economia.

recursos. Pode-se, como lembram seus críticos, até fazer embargo de declaração de despacho a embargo de declaração, isto é, o advogado diz não ter entendido os termos de uma sentença e depois alega não compreender o esclarecimento feito pelo juiz. Esta estratégia tem claramente como objetivo ganhar tempo, retardando a sentença final. Uma maior rigidez quanto ao número e à oportunidade dos recursos muito provavelmente não afetaria a equanimidade da justiça.

Ainda em relação à legislação processual, há propostas que buscam limitar as possibilidades de medida liminar ou cautelar. Muitos juristas julgam que todas as situações jurídicas hoje são passíveis de ser postas em suspenso por medida liminar ou cautelar, sendo mesmo até executadas em favor do autor antes que o réu tenha sido ouvido.

Por outro lado, a desburocratização das exigências legais constituiu-se em uma demanda que vem ganhando adeptos. Considera-se que a simplificação dos procedimentos pode significar economia de tempo e de custos, sem colocar em risco garantias próprias do devido processo legal e direitos individuais.

Quanto aos mecanismos alternativos de solução de disputas, medidas já vem sendo implementadas no sentido de institucionalizar a conciliação, a negociação e a arbitragem. O juízo arbitral, a chamada "Lei Maciel", já foi, inclusive, regulamentado. Mas o país ainda está muito distante de aproveitar todo o potencial das soluções alternativas para a solução de disputas (ADR).

Essas propostas, classificadas em judiciais e extrajudiciais, não esgotam o amplo leque de emendas que tem por objetivo modificar o Poder Judiciário e o sistema de justiça em geral. Há outras emendas, como por exemplo, alteração dos dispositivos relativos à promoção dos magistrados; introdução de participação do Ministério Público no concurso de provas e títulos para ingresso na carreira da magistratura; modificação de dispositivo referente ao vitalício do magistrado; estabelecimento de investidura temporária para os Ministros dos STF e do STJ; proibição de realização de sessões secretas, pelos tribunais, para tratar de assuntos administrativos; extensão para os Ministérios Públicos dos estados e do Distrito Federal do mecanismo de confirmação pelo Poder Legislativo da escolha do Procurador-Geral, hoje existente para o Ministério Público Federal.

Ao lado de temas que implicam mudanças constitucionais e na legislação ordinária, há também aqueles que modificariam o Judiciário no sentido de transformá-lo em uma máquina mais moderna e menos avessa às inovações tecnológicas. Esse problema, tal como os demais, não é novo, mas tem se acentuado nos últimos anos. Atualmente, o anacronismo da máquina judicial atinge muito mais a primeira instância do que os tribunais, ainda que também nesses ainda não se tenha aproveitado por inteiro as vantagens da informatização. Há varas muito mal equipadas que dependem de recursos materiais de infra-estrutura precários para funcionar.

É forçoso reconhecer que a pauta de reformas é ampla e que dificilmente se obterá um consenso. Parece inquestionável que a atual estrutura do Judiciário não tem sido capaz de atender minimamente às exigências de um serviço público voltado para a cidadania. Não é igualmente claro, entretanto, como afirmamos, que o atual modelo provoque malefícios de uma forma homogênea. Ao contrário, há indícios de que a morosidade e a possibilidade de um grande número de recursos, retardando uma decisão final, têm favorecido os principais usuários do Judiciário.

### **O que pensam os magistrados sobre propostas de reforma e sobre a justiça e sua participação na vida pública**

Dentre os operadores do Direito, os magistrados têm um papel extremamente relevante, proferindo a palavra final sobre controvérsias, litígios, delitos e direitos. Sua posição em relação às propostas de reforma têm sido levadas em conta, sobretudo nos últimos anos, quando, de fato, se organizaram, participando ativamente dos debates parlamentares. Não por outro motivo, as associações representativas pressionam, fazem lobby e divulgam suas idéias e propostas. Por outro lado, percepções sobre questões relacionadas à justiça e ao papel na sociedade orientam tomadas de decisão.

Referimo-nos, anteriormente, a mudanças no interior da magistratura. Hoje, parece longínquo o tempo em que se poderia dizer que juízes constituíam um grupo homogêneo, fechado e distante da luta político-partidária. A rigor, é possível desenhar, do ponto de vista formal, dois tipos “puros” de magistrados: o que só se pronuncia nos autos e o que se manifesta para além dos autos. Trata-se de tipos polares e, como tal, absolutamente distintos. O primeiro, cultua a imagem de um juiz distante dos dramas do dia a dia, é quase um ser anódino. O segundo, ao contrário, preza seu papel social, é quase um militante político.

Como não poderia deixar de ser, há vantagens e desvantagens nas duas imagens. O juiz tradicional guia-se pelo símbolo da justiça - uma mulher segurando uma balança com os olhos vendados - um parâmetro para o seu comportamento. A imparcialidade é o valor máximo. A justiça não enxerga porque a lei é igual para todos e o direito será aplicado independentemente do gênero, da idade, do status econômico, social e político. Uma possível consequência desse padrão, marcado pelo apego ao formalismo, é que os integrantes do Judiciário acabem se distanciando da população e também dos problemas do dia a dia. Ao prezarem a manifestação apenas nos autos deixam de considerar temas de interesse da sociedade e de se envolver com questões públicas.

O insulamento daí resultante favorece o individualismo e o corporativismo, um fechar-se sobre questões jurídico-legais, alienando-se de temas atinentes ao real e sobretudo à conjuntura. Haveria, em tal padrão de comportamento, uma forte tendência de entender independência no exercício jurisdicional como encastelamento.

O juiz militante, ao contrário do tradicional, não é um ser recolhido, que se pronuncia apenas nos autos. Suas posições sobre temas variados são públicas, não foge dos meios de comunicação e tende a ver a si próprio como portador de uma missão social<sup>26</sup>. Dessa forma, longe de prezar o insulamento, é um ator político, um militante, responsável, por excelência, pela realização da justiça social. Esse “tipo” de magistrado tende a desconfiar dos políticos profissionais.

O ativismo daí resultante embaralha as fronteiras entre aplicação da lei e política. Nesse caso, questões jurídico-legais são questões políticas. Configurações conjunturais e tendências ideológicas orientam a leitura e a interpretação dos autos.

As duas imagens, contudo, por mais diferentes que sejam, guardam um traço em comum: o juiz como ser intocável, acima do bem e do mal, um funcionário público especial e singular, não sujeito a interesses provenientes de particularismos, tal como ocorre com os profissionais da política, quer no Legislativo, quer no Executivo.

A construção dos dois tipos polares, longe de esgotar a variação no interior da magistratura, tem por intenção mostrar que é possível distribuir os juízes nesse contínuo e, mais ainda, que não se trata, como no passado, de um grupo homogêneo, com alto grau de coesão interna. Isto se reflete até mesmo na percepção da população sobre os juízes. Nos últimos anos, devido à presença constante na mídia de magistrados “políticos” e ao surgimento de denúncias contra magistrados, o imaginário popular viu-se forçado a alterar a identificação do juiz como aquele cidadão sisudo, erudito, justo, possuidor de uma honra não passível de suspeitas.

As diferenças no interior da magistratura podem ser captadas nos percentuais de respostas obtidas, tanto no que se refere aos temas mais diretamente ligados à proposta de reforma do Poder Judiciário, como em questões mais gerais.

### *Opiniões sobre propostas de Reforma*

Vejamos, pois, em primeiro lugar, como se posicionam os juízes em relação às principais propostas de reforma. A Tabela 3, a seguir, apresenta a opinião da

---

<sup>26</sup> Os juízes partidários de um “Direito Alternativo” estão muito próximos desse padrão.

magistratura obtida em pesquisa realizada no ano de 2000, junto a 738 juízes, de primeira e segunda instância, da Justiça estadual, federal e do Trabalho, em onze estados da federação, além do distrito federal<sup>27</sup>:

**Tabela 3**  
**Opinião sobre Propostas de Reforma do Judiciário (em %)**

Propostas	Favorável*	Irrelevante	Contra	N.S/N.R
Criar Conselho Nacional de Justiça	39,0	21,0	25,5	14,5
CNJ: apenas com membros do Judiciário	48,5	19,0	16,5	16,0
CNJ: incluindo membros Externos ao Judiciário	20,0	14,0	47,0	19,0
Limitar período de eficácia das medidas Liminares	40,0	24,0	31,0	5,0
Extinguir poder Normativo da Justiça do Trabalho	29,0	25,5	32,0	13,5
Incorporar a Justiça do Trabalho à Justiça Federal	14,0	15,0	63,0	8,0
Democratizar o Judiciário	65,5	11,5	19,0	4,0
Reducir possibilidades de Recursos aos Tribunais Superiores	83,5	4,0	9,0	3,5
Instituir avocatória para decisões de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de Lei	34,0	11,0	47,5	7,5
Instituir Súmula Vinculante	32,5	6,0	35,0	26,5
Súmula Vinculante apenas para decisões do STF	46,0	6,5	33,5	14,0
Súmula Vinculante para decisões dos Tribunais Superiores	32,0	8,0	44,0	16,0
Impedir promoção de juiz que retiver autos além do prazo legal	41,0	23,5	30,0	5,5
Expandir número Juizados Especiais	85,0	7,5	3,0	4,5
Quarentena para nomeação para qualquer tribunal de quem tenha exercido mandato eletivo ou ocupado cargo de Ministro de Estado	80,0	11,0	5,5	3,5
Quarentena para Juiz que se aposenta	63,5	22,5	10,5	3,5

\*soma das respostas “muito positiva” e “positiva”

Fonte: IDESP, 2000.

---

<sup>27</sup> Os seguintes estados foram incluídos na amostra: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Pará, Goiás, Mato Grosso e Roraima.

Dentre as questões, em apenas seis há posições largamente majoritárias – reunindo mais da metade dos entrevistados –, quer a favor, quer contra a proposta. As medidas apoiadas são: a democratização do Judiciário; a redução de possibilidades de recursos aos Tribunais Superiores; a expansão do número de Juizados Especiais; a quarentena para a nomeação para qualquer tribunal de quem tenha exercido mandato eletivo ou ocupado cargo de ministro de Estado; a quarentena para juiz que se aposenta poder advogar na mesma jurisdição. Em contraste, a proposta que prevê a incorporação da Justiça do Trabalho à Justiça Federal tem a oposição da maioria dos magistrados. Em relação a todas as demais medidas sugeridas, as opiniões se dividem, indicando que os juízes constituem um grupo com diferenciações internas, ao menos no que se refere à avaliação das propostas em discussão sobre a reforma do Judiciário.

Por outro lado, ao se contrastar as opiniões manifestadas na pesquisa realizada em 2000 com as emitidas sete anos antes, em 1993<sup>28</sup>, observa-se que houve mudanças. As alterações mais significativas ocorreram nas reações face às propostas de instituição de um órgão para exercer o controle externo do Judiciário; à redução das possibilidades de recurso aos Tribunais superiores; à instituição da avocatória. Quanto à criação de súmula vinculante e à expansão do número de Juizados Especiais, pode-se sustentar que ocorreu uma extraordinária cristalização na distribuição das avaliações. Ou seja, embora tenha decorrido quase uma década entre uma pesquisa e outra, os percentuais de juízes que manifestaram opiniões favoráveis e contrárias a estes institutos em 2000 são bastante similares aos encontrados em 1993.

Passemos a um exame resumido de algumas respostas:

- ***A Criação do Conselho Nacional de Justiça para fazer o Controle Administrativo do Judiciário***

Dentre os temas em discussão na reforma do Judiciário, poucos têm provocado tanta paixão e celeuma quanto a criação de um órgão de controle externo deste poder e, na eventualidade de sua aprovação, sua composição. Desde que esta medida foi apresentada, no início dos anos 1990, provocou enorme reação entre os magistrados, que viam nessa iniciativa sérios riscos à independência do Judiciário. Apesar das críticas e resistências, em todos os projetos de reforma do Judiciário (relatórios dos deputados federais Jairo Carneiro, Aloysio Nunes Ferreira e Zulaiê

---

<sup>28</sup> A pesquisa realizada pelo Idesp, em 1993, ouviu cerca de 20% dos juízes da Justiça Comum e Federal, em cinco estados: São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Goiás e Pernambuco. Foram entrevistados 570 magistrados, tendo sido observada rigorosa proporcionalidade em relação à distribuição dos mesmos entre as instâncias e entrâncias em cada unidade da federação.

Cobra Ribeiro) sempre constou um artigo contemplando a instituição de um órgão encarregado de exercer o controle externo – o Conselho Nacional de Justiça.

O exame dos percentuais referentes a esta questão mostra que pouco mais de um quarto dos entrevistados é contrário à criação do CNJ; 21% dizem ser irrelevante; e 39% manifestam-se favoravelmente (dentre estes, 13,5% julgam ser “muito positiva” esta medida e 25,5% “positiva”).

Uma primeira leitura destas proporções indicaria que é considerável a resistência à constituição de um órgão para exercer o controle externo do Judiciário. Afinal, apenas 39% aceitariam esta inovação, contra 61% que julgaram ser irrelevante, ou nada positiva, ou assumiram não possuir opinião formada a respeito. O contraste, entretanto, com o que ocorria em 1993 pode contribuir para esclarecer a compreensão dessas respostas e demonstrar que houve uma apreciável mudança. Efetivamente, no início da década, 86,5% diziam-se contrários à criação do Conselho Nacional de Justiça e somente 12% expressavam concordância.

Teria, de fato, aumentado de forma tão expressiva o apoio a um órgão de controle externo? É razoável supor que a permanência do tema em debate e o apoio de setores da sociedade civil geraram junto à magistratura um certo entendimento de que se trata de uma inovação “inevitável”. Daí a extraordinária diminuição no índice de resistência à criação do CNJ. Sendo verdadeira esta hipótese, as atenções passariam, então, a se concentrar muito mais na composição do órgão.

Com efeito, como mostram os dados da Tabela 3, quase a metade dos juízes (47%) manifestou-se contrária à inclusão de membros externos ao Judiciário e 48,5% reagiram favoravelmente a um CNJ formado exclusivamente por membros do Judiciário. Ressalte-se que não foram observadas associações estatisticamente significativas (ao nível de 5%) entre a aceitação da criação do órgão de controle externo e instância de atuação dos magistrados<sup>29</sup>. Dentre os que se opõem a este órgão, contudo, há distinções: enquanto 26% dos juízes de primeiro grau julgam positivo que o CNJ seja formado apenas por membros do Judiciário, este índice sobe para 49% entre os de segundo grau; e, inversamente, 41% dos magistrados de primeiro grau avaliam ser negativa uma composição exclusivamente de membros do Judiciário, contra 24% dos de segundo grau. Dentre os 39% que se manifestaram favoráveis à criação do CNJ, 67% julgam que o órgão deve ser composto somente por membros do próprio Judiciário. Em contraposição, dos 25,5% que são contrários à criação do CNJ, 30% aceitariam o órgão desde que composto apenas por membros do Judiciário.

---

<sup>29</sup> Na pesquisa de 1993 também não se observou uma associação entre instância de atuação e opinião sobre a criação do Conselho Nacional de Justiça

A determinação por parte do governo de implementar o controle externo do Poder Judiciário fez com que o tema voltasse a ser amplamente discutido e que juízes, associações e até mesmo tribunais se manifestassem a respeito após a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Os onze ministros do Supremo Tribunal Federal decidiram no dia 5 de fevereiro de 2004 fixar posição institucional contra o controle externo do Poder Judiciário. A decisão não foi unânime. Na votação reservada, seis ministros manifestaram-se contra a fiscalização externa, quatro a favor e um admitiu um controle exercido apenas por magistrados e integrantes do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil. Trata-se de posição institucional informada oficialmente ao Senado pelo presidente do STF. A maioria dos ministros entendeu que o conselho deve ser criado, mas integrado apenas por magistrados.

O presidente do Superior Tribunal de Justiça, ministro Nilson Naves, pronunciou-se inúmeras vezes contra a criação de um organismo para exercer o controle externo do Judiciário. A instituição, por sua vez, tal como seu presidente, decidiu formalmente em 16 de fevereiro de 2004, por ampla maioria de votos, posicionar-se contra. Apenas seis dos 27 ministros presentes à sessão votaram pela instalação de um conselho de fiscalização do Judiciário formado por juízes e pessoas de fora do Poder. O presidente do STJ não participou do escrutínio, obedecendo às regras do tribunal segundo as quais ele votaria apenas em caso de empate.

A opinião expressa pelos presidentes do STF e do STJ é compartilhada pelo presidente do Tribunal Superior do Trabalho (TST), Francisco Fausto, que sustenta que o "Judiciário é um Poder de Estado e não pode sofrer controle externo" (jornal *O Estado de S.Paulo*, 16/11/2003).

Uma enquete realizada pelo portal Infojus ([www.infojus.gov.br](http://www.infojus.gov.br)) indicava, até a primeira dezena de fevereiro de 2004, que 47% dos 587 participantes eram favoráveis ao controle externo. A maioria, 51%, continuava contra. Dois por cento diziam não ter opinião formada. Note-se, entretanto, que apesar da maior proporção posicionar-se contra, trata-se de um percentual que revela a divisão no interior da magistratura e a distância entre os organismos de cúpula e a base do Judiciário.

No que se refere às entidades, também é possível detectar a ausência de consenso. Manifestaram-se a favor da criação do órgão de controle externo a Associação dos Juízes Federais (AJUFE) e a Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) e contra a Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) que, inclusive, solicitou aos senadores que, na eventualidade de ser criado, o Conselho Nacional de Justiça seja composto apenas por juízes e não tenha poder de determinar a perda de cargo dos magistrados. Destaque-se que a ANAMATRA defende um controle externo muito mais amplo do que o previsto na atual proposta de reforma, admitindo uma participação social bem maior.

- ***A Extinção do Poder Normativo da Justiça do Trabalho***

No total da amostra, 29% manifestaram-se favoráveis; 25,5% disseram ser irrelevante; 32% pronunciaram-se contra e 13,5% ou não souberam responder ou preferiram não emitir opinião sobre esta proposta. As diferenças nas avaliações são mais claras, contudo, quando se agrupa os entrevistados de acordo com o ramo do Judiciário em que atuam. Assim, manifestaram-se a favor: 42% dos juízes trabalhistas; 26,5% dos estaduais e somente 14% dos federais. Trata-se de uma distinção relevante, sobretudo porque são exatamente os magistrados trabalhistas os que menos se opõem a uma alteração nas atribuições da Justiça do Trabalho. Por outro lado, são bastante semelhantes os índices de apoio à extinção do poder normativo da Justiça do Trabalho entre os juízes que atuam na primeira (41,5%) e na segunda instância (42%) neste ramo do Poder Judiciário.

- ***A Incorporação da Justiça do Trabalho à Justiça Federal***

A incorporação da Justiça do Trabalho à Justiça Federal tem a rejeição da maioria dos entrevistados: 63%. A maior resistência a esta inovação, entretanto, encontra-se junto aos juízes federais: 86%. Este percentual cai para 65% entre os trabalhistas e 47,5% entre os estaduais. Em relação a esta proposta existe uma associação significativa (ao nível de 5%) entre ramo de atuação e opinião sobre a incorporação ou não da Justiça do Trabalho à Justiça Federal.

- ***Democratizar o Judiciário***

Os entrevistados manifestaram uma expressiva concordância (65,5%) com a proposta que visa a democratização do Judiciário, mediante, por exemplo, a instituição de eleições para a escolha dos integrantes dos órgãos de cúpula. Este apoio, contudo, como seria de se esperar, é consideravelmente maior entre os juízes que atuam em primeiro grau quando contrastados com os de segundo grau (51% versus 25%).

- ***A Redução das Possibilidades de Recursos aos Tribunais Superiores***

Entre 1993 e 2000, houve uma mudança na distribuição das opiniões. Enquanto em 1993 67% dos magistrados eram favoráveis a esta medida, este percentual subiu para 83,5% em 2000. Dentre os entrevistados no ano de 2000, o maior percentual de apoio foi observado entre os juízes trabalhistas de segundo grau - 93% -, e o menor entre os juízes federais de primeiro grau, 77%.

Testes estatísticos indicam que há diferenças significativas nas avaliações emitidas pelos magistrados de acordo com o ramo de atuação. O mesmo não ocorre, no entanto, quando se leva em consideração a instância.

#### • **A Avocatória**

Enquanto em 1993 apenas 14,5% dos juízes eram favoráveis à avocatória para decisões de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei, este percentual mais do que dobrou em 2000, passando para 34%. Nesta última pesquisa, observa-se uma associação estatisticamente significativa (a 5%) entre instância de atuação e avaliação sobre a introdução da avocatória. Assim, enquanto 31,5% dos juízes de primeiro grau são favoráveis à medida, esta proporção chega a 45,5% entre os que atuam no segundo grau. A comparação por ramo de atuação também apresentou associação estatística, com os seguintes percentuais de aceitação da medida: 41% entre os estaduais, 28,5% entre os federais e 30,5% entre os trabalhistas.

Já em 1993, distintamente, os percentuais dos que se manifestavam favoráveis à medida eram os mesmos, independentemente da instância de atuação: 14,5%. Entre os contrários à proposta, no entanto, havia uma diferença: os que atuavam em primeira instância eram mais desfavoráveis (65,5%) do que os que se encontravam na segunda instância (52%).

#### • **A Súmula Vinculante**

Entre 1993 e 2000 a distribuição de opiniões em relação à instituição da súmula de efeito vinculante permaneceu praticamente inalterada: eram 34% de opiniões favoráveis e passaram a ser 32%. Porém, se em 1993 não existia uma associação significativa entre instância de atuação e avaliação sobre a adoção da súmula, o mesmo não foi observado em 2000. A análise da distribuição das respostas na última pesquisa demonstra uma forte relação entre essas duas variáveis. A rejeição à súmula é quase o dobro na primeira instância quando comparada à segunda (39% contra 21%). Por ramo da justiça, nota-se que os mais favoráveis são os juízes estaduais (36%) e os menos os trabalhistas (29%). É notável o alto percentual de juízes federais que não respondeu ou que preferiu não se manifestar sobre esta questão (35%).

Nota-se, ainda, que há uma maior tendência em se aceitar súmulas para decisões do Supremo Tribunal Federal do que para decisões de todos os tribunais superiores. Assim, enquanto 46% concordariam com a instituição de súmulas para as decisões do STF, o percentual cai para 32% quando se trata de estender este instituto para todos os tribunais superiores.

Saliente-se que o atual presidente do STF sempre se destacou como um ardoroso defensor da súmula vinculante. Em seu depoimento à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, em 4/2/2004, Nelson Jobim afirmou que a “súmula tem por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de norma específica produzida pelo Congresso Nacional, com a sanção do presidente da República, sobre a qual haja controvérsia – entre órgãos do Judiciário ou entre esses órgãos e a administração pública –, que acarrete grave insegurança política. A súmula seria aplicada, ainda, no caso de multiplicação de processos que discutam questão idêntica”. De seu ponto de vista, a adoção da súmula vinculante tornaria menos oneroso o processo judicial, diminuiria o número de processos, além de tornar mais rápida a prestação jurisdicional.

- ***Os Juizados Especiais***

Esta é a proposta que recebe a maior proporção de apoio (85%). Bastaria dizer que apenas 3% dos entrevistados manifestaram-se contrários. Saliente-se, ainda, que o percentual de juízes que se pronunciou favorável a esta proposta na pesquisa realizada em 2000 é bastante semelhante ao verificado em 1993 (85% e 83,5%, respectivamente). Além desta permanência de avaliação positiva, é possível afirmar que não existem diferenças significativas no apoio dado à medida que prevê a expansão dos juizados especiais, quer quando se discrimina os magistrados por instância quer por ramo de atuação.

- ***A Quarentena para nomeação para qualquer Tribunal de quem tenha exercido mandato eletivo ou ocupado cargo de ministro de Estado***

O alto apoio a esta modalidade de quarentena (80%) é verificado junto a todos os magistrados, independentemente do ramo da justiça e da instância de atuação.

- ***A Quarentena para juiz que se aposenta poder advogar na mesma jurisdição***

Comparativamente, é menor a proporção de apoio a este tipo de quarentena do que o verificado na proposta anterior (63,5% contra 80%). Ou seja, os entrevistados avaliam de forma mais crítica os que poderiam ingressar em um tribunal do que as possibilidades de atuação daqueles que deixam uma corte de justiça. Ressalte-se, contudo, que, dentre os 63,5% que afirmaram ser positiva a

quarentena para juiz que se aposenta poder advogar, a expressiva maioria (94%) também julga que deve ser observada a quarentena para nomeação para qualquer tribunal de quem tenha exercido mandato eletivo ou ocupado cargo de ministro de estado.

Sublinhe-se que, em relação a esta medida, também não foram encontradas diferenças nas opiniões dos entrevistados quando analisados segundo o ramo e a instância de atuação.

- ***A Proibição de Juízes e Promotores de revelar fatos ou informações que violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem ou a honra das pessoas***

Apesar da diferença entre os percentuais não ser muito grande, a maioria, 41,5%, dos juízes manifestou-se favoravelmente a esta proposta, batizada por seus críticos de a “lei da mordaça”. Certamente, trata-se de um índice de apoio mais alto do que fariam supor as discussões na imprensa e sobretudo as manifestações dos integrantes do Ministério Público. Verificam-se, contudo, apreciáveis diferenças nas opiniões, quando estas são analisadas de acordo com a instância de atuação do magistrado: enquanto o apoio a esta medida foi de 38% entre os juízes de primeiro grau, este percentual alcança 57% entre os magistrados de segunda instância. Em relação aos ramos, não foram detectadas diferenças significativas nas avaliações.

- ***A Concentração no Tribunal de Justiça de todas as ações envolvendo Prefeitos***

Os dois extremos reúnem, aproximadamente, o mesmo percentual de respostas: são 35% de manifestações favoráveis e 34,5% de contrárias. Novamente, a mesma distribuição de opiniões é observada quando se examina esta questão por instância de atuação do entrevistado. Há, porém, diferenças relevantes quando se analisam as avaliações segundo o ramo: os juízes estaduais e trabalhistas são mais favoráveis a esta medida do que os magistrados federais (39,5%, nos dois primeiros casos contra 20%).

## **Percepções sobre temas gerais**

As avaliações e percepções sobre temas que extrapolam as propostas de reforma são preciosos indicadores sobre a forma como juízes interpretam a realidade e seu papel social, além de permitirem adicionar valiosas informações sobre o grau de homogeneidade e de coesão internas à magistratura. Examinemos, pois, as respostas constantes das tabelas a seguir.

**Tabela 4**  
**Neutralidade do Judiciário, por instância (em %)**

Concordância	Juízes 1º grau	Juízes 2º grau	Ministros	Total
O Poder Judiciário não é neutro; em suas decisões o magistrado deve interpretar a lei no sentido de aproximá-la dos processos sociais substantivos e, assim, influir na mudança social.	83,5	79,1	76,1	82,9
A não neutralidade do Judiciário ameaça as Liberdades e a mudança social não deve ser objeto de apreciação por parte do Judiciário.	16,5	20,9	23,9	17,1

Fonte: Vianna, 1996<sup>30</sup>

O problema da neutralidade do Judiciário tem intrigado analistas há muito tempo. Ou seja, qual a margem de liberdade dos juízes? São eles estritos aplicadores da lei, como insistia Montesquieu ou, ao contrário, a interpretação permite o ativismo judicial? Em outras palavras, é possível, a partir dessas respostas descortinar-se o perfil ideológico da magistratura, se ela está mais próxima ou mais distante do tipo tradicional – aquele que só se pronuncia nos autos – descrito no início deste item.

Em pesquisa realizada em 1993 (SADEK, 1995) já se apreendia que:

- a) 73,7% dos juízes entrevistados “concordavam inteiramente” ou “concordavam muito” com a afirmação segundo a qual “o juiz não pode ser um mero aplicador das leis, tem de ser sensível aos problemas sociais”;
- b) 37,7% posicionaram-se da mesma forma em relação à assertiva: “o compromisso com a justiça social deve preponderar sobre a estrita aplicação da lei”.

<sup>30</sup> Resultados de pesquisa realizada em 1996 junto a 3166 magistrados, em todo o país. Para detalhes ver Vianna (1996).

Observa-se, como mostra a Tabela 4, que, tal como sucedia nos resultados da pesquisa feita em 1993, é amplamente majoritário o percentual de juízes que se afasta do modelo clássico de magistrado. Embora a percepção de não neutralidade do Judiciário seja proporcionalmente maior entre os magistrados que atuam na base da instituição, os percentuais são, de toda forma, extremamente relevantes para todas as instâncias, inclusive para os integrantes dos tribunais. Ainda que se façam os devidos descontos, uma vez que todos almejam um papel criativo, ou interpretativo, fugindo de uma função suposta como meramente técnica, não haveria como negar que a rejeição da neutralidade do Judiciário traz elementos que contrariam a previsibilidade e a certeza jurídica, conferindo justificativas para o ativismo judicial.

O fenômeno da judicialização da política é reconhecido por cerca de 42% dos juízes (soma de “muito freqüentemente” e “freqüentemente”) como mostra a tabela 5 a seguir:

**Tabela 5**  
**Freqüência de Decisões Políticas por parte de juízes (em %)**

Argumenta-se que nos últimos anos os juízes têm arcado com o ônus de decidir sobre questões que são de caráter essencialmente político e que, portanto, deveriam ser resolvidas pelos poderes políticos. Na sua opinião com que freqüência isso ocorre?	N	%
Muito freqüentemente	63	8,5
Freqüentemente	249	33,6
Ocasionalmente	283	38,2
Raramente	89	12,0
Nunca	23	3,1
Não sabe / sem opinião	18	2,4
Não respondeu	16	2,2

Fonte: IDESP, 2000.

A transferência para o Judiciário de decisões que seriam classicamente de responsabilidade do Executivo ou do Legislativo transforma magistrados em atores políticos e, mais do que isso, confere aos integrantes do Judiciário a responsabilidade e também o ônus de tomar decisões que se traduzem em políticas públicas. Por outro lado, tal possibilidade, combinada com uma percepção crítica do positivismo jurídico justifica e dá aos juízes um papel relevante como atores políticos de primeira grandeza.

A avaliação sobre a politização do Judiciário pode ser depreendida das respostas constantes da Tabela 6, a seguir:

**Tabela 6**  
**Freqüência com que decisões refletem visão política dos juízes (em %)**

Argumenta-se, no sentido oposto, que também o Judiciário se “politizou” muito nos últimos anos, o que faz com que por vezes as decisões sejam baseadas mais nas visões políticas do juiz do que em uma leitura rigorosa da lei. Na sua opinião com que freqüência isso ocorre?	N	%
Muito freqüentemente	29	3,9
Freqüentemente	150	20,2
Ocasionalmente	372	50,2
Raramente	148	20,0
Nunca	14	1,9
Não sabe / sem opinião	12	1,6
Não respondeu	16	2,2

Fonte: IDESP, 2000.

É notável que quase ¼ dos entrevistados reconheçam que “muito freqüentemente” e “freqüentemente” decisões refletem a visão política dos magistrados. A metade afirma que isso só ocorre “ocasionalmente” – o que não deixa de ser uma admissão da influência da visão política sobre as decisões. Observe-se que apenas 1,9% dos que se manifestaram disseram que tal reflexo “nunca” ocorre.

A Tabela 7 traz informações a respeito dos tipos de causas mais ou menos sensíveis à “politização” dos integrantes do Judiciário, segundo a percepção dos próprios magistrados.

**Tabela 7**  
**Freqüência da “politização” nas decisões por tipo de causa (em %)**

	Muito Freqüente	Algo Freqüente	Pouco freqüente	Nunca ou Quase nunca	Não sabe / Sem opinião	Não respondeu
Trabalhista	17,0	28,1	25,9	12,0	10,7	6,3
Tributária	10,5	28,1	34,3	9,9	9,2	8,1
Comercial	3,2	14,4	43,9	16,7	12,5	9,5
Propri. Industrial	1,9	10,5	35,1	20,1	22,7	9,7
Dir. Consumidor	12,0	29,6	25,8	13,4	10,9	8,4
Meio Ambiente	17,1	28,2	22,1	10,9	12,4	9,2
Inquilinato	4,9	15,2	35,1	22,7	12,8	9,3
Previdenciária	14,7	31,3	27,1	9,6	9,3	8,0
Merc. Créditos	12,0	27,4	26,9	10,3	14,6	8,9
Privatização	25,0	31,4	17,5	5,5	11,9	8,6
Reg. Serv. públicos	17,9	32,5	20,9	7,4	13,0	8,2

Fonte: IDESP, 2000.

Segundo os juízes, causas relacionadas à privatização, à regulação dos serviços públicos, ao meio ambiente e trabalhistas são as mais suscetíveis à “politização”, isto é, ocorre com mais freqüência que decisões referentes a essas questões sejam mais baseadas nas visões políticas do magistrado do que na leitura rigorosa da lei. Saliente-se que, para 25% dos entrevistados, em decisões envolvendo a privatização, a “politização” é “muito freqüente”, sendo que para 31% ela é “algo freqüente” e para apenas 5,5% isso “nunca ou quase nunca” se verifica. Inversamente, causas relativas à propriedade industrial e comercial seriam as menos vulneráveis às visões políticas dos juízes.

**Tabela 8**  
**Tensão entre garantir cumprimento de contratos e justiça social (em %)**

Na aplicação da lei, existe freqüentemente uma tensão entre contratos, que precisam ser observados, e os interesses de segmentos sociais menos privilegiados, que precisam ser atendidos. Considerando o conflito que surge nesses casos entre esses dois objetivos, duas posições opostas têm sido defendidas: <b>A</b> - Os contratos devem ser sempre respeitados, independentemente de suas repercussões sociais; <b>B</b> - O juiz tem um papel social a cumprir, e a busca da justiça social justifica decisões que violem os contratos. Com qual das duas posições o Sr(a) concorda mais?	%
Concorda mais com a primeira (A)	19,7
Concorda mais com a segunda (B)	73,1
Não sabe / Sem opinião	2,8
Não respondeu	4,3

Fonte: IDESP, 2000.

O grau de politização pode ser ainda melhor observado nos percentuais de respostas relativos à tensão entre respeito a contratos e busca de justiça social, tal como constam da Tabela 8. Ressalte-se que 73,1% dos entrevistados manifestaram-se a favor da segunda alternativa – “o juiz tem um papel social a cumprir, e a busca da justiça social justifica decisões que violem os contratos”. Apenas 19,7% afirmaram concordar mais com a primeira afirmação, segundo a qual “os contratos devem ser sempre respeitados, independentemente de suas repercussões sociais”.

Tais proporções somadas às encontradas nas questões anteriores permitem extrair algumas conclusões:

- a) é significativo o percentual de juízes que dista do tipo mais tradicional de magistrado – o que só se manifesta nos autos;
- b) vem se constituindo um “tipo” de magistrado “politizado”, condizente com as potencialidades contidas no texto constitucional e no modelo institucional adotados após a Constituição de 1988;
- c) esse “novo” tipo de magistrado atribui-se um papel político, de ator político, co-responsável por políticas públicas;
- d) nesse papel, o juiz vê a si próprio como protetor de certos grupos sociais – os mais fracos; é um promotor de justiça social mais do que um aplicador da lei.

Por fim, caberia sustentar que as consequências desse “novo” tipo de magistrado refletem-se tanto nas condições de governabilidade como na identidade da magistratura e nos parâmetros relativos à previsibilidade e à certeza jurídica.

### **Perspectivas de Reforma**

O Brasil das últimas décadas pouco se parece com o país do passado. Inúmeras alterações marcaram a sociedade e o Estado, tanto na economia como na política e no âmbito social. Mesmo do ponto de vista cultural, área em que as transformações costumam ser mais lentas, o contraste é gritante. Esse conjunto de mudanças não se verificou no mesmo ritmo nem em igual magnitude. Mas raros são os aspectos em que a força mudancista não tenha marcado presença. Neste quadro, o Judiciário destoa. Qualquer retrato desse poder indicará que se está diante de uma instituição muito refratária às marcas do tempo.

A persistência de traços antigos não corresponde a um desejo de conservação por parte da cidadania. Ao contrário, parece não restar dúvidas de que o Poder Judiciário, com sua configuração atual, está longe de atender às necessidades de uma sociedade regida pela lei democrática. A insatisfação com seu desempenho não é nova e tem sido crescente. Isto não significa dizer, contudo, que projetos de reforma tenham conseguido adquirir o *status* de prioridade. Em uma agenda repleta de demandas por mudanças, torna-se cada vez mais claro que outros foram os alvos principais.

As resistências à mudança têm sido apreciáveis. Mas, por outro lado, o grau de tolerância com as deficiências já atingiu patamares tão baixos que colocam em risco a própria convivência democrática. É urgente a avaliação das propostas judiciais e extrajudiciais em discussão e de seus efeitos sobre a administração e a distribuição de justiça. O problema certamente não apresenta uma solução “ótima”, unívoca e inquestionável. Mas isto não significa dizer que enquanto não houver o “ótimo” nada deva ser feito.

É puro truismo repetir que há oposição às mudanças. Vantagens vistas como garantias por uns, aparecerão como privilégios para outros; direitos serão ora classificados como condições para o exercício do ato de julgar, ora como formalização de desigualdades. Entretanto, a despeito dos obstáculos, não há mais como adiar reformas que tenham por objetivo aperfeiçoar o sistema de justiça brasileiro. Destas iniciativas dependerão não apenas uma maior credibilidade no Poder Judiciário e uma cidadania plena, mas também a consolidação do Estado de Direito e as chances de sucesso de inserção da economia do país nos novos parâmetros internacionais.

Apesar de não adquirir primazia, ou mesmo uma colocação próxima da liderança entre as reformas vistas como urgentes, questões sobre a justiça passaram a ocupar um papel de destaque no debate público. Leis, juízes, tribunais, sentenças e decisões conquistaram espaço nos meios de comunicação e nas preocupações do cidadão. Deste ponto de vista, é considerável o contraste com períodos anteriores, mesmo com aqueles comprometidos com a liberdade, a eqüidade e o respeito aos direitos. Efetivamente, as discussões têm se intensificado, chamando cada vez mais a atenção não apenas de especialistas e operadores do sistema de justiça, mas também de parlamentares, da grande imprensa e de representantes da sociedade civil. Comissões têm sido criadas para examinar o problema e sugerir soluções. Mesmo organismos internacionais, no passado mais preocupados com temas estritamente econômicos, têm alertado para a urgência de reformas no sistema de justiça.

A despeito desta mudança e do relativo consenso sobre a existência de uma crise nesta área, ainda é baixo o grau de concordância, quer sobre as causas que têm provocado a insatisfação com a administração e a distribuição de justiça no país, quer sobre os itens que deveriam constar de uma agenda que visasse o seu aperfeiçoamento. Assim, a reforma do Judiciário e das demais instituições que compõem o sistema de justiça permanece na pauta do Congresso Nacional desde 1992 e nada indica que a votação do projeto como um todo será concluída em futuro próximo. Aliás, as palavras do atual Ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, logo após a sua posse em janeiro de 2003, reforçaram a incerteza dominante e a ausência de consensos: “tudo terá que recomeçar do zero”.

O novo retorno ao ponto de partida não significou, no entanto, que o projeto aprovado pela Câmara dos Deputados em junho de 2000, após uma longa tramitação, à espera de aprovação no Senado, fosse inteiramente abandonado e com ele seus supostos e soluções. Por outro lado, à fala do Ministro da Justiça não correspondeu um aguardar em uma longa fila de espera. Ao contrário, o governo Luiz Inácio Lula da Silva tem dado sinais de que mudanças no Judiciário devem ser implementadas.

De fato, é possível sustentar que iniciativas governamentais deram mais concretude à reforma. Dentre essas iniciativas, a mais importante foi a criação, em maio de 2003, da secretaria de Reforma do Judiciário, no âmbito do Ministério da Justiça. Essa secretaria tem coordenado uma série de discussões sobre o tema e apresentado sugestões de reformas que prescindem de mudanças constitucionais, como por exemplo, melhorias na gestão com a modernização e a informatização de varas, fóruns e tribunais.

Após a instalação do governo Luiz Inácio Lula da Silva recrudesceram acentuadamente as críticas ao Judiciário. O próprio presidente proferiu avaliações negativas. As críticas foram constantes durante todo o primeiro ano de mandato, a

ponto de se criar uma situação que alguns chegaram a qualificar de crise institucional. O embate entre o Executivo e o Judiciário iniciou em abril de 2003, quando o presidente defendeu o controle externo do Judiciário e a abertura de sua “caixa-preta” (sic). Os chefes dos dois poderes chegaram a ficar 4 meses e meio sem se falar. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva deixou, inclusive, de comparecer à sessão de comemoração dos 175 anos do Supremo Tribunal Federal. A reconciliação ocorreu em 21 de novembro de 2003, em cerimônia de sanção de leis que criaram 183 varas federais e 269 varas do trabalho, além de 300 novos cargos de procurador do Trabalho. A reaproximação ocorreu exatamente no momento em que o governo decidiu dar prioridade à reforma do Judiciário.

Para que se tenha uma idéia do grau de confronto entre os poderes, disse o chefe do Executivo em 22 de abril de 2003:

“queremos uma Justiça igual para todos e não uma Justiça que cuida com mais carinho daqueles que têm alguns contos de réis em conta bancária. Muitas vezes a Justiça não age cumprindo a Constituição, onde diz que todos são iguais perante a lei. É o que chamo de Justiça classista, que tem classe, que tem lado” (jornal *O Estado de S. Paulo*, 23/04/03).

No mesmo tom, em 13/05/2003, o presidente cobrou do Judiciário agilidade para que processos contra administradores públicos acusados de corrupção não fiquem engavetados:

“espero que o Poder Judiciário tenha agilidade para que processos não sejam engavetados, para que processos não demorem, porque o povo não pode continuar sendo roubado” (jornal *Folha de S. Paulo*, 14/05/2003).

Em sua fala para empresários e políticos, em 20/11/2003, repetiu sua insatisfação com o desempenho do Judiciário:

“O que nós queremos é apenas assegurar que todos nósせjamos iguais perante a lei. E se o Poder Executivo tem fiscalização e o Poder Legislativo tem fiscalização, por que o Poder Judiciário não pode ter o controle externo da sociedade, para que ele possa funcionar? Qual é o problema?” (jornal *Folha de S. Paulo*, 21/11/2003).

As críticas não eram exclusividade do Executivo. No Legislativo, afirmou em pronunciamento no grande expediente, em 14/03/03, o deputado federal João Alfredo do PT do Ceará, com o aplauso da maioria dos parlamentares:

“O Poder Judiciário é o único infenso a qualquer tipo de controle social. A luta pelo controle externo vem desde a Constituinte. A OAB, a Igreja Católica e as entidades democráticas deste país têm se pautado por isso. Essa é a posição do Ministro da Justiça, Dr. Márcio Thomaz Bastos, e do Advogado Rubens Approbato Machado, Presidente da OAB nacional. Não podemos perder a oportunidade de, nesta Legislatura, criar mecanismos de controle externo do Judiciário”.

Além das críticas por parte de membros do Executivo e de parlamentares, em outubro de 2003, houve uma proposta de uma representante da ONU de se fazer uma espécie de auditoria no Judiciário, em função da impunidade criminal. Por outro lado, a secretária-geral da Anistia Internacional, Irene Zubaida Khan, ao entregar o relatório da entidade, cobrou do presidente Lula a reforma do Judiciário, especialmente na área criminal e a adoção de políticas que assegurem o acesso dos mais pobres à Justiça. O documento afirma que as reformas devem “*incluir mecanismos independentes de transparéncia, supervisão, investigação e de acesso mais generalizado à Justiça*”.

Ademais, novos resultados de pesquisas de opinião têm mostrado um alto grau de descontentamento com o Judiciário. A mais recente, patrocinada pelo Conselho Federal da OAB, indica que o Judiciário é visto pela população como uma instituição pouco confiável<sup>31</sup>.

Integrantes do Judiciário, como não poderia deixar de ser, reagiram às críticas, particularmente as oriundas do Poder Executivo. As respostas mais ásperas vieram do então presidente do STF, Maurício Corrêa, que criticou o “centralismo stalinista” do governo e os “*impropérios*”, as “*manipulações políticas*” e o “*deslumbramento*” com o poder por parte de Lula (Revista Veja, 3/09/2003). Mesmo antes dessa data, em junho, no dia da posse como presidente do STF, o ministro Maurício Corrêa atacou a reforma da Previdência do governo. Também o presidente da Associação dos Magistrados do Brasil, Claudio Baldino Maciel, assumiu a defesa da corporação. Disse que o governo Luiz Inácio Lula da Silva tem “vocação para a concentração de poder” e atribuiu a esse motivo a disposição do PT de priorizar a reforma do Judiciário no Congresso. Segundo ele, os ataques à Justiça são muito comuns em governos autoritários, de desejarem um Judiciário sem autonomia e

---

<sup>31</sup> Pesquisa de âmbito nacional feita pela Toledo & Associados em novembro de 2003.

eficácia, para impedir os juízes de “conter os impulsos autoritários dos governantes” (FSP, 4/11/2003).

Nesse clima, marcado pela tensão política, há fortes indícios de que, depois de mais de uma década na fila, a reforma do Judiciário tenha deixado de ser mais uma entre as promessas de reforma, passando a constar, de fato, da agenda de prioridades do Governo e do Legislativo. Acrescente-se, ainda, como aspecto favorável à discussão e à implementação de mudanças, a ocorrência de uma onda reformista do sistema de justiça atingindo vários países da América Latina<sup>32</sup>.

A rigor, o tempo de tramitação de propostas de reforma no Congresso e diferenças entre os relatórios atestam que a reforma do Judiciário nunca havia sido, realmente, prioridade política para os partidos políticos e para o governo. Por outro lado, as divergências no interior da magistratura e as pressões da OAB impediram que qualquer proposta chegasse a termo.

Do ponto de vista do jogo político, na disputa entre o Executivo e o Judiciário, a balança tem pendido claramente a favor do Executivo, que reúne inúmeras vantagens. Para começar, são praticamente unâmines as críticas ao Judiciário por parte da população e do Legislativo. Ademais, por ocasião da discussão da Reforma Previdenciária, o Judiciário ficou com sua imagem ainda mais desgastada, uma vez que suas posições foram vistas como essencialmente corporativas e de defesa de privilégios. A magistratura chegou, inclusive, a ameaçar o governo com uma greve, que acabou sendo cancelada. De toda forma, essa reação – com traços de comportamento fortemente sindicalista – provocou reflexos negativos na imagem do Judiciário junto à opinião pública.

Da ótica do governo, a reforma do Judiciário daria vigor a uma agenda positiva. Na presente conjuntura, os interesses da magistratura podem ser mais facilmente neutralizados e identificados como particularistas, sectários e contrários aos princípios da igualdade e dos interesses sociais. A gestão do ministro Maurício Corrêa na presidência da mais alta corte de justiça do país, o Supremo Tribunal Federal, acabou por fornecer mais argumentos para os partidários da reforma. O ministro, durante seu mandato, revelou um exacerbado corporativismo, um acentuado ânimo para disputas e provocou, com suas manifestações e reações, uma

---

<sup>32</sup> Na Argentina, o presidente Néstor Kirchner começou a promover mudanças no Judiciário assim que assumiu o cargo. Dois magistrados renunciaram ao cargo de ministro da Corte Suprema de Justiça, devido a acusações. No início de dezembro de 2003, o Senado argentino destituiu um ministro da Corte Suprema de Justiça. Eduardo Moliné O'Connor foi considerado culpado das 9 acusações que pesavam contra ele. O juiz criou a “maioria automática”, pela qual 5 dos 9 magistrados sempre votavam a favor do Executivo durante o governo C. Menem (1989-99). No Paraguai, o presidente Nicanor Duarte Frutos, liderou um processo denominado de “limpeza”. Como resultado, em quatro meses, de agosto – quando assumiu o poder - até o final de novembro de 2003, dos nove ministros da Corte Suprema paraguaia, três renunciaram e três foram submetidos a um julgamento político na Câmara dos Deputados e no Senado.

excessiva presença nos noticiários. A defesa dos interesses da magistratura, ainda que legítima, transpareceu como reivindicação corporativa em pró, não de direitos, mas de regalias e privilégios. Sua liderança foi marcada também por repetidos embates, quer com o Executivo, quer com o Legislativo. Em consequência, ocupou um extraordinário espaço na mídia escrita, falada e televisiva.

Some-se, ainda, a esses fatores favoráveis à reforma, o impacto provocado pelo último escândalo envolvendo juízes, conhecido como “operação Anaconda”. Esse caso, ao mesmo tempo que colocou integrantes do sistema de justiça no banco dos réus, providenciou mais argumentos a favor de uma reforma, podendo vir a contribuir para o aprimoramento das instituições de Justiça, particularmente o Judiciário e o Ministério Público. O processo de prisão do juiz federal João Carlos da Rocha Mattos foi exemplar.

Por outro lado, buscam-se aliados junto à própria magistratura, tendo por base a percepção de que há um grupo de juízes descontentes com a situação atual<sup>33</sup> e, também, que é possível valorizar e multiplicar experiências inovadoras que têm se desenvolvido em vários tribunais, assentadas no uso de ferramentas de gestão e de tecnologia.

Para o governo, ou mais especificamente para a Secretaria de Reforma do Judiciário, vinculada ao Ministério da Justiça, a reforma deveria ser fatiada. Isto é, deveriam ser discutidos e votados primeiramente os pontos sobre os quais há acordo, ou pelo menos possibilidades de se atingir uma ampla maioria de votos. Além disso, essa estratégia distingue mudanças que necessitam de reforma constitucional de mudanças infra-constitucionais.

No que se refere à mudança constitucional, alguns temas são considerados prioritários para o governo: a criação de um órgão de controle externo<sup>34</sup>, destinado a fiscalizar as atividades do Poder Judiciário; a federalização dos crimes contra os direitos humanos, transferindo a competência de julgar crimes dessa natureza da justiça estadual para a federal; a quarentena do ingresso e de saída dos magistrados, proibindo-se pessoas que ocuparam altos postos no Executivo de

---

<sup>33</sup> A estratégia do governo foi de neutralizar Maurício Corrêa do STF e dialogar com Nelson Jobim, presidente da corte, a partir de 10/05/2004. O ministro Nelson Jobim manifestou-se favoravelmente a inúmeros pontos que constam da lista de itens prioritários da reforma como, por exemplo, a criação de um órgão de controle externo do Judiciário. Na mesma linha, o governo tem se aproximado do ministro Edson Vidigal que, em 2004, passou a presidir o Supremo Tribunal de Justiça e que defende as mesmas posições de Jobim.

<sup>34</sup> Atualmente o Poder Judiciário não está sujeito a nenhum controle externo. A fiscalização existente é interna. Quando um magistrado tem a sua conduta sob suspeita, é julgado pelos próprios colegas, que decidem sobre os seu afastamento. De 1977 a 1987, durante o regime militar, havia o Conselho Nacional de Justiça, composto exclusivamente por ministros do STF, sem poder de decretar a perda do cargo do juiz no caso de falta grave. Durante a Constituinte, os partidos de oposição defendiam a criação de um órgão de controle externo do Judiciário. Mas os magistrados, com o apoio do chamado “centrão”, conseguiram impedir a sua recriação.

serem nomeados para os tribunais e, por outro lado, de magistrados aposentados atuarem como advogados nos tribunais dos quais saíram durante três anos; a súmula impeditiva de recursos; uniformização dos critérios de concursos para juiz e promotor no país, eliminando, assim, distorções hoje existentes entre as unidades da federação; e autonomia das defensorias públicas, desvinculando do Executivo essas carreiras que prestam assistência judiciária gratuita.

Esses temas estão longe do consenso. Assim, por exemplo, como mostramos, se é considerável o apoio à criação de um conselho para exercer a fiscalização do Judiciário, são apreciáveis as divergências quanto à composição desse órgão. Segundo o relatório da deputada Zulaiê Cobra Ribeiro, aprovado na Câmara dos Deputados e em discussão no Senado, o conselho seria composto por 15 membros: 9 juízes, 2 representantes da OAB, 2 membros do Ministério Público e 2 cidadãos, um indicado pela Câmara e outro pelo Senado. O governo e o PT prefeririam um conselho em que os juízes fossem minoria, mas, face às resistências, sobretudo por parte da magistratura, têm apoiado a proposta que tramita no Congresso. Os magistrados, por seu lado, como vimos no item anterior, estão divididos. Pondere-se, contudo, que já é possível registrar mudanças e mais do que isto, é muito provável que o placar contrário ao controle externo verificado no Supremo se altere a partir de maio de 2004, com a aposentadoria compulsória do até então presidente da corte, Maurício Corrêa, que sempre se manifestou radicalmente contrário ao controle externo. O substituto do ministro será indicado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Além disso, no STF, o principal aliado do governo para a criação de um órgão de controle externo é Nelson Jobim, o novo presidente do tribunal. A mesma tendência deverá se verificar no STJ.

O governo, por sua vez, tem cada vez mais insistido na necessidade de aprovação imediata de um órgão de controle externo, com poder, inclusive, para demitir juízes corruptos. Para o ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos

“o controle interno é a consciência. O controle efetivo tem de ser externo, exterior a quem tem de ser controlado (...) Não podemos pensar nos juízes como anjos nem como demônios. Eles são seres humanos (...) Retirar a possibilidade de decretação de perda do cargo das atribuições do CNJ significaria desestruturá-lo” (jornal *Folha de S.Paulo*, 11/2/2004).

A posição oficial do PT, partido majoritário, em relação à reforma do Judiciário é de apoio ao relatório aprovado na Câmara, com algumas alterações. Possui proposta de criar ouvidorias em todos os Estados para receber reclamações e denúncias contra integrantes ou órgãos do Poder Judiciário. Na visão do partido, as ouvidorias serão a ponta do Conselho Nacional de Justiça, instituição com a

finalidade de fiscalizar e controlar as atividades administrativas do Judiciário. Nas palavras do atual presidente do PT, José Genoino: “*a marca do PT na reforma é o controle externo, para dar transparência e democratizar o Judiciário*”. Na mesma direção tem se pronunciado o presidente da Comissão Especial de Reforma do Judiciário, na Câmara dos Deputados, José Eduardo Cardozo (PT-SP). Trata-se de defender o controle externo nos moldes previstos no relatório da reforma preparado pela deputada Zulaiê Cobra Ribeiro (PSDB-SP), aprovado pela Câmara.

Faz também parte da proposta do PT a substituição da súmula vinculante, que consta do relatório aprovado na Câmara, pela súmula impeditiva de recursos. Neste caso, se o juiz decidir de acordo com sentenças já existentes dos tribunais superiores, as partes envolvidas ficam impedidas de recorrer a outras instâncias.

A Comissão Especial incorporou sugestão do deputado federal Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) de adoção do orçamento participativo no Judiciário. Magistrados de todas as instâncias seriam consultados sobre as prioridades na aplicação da verba disponível.

Face às alterações na correlação de forças, é possível sustentar que parece cada vez mais difícil descartar algumas alterações constitucionais, entre elas, a criação de um órgão de controle externo do Judiciário. Os dois outros poderes – Executivo e Legislativo – submetem-se ao controle direto dos cidadãos através do voto. Não será fácil encontrar argumentos para que o Judiciário permaneça imune a avaliações externas.

Assim, ganha cada vez mais força a hipótese segundo a qual as forças de mudança atingirão o Judiciário. Para isso, bastaria lembrar que muitas alterações já estão em curso e que não dependem de alterações constitucionais. A Secretaria de Reforma do Judiciário tem insistido em trabalhar também em mudanças infra-constitucionais e naquelas que não dependem de ações legislativas, mas que garantiriam uma modernização na gestão e, consequentemente, um Judiciário mais ágil.

Agilizar o Judiciário implicará também em mudanças no Executivo. A mais importante dentre elas será alterar a orientação da Advocacia-Geral da União no que diz respeito a recursos inúteis, que só postergam a decisão judicial final e não rendem benefícios reais ao governo. Para se aquilatar o alcance dessa medida, bastaria constatar que, hoje, 80% dos processos envolvem algum tipo de interesse da administração pública. Quando há jurisprudência firmada, os recursos são, de fato, um mecanismo cujo único intuito é abarrotar os tribunais e retardar a prestação jurisdicional. Nas palavras de Sérgio Renault, secretário nacional da Reforma do Judiciário, “*a administração pública não pode ter a mesma visão de uma empresa privada, é preciso que leve em conta o custo/benefício de todo o Estado*” (jornal *O Estado de S.Paulo*, 5/2/2004).

Por fim, é preciso dizer que poucas vezes o debate esteve tão acalorado, tantos buscaram negociar e, assim, alterar suas posições iniciais e projetos, ou pelo menos itens de projetos, ganharam tanta concretude, a ponto de se poder afirmar que dificilmente uma instituição tão cristalizada como o Judiciário permanecerá imune a mudanças. A questão intrigante que resta é saber se essas alterações serão capazes de garantir efetivamente uma Justiça mais célere, imparcial e de amplo acesso.

### **Bibliografia**

ADORNO, Sérgio F. de Abreu. *Os aprendizes do poder: O bacharelismo liberal na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

\_\_\_\_\_. *Violência urbana, justiça criminal e organização social do crime*. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência, USP, Mimeo, 1990.

\_\_\_\_\_. Cidadania e administração da justiça criminal. *Ciências Sociais Hoje*, Anpocs/Hucitec/IPEA. São Paulo, 1994.

\_\_\_\_\_. Crime, Justiça Penal e Desigualdade Jurídica: as mortes que se contam no Tribunal do Júri. *Revista USP, Dossiê Judiciário*, nº 21, 1994b.

\_\_\_\_\_. Violência, justiça penal e organização social do crime. *Seminário Lei e Liberdade*. Rio de Janeiro, ano 15, nº 47, 1996.

ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário e Política no Brasil*. São Paulo: Sumaré/FAPSP/EDUC, 1997.

\_\_\_\_\_. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, nº 39, São Paulo, 1999.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. *Os intelectuais e o poder*. São Paulo: Ed. UNESP, 1997.

\_\_\_\_\_. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. São Paulo: Ícone Editora, 1999.

BONELLI, Maria da Glória. Condicionantes da competição profissional no campo da justiça: a morfologia da magistratura. In: SADEK, M. T. (org.). *Uma introdução ao estudo da justiça*. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1995.

BOURDIEU, Pierre. A força do direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico. In: *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

CAMPILONGO, Celso. Magistratura, sistema jurídico e sistema político. In: FARIA, J. E. (org). *Direito e justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo: Ática, 1989.

\_\_\_\_\_. Acesso à justiça e formas alternativas de resolução de conflitos: serviços legais em São Bernardo do Campo. *Revista Forense*. Rio de Janeiro, 315, jul/set., 1991.

\_\_\_\_\_. O Judiciário e a democracia no Brasil. *Revista da USP*. São Paulo, nº 21, p. 116-125, mar-maio, 1994.

CAPPELLETTI, Mauro. Constitucionalismo moderno e o papel do Poder Judiciário na sociedade contemporânea. *Revista de Processo*, nº 60, p. 110-117, out-dez, 1990.

\_\_\_\_\_. O acesso à justiça e a função do jurista em nossa época. *Revista de Processo*, nº 61, p. 144-160, jan-mar, 1991.

\_\_\_\_\_. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal e acesso à justiça. *Revista de Processo*, nº 74, p. 82-97, abr-jun, 1994.

CAPPELLETTI, Mauro e BRYANT, Garth (eds). *Access to Justice*. Milan/Alphen aan den Rijn, Dott Giuffrè/Sijthoff and Noordhoff, 1978.

\_\_\_\_\_. *Acesso à justiça*. Porto Alegre, Sérgio Fabris, 1988.

CARVALHO, José Murilo. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1980.

\_\_\_\_\_. Cidadania: tipos e percursos. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, vol. 9, nº 18, 1996.

CASTELAR, Armando (org). *Judiciário e Economia no Brasil*. São Paulo, Editora Sumaré, 2000.

CASTRO, Marcus Faro de. Equidade e Jurisdição Constitucional: notas sobre a determinação normativa dos direitos constitucionais. *Revista de Informação Legislativa*, 28, nº 111, jul/set, 1991.

\_\_\_\_\_. Direito, Economia e Políticas Públicas: Relações e Perspectivas. *Ciências Sociais Hoje*, ANPOCS/Rio Fundo Editora, 1992.

\_\_\_\_\_. Política e Economia no Judiciário: as ações diretas de inconstitucionalidade dos partidos políticos. *Cadernos de Ciência Política*, nº 7, UNB, 1993.

\_\_\_\_\_. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, nº 34, p. 147-156, jun., 1997.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O Poder Judiciário como instrumento de realização da justiça. In: *O Poder Judiciário e a Nova Constituição*. Porto Alegre: AJURIS, 1985.

ENCIMAR, J. J. G.; MIRANDA, J.; LAMOUNIER, B.; NOHLEN, D. *El proceso Constituyente. Deducciones de cuatro Casos Recientes: España, Portugal, Brasil y Chile*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda. Cultura Jurídica e Democracia: a favor da democratização do Judiciário. In: LAMOUNIER et al (org). *Direito, Cidadania e Participação*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.

FARIA, José Eduardo. *Sociologia Jurídica: Crise do Direito e Práxis Política*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

\_\_\_\_\_. (org). *Direito e Justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo: Ed. Ática, 1989a.

\_\_\_\_\_. Ordem Legal X Mudança social: a crise do Judiciário e a formação do Magistrado. In: FARIA (org), 1989b.

\_\_\_\_\_. *Justiça e Conflito*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991.

\_\_\_\_\_. *Direito e Economia na Democratização Brasileira*. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

\_\_\_\_\_. O Desafio do Judiciário. *Revista USP, Dossiê Judiciário*, nº 21, 1994.

\_\_\_\_\_. *O Poder Judiciário no Brasil: Paradoxos, Desafios e Alternativas*. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 1995.

FARIA, J. E. e LIMA LOPES, J.R. Pela democratização do Judiciário. In: FARIA (org). 1989.

FERRAZ JR., Tércio S. O Judiciário frente à divisão dos Poderes: um princípio em decadência?. *Revista USP*, nº 21, 1994.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. O Poder Judiciário na Constituição de 1988: Judicialização da Política e Politização da Justiça. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 198, 1994.

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

IDESP - Relatório de Pesquisa “Justiça e Economia” . São Paulo, 2000.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. *A sociologia do direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1994.

\_\_\_\_\_. Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 9, nº 18, 1996.

\_\_\_\_\_. et al. *Juízes: Retrato em preto e branco*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 1997.

\_\_\_\_\_. Lawyers in Brazil. In: ABEL e LEWIS (eds). *Lawyers in society: the civil law world*. Berkeley: University of California Press, 1988.

KANT DE LIMA, Roberto. Por uma Antropologia do Direito, no Brasil. In: FALCÃO, J. (org). *Pesquisa Científica e Direito*, Recife: Ed. Massangana, 1983.

\_\_\_\_\_. A cultura jurídica e as práticas policiais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 10, vol. 4, 1989.

KOERNER, Andrei. O Poder Judiciário Federal no sistema político da primeira república. *Revista USP, Dossiê Judiciário*, nº 21, 1994.

LAMOUNIER, Bolivar. Redemocratização e estudo das Instituições Políticas no Brasil. In: MICELLI, Sérgio (org). *Temas e Problemas da pesquisa em Ciências Sociais*, São Paulo: Editora Sumaré, 1992.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: O município e o Regime Representativo no Brasil*. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1975.

LINHARES, Leila e LESSA, Renato. *Consenso e identidade: Os advogados e sua Ordem*. Rio de Janeiro: OAB/RJ, 1991.

LIPJHART, Arend. Presidencialismo e Democracia Majoritária. In: LAMOUNIER (Org). *A Opção Parlamentarista*. São Paulo: Ed. Sumaré, 1991.

LOPES, José Reinaldo Lima. *A função política do poder Judiciário*. In: FARIA (org). 1989.

\_\_\_\_\_. Justiça e Poder Judiciário ou a Virtude confronta a instituição. *Revista USP*, Dossiê Judiciário, nº21, 1994.

MACEDO JR., Ronaldo Porto. A evolução institucional do Ministério Público Brasileiro. In: SADEK (org). *Uma Introdução ao estudo da justiça*. São Paulo: IDESP/Ed. Sumaré, 1995.

MIRANDA, Jorge. *A Constituição Portuguesa de 1976*. Lisboa: Livraria Petrony, 1978.

MIRANDA ROSA, F. A. *Sociologia do Direito: o fenômeno jurídico como fato social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.

MORAES FILHO, Evaristo. *A ordem social no novo texto constitucional*. São Paulo: LTR, 1986.

OLIVEIRA, Luciano. Práticas judiciais em comissariados de polícia em Recife. *Revista OAB – A Instituição Policial*, Rio de Janeiro, nº 22, jul., 1985.

OLIVEIRA, L. e ADEODATO, João Maurício. *O Estado da Arte da Pesquisa Jurídica e Sócio-Jurídica no Brasil*. Conselho da Justiça Federal, Brasília, 1996.

OLIVEIRA, L. e PEREIRA, Affonso. *Conflitos coletivos e acesso à Justiça*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Massangana, 1988.

PAOLI, Maria Célia. Os Direitos do trabalho e sua justiça: em busca das referências democráticas. *Revista USP*, Dossiê Judiciário, nº 21, 1994.

PINHEIRO, Armando Castelar (org). *Reforma do Judiciário: Problemas, Desafios, Perspectivas*. Book Link, 2003.

PIOVESAN, Flávia. A atual dimensão dos direitos difusos da Constituição de 1988. In: PIOVESAN et al (orgs). *Direito, cidadania e justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Brasília: Editora UNB, 1981.

REALE, Miguel. *Por uma constituição brasileira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

SADEK, Maria Tereza (org). *O Judiciário em debate*. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1995a.

\_\_\_\_\_. (org). (1995b). *Uma Introdução ao Estudo da Justiça*. São Paulo: Sumaré/Ford, 1995b.

\_\_\_\_\_. *O Ministério Público e a justiça no Brasil*. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1997.

\_\_\_\_\_. *O Sistema de Justiça*. São Paulo: Editora Sumaré, 1999.

\_\_\_\_\_. (org). *Justiça e Cidadania no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 2000.

SADEK, Maria Tereza e ARANTES, Rogério. A Crise do Judiciário e a Visão dos juízes. *Revista USP, Dossiê Judiciário*, nº 21, 1994.

SADEK, Maria Tereza e CASTILHO, Ela Wiecko de. *O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa. The law of the oppressed: the construction and reproduction of legality in Pasargada. *Law & Society Review*. Denver, 12 (1), 1977.

\_\_\_\_\_. *Discurso e Poder*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1988.

\_\_\_\_\_. Introdução à sociologia da administração da justiça. In: FARIA, J. E. (org). *Direito e Justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo: Ática, 1989.

\_\_\_\_\_. O Estado e o direito na transição pós-moderna: para um novo senso comum sobre o poder e o direito. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra, 30, jun., 1990.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Raízes da Imaginação Política Brasileira. In: *Revista Dados*, nº 7. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1970.

\_\_\_\_\_. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SILVA, José Afonso. Defesa da Constituição. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*, nº 61, p. 39-46, 1990.

SLOTNICK, Elliot E. Judicial Politics. In: CROTTY, Willian (ed). *Political Science: Looking to the future*, vol. IV, cap. 3. Evanston, Illinois, North – Western University Press, 1991.

SOUZA, Amaury de e LAMOUNIER, Bolivar (1990). A feitura da nova Constituição: um reexame da cultura política brasileira. In: LAMOUNIER, Bolivar (org). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Editora Sumaré e CNPq, 1990.

TRUBEK, David. Law, planning and development of the Brazilian capital market. In: *Yale Law School*, New Haven, 1971.

\_\_\_\_\_. Toward a social theory of Law: an essay on the study of Law and Development. In: *Yale Law Journal*, nº 82, 1972.

\_\_\_\_\_. Unequal protection: thoughts on legal services, social welfare and income distribution in Latin America. In: *Texas International Law Review*, vol. 13, 1978.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. *Das arcadas ao bacharelismo*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1982

VIANNA, F. J. Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras*. São Paulo, Edusp/Itatiaia, vol. 2, 1987

VIANNA, Luis Werneck et al. *Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Revan/IUPERJ, 1997.

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

VIEIRA, Oscar Vilhena. Império da Lei ou da Corte. *Revista USP*, Dossiê Judiciário, nº 21, 1994

ZALUAR, Alba. Gênero, justiça e violência. *Revista Dados*, 34, nº 12, Rio de Janeiro, 1991.

\_\_\_\_\_. 1999. Violência e Crime. In: MICELI, Sérgio (org). *O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970 – 1995)*, v. 1. Antropologia, São Paulo: Editora Sumaré/ANPOCS, 1999.

*Recebido e aprovado para publicação em março de 2004.*