

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO ESTADO DO PARÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS, POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO REGIONAL

GABRIEL NAPOLEÃO VELLOSO FILHO

**DECISÕES JUDICIAIS E ALFINETES:
O PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO DEDUZIDO DA POLÍTICA JUDICIÁRIA
OFICIAL**

**COURT RULINGS AND PINS:
BRAZILIAN JUDICIAL POWER DEDUCTED FROM OFFICIAL JUDICIAL
POLICY**

BELÉM
2020

**DECISÕES JUDICIAIS E ALFINETES:
O PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO DEDUZIDO DA POLÍTICA JUDICIÁRIA
OFICIAL**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, área de concentração: Direito, Políticas Públicas e Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. Sandro Alex de Souza Simões.

**BELÉM
2020**

GABRIEL NAPOLEÃO VELLOSO FILHO

**DECISÕES JUDICIAIS E ALFINETES:
O PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO DEDUZIDO DA POLÍTICA JUDICIÁRIA
OFICIAL**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direitos, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional do Centro Universitário do Estado do Pará, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Direito, área de concentração: Direito, Políticas Públicas e Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. Sandro Alex de Souza Simões.

DATA DA AVALIAÇÃO: ____/____/____

CONCEITO: _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Sandro Alex de Souza Simões
(Orientador: PPGD/CESUPA)

Prof^a. Dr^a. Loiane Prado Verbicaro
(Membro externo-UFPA)

Prof^a. Dr^a. Ana Elizabeth Neirão Reymão
(Membro interno: PPGD/CESUPA)

BELÉM

2020

RESUMO

Passados mais de dez anos da introdução da política de metas pelo Conselho Nacional de Justiça, são poucas as investigações acerca da política pública traçada para o Poder Judiciário e raras as investigações se os métodos avaliativos correspondem a um autêntico diagnóstico da efetividade da magistratura, tomando como vetores axiológicos a tutela jurisdicional efetiva e a preservação dos direitos fundamentais. Dada a ausência de instrumentos de autoavaliação e da redução obsessiva do papel do Poder Judiciário a uma unidade quase fabril de decisões, que se auto justifica na produtividade numérica, é preciso perquirir quais as consequências da adoção dessa métrica de avaliação, seu potencial e suas limitações. Conclui-se que, pelo perfil tecnoburocrático adotado e os critérios autorreferenciais de avaliação, incentiva-se um modelo específico e singular de eficiência, que privilegia a aferição meramente quantitativa, dentro de modelo neoliberal que se aproxima da expressão antropomorfizada do ideal corporativo. Utilizou-se pesquisa bibliográfica e levantamento da jurisprudência administrativa e das fontes normativas legais, assim como resolução e documentos do Conselho Nacional de Justiça.

PALAVRAS-CHAVE: Conselho Nacional de Justiça; Políticas Públicas, Magistratura; Neoliberalismo

ABSTRACT

More than ten years after the introduction of the policy of goals by the National Council of Justice, there are few investigations about the public policy outlined for the Judiciary and investigations are rare as to whether the evaluation methods correspond to an authentic diagnosis of the effectiveness of the judiciary, taking as axiological vectors effective judicial protection and the preservation of fundamental rights. Given the absence of self-assessment instruments and the obsessive reduction of the role of the Judiciary to an almost industrial unit of decisions, which is self-justifying in numerical productivity, it is necessary to investigate the consequences of adopting this assessment metric, its potential and its limitations. It is concluded that, due to the technobureaucratic profile adopted and the self-referential evaluation criteria, a specific and singular efficiency model is encouraged, which favors purely quantitative measurement, within a neoliberal model that approaches the anthropomorphized expression of the corporate ideal. Bibliographic research and survey of administrative jurisprudence and legal normative sources were used, as well as resolution and documents of the National Council of Justice.

KEYWORDS: Brazilian National Council of Justice; Public Policies; Judiciary; Neoliberalism

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1: A POLÍTICA JUDICIÁRIA TRAÇADA PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	18
1.1 O modelo de eficiência “quantitativista” proposto pelo Conselho Nacional de Justiça e a crise do Poder Judiciário no Brasil	19
1.2 O documento nº 319 do Banco Mundial	26
1.3 Justificativa (<i>accountability</i>) do Poder Judiciário e papel do Conselho Nacional de Justiça	32
1.4 A política de metas para o Poder Judiciário	35
1.4.1 Relatório “Metas nacionais do Poder Judiciário - 2009-2013”	35
1.4.2 Relatório “Metas nacionais do Poder Judiciário - 2014”	36
1.4.3 Relatório “Metas nacionais do Poder Judiciário - 2015”	37
1.4.4 Relatório “Metas nacionais do Poder Judiciário - 2016”	37
1.4.5 Relatório “Metas nacionais do Poder Judiciário - 2017”	38
1.4.6 Relatório “Metas nacionais do Poder Judiciário - 2018”	38
1.5 A avaliação de juízes e sua imbricação com a política de metas	40
1.6 A proteção dos direitos humanos e fundamentais: uma pauta inexistente na política judiciária brasileira	43
1.7 O sistema disfuncional de promoção e o fetichismo “quantitativista”	54
1.8 Conclusões	59
CAPÍTULO 2: O DESENVOLVIMENTO DO PODER JUDICIÁRIO NA HISTÓRIA DO BRASIL. CRÍTICA A PARTIR DA MATRIZ WEBERIANA	64
2.1 Max Weber: dominação racional-legal e burocracia	65
2.2 Raymundo Faoro e Fábio Comparato: a crítica do Poder Judiciário e sua burocracia	79
2.3 Poder Judiciário e sociedade brasileira: da colônia ao período militar	86
2.3.1 Colônia e império	87
2.3.2 República velha	105
2.3.3 Período varguista	110
2.3.4 Pós-guerra	114
2.3.5 Regime militar	116
2.4 Conclusões	123

CAPÍTULO 3: A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE METAS E O PERFIL DO MAGISTRADO POR ELA ESTIMULADO	125
3.1 O Poder Judiciário Brasileiro na Constituição de 1988	126
3.2 Os anseios para a criação de um órgão de controle do Poder Judiciário	134
3.2.1 A insuficiência das previsões constitucionais para superar a crise da administração burocrática	134
3.2.2 A pressão política por reformas que assegurassem transparência e condições para o desenvolvimento	136
3.2.3 A judicialização da política e o novo protagonismo do Poder Judiciário	139
3.3 A criação do Conselho Nacional de Justiça e a formulação da política judiciária	140
3.4 A política judiciária traçada pelo Conselho Nacional de Justiça	143
3.4.1. O planejamento estratégico e os valores e objetivos do Poder Judiciário	143
3.4.2 O sistema de avaliação para promoção	148
3.4.3 A política de metas	158
3.4.4 Os prêmios de qualidade e selos do Poder Judiciário	160
3.4.5 Os prêmios de qualidade e selos do Poder Judiciário	162
3.5 Características da cultura organizacional	164
3.5.1 Relevância à produção quantitativa sobre o resultado efetivo do provimento jurisdicional	164
3.5.2 Irresponsabilidade social das decisões	165
3.5.3 Inibição à solução coletiva dos conflitos	165
3.5.4 Indiferença às ações mais sensíveis para a realização dos direitos fundamentais	167
3.5.5 Reprodução da jurisprudência dominante	167
3.5.6 Estímulo à ação disfuncional	169
3.6 Quadro comparativo	169
3.7 O perfil do magistrado, a partir do modelo “quantitativista”	174
3.7.1 Desenho de perfil (prosopo)profissiográfico	174
3.7.2 Perfil do magistrado brasileiro	177
3.7.3 O “Juiz-Hades”, a expressão maior de aproximação ao ideal da corporação neoliberal	179
3.8 Conclusões	184
CONCLUSÕES: PELA JUSTIÇA PLENA E A TUTELA JURISDICIONAL AFIRMATIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	189

REFERÊNCIAS
ANEXOS

197
209

INTRODUÇÃO

Ao iniciar a Riqueza das Nações, Adam Smith elogia os benefícios da divisão de trabalho, referindo-se a um artesão que, sem conhecer as máquinas e técnicas fabris, tenta manufaturar um alfinete. Provavelmente, apenas conseguirá produzir uma unidade por dia; depois de adquirir experiência, não fará mais de 20. Em uma fábrica onde haja racionalização do trabalho, sua divisão social e especialização, dez pessoas, que se limitem a fazer dois a três passos, produzirão o equivalente a 4.800 alfinetes por trabalhador (SMITH, 2016).

Hesíodo, escrevendo no século VII antes da Era Comum, compôs a primeira fábula conhecida na literatura ocidental, dedicando-a à Justiça. Interpretada como denotativa da corrupção do homem – que marcaria a sua entrada na Idade do Ferro – conta a história de um falcão ávido, que arrebatou um rouxinol em suas garras e, ao vê-lo chorando, pergunta: “Ó desgraçado, por que gritas? Alguém muito superior agora te domina. Irás aonde eu te levar, embora sejas poeta: farei de ti meu jantar, ou, se quiser, te libertarei. Insensato é quem quer medir-se com os mais fortes” (HESÍODO, 2012, p. 82). O poeta lamenta a violência sofrida pelo rouxinol, referida pelo poeta como a Justiça do mais forte, distinta da verdadeira Justiça: “Caminho distinto de percorrer é mais forte, o rumo ao justo: justiça sobrepuja violência ao se consumir; e após sofrer o tolo aprende” (HESÍODO, 2012, p. 84).

O Poder Judiciário se estabelece exatamente para repor o equilíbrio original entre mais forte e mais fraco, coibir a violência do poderoso e garantir os direitos e garantias fundamentais.

Como saber se o Poder Judiciário está indo bem ou não? Será pelo número de processos julgados? Se for assim, será sinônimo de excelência aquele juiz que apresentar um número maior de sentenças, o que conduz à analogia com a fábrica de alfinetes. Sendo cada alfinete semelhante e idêntico ao outro, é simples mensurar a produtividade e excelência pelo número de alfinetes produzidos. Ocorre que a produção jurisdicional não pode ser medida apenas pelo número de contas criadas, computadores e celulares produzidos ou carros montados. Não são grandezas que comportam quantificação objetiva e comparação entre bens fungíveis e *commodities*, dada a heterogeneidade da prestação jurisdicional e de suas consequências e desdobramentos. Privilegiar a quantidade de sentenças e o prazo para sua prolação é um retorno saudosista ao taylorismo, abstraindo o conteúdo das sentenças proferidas. Mais adequado seria avaliar os juízes pelo número de rouxinóis libertados do jugo dos mais poderosos.

Boa parte da literatura considera que o quadro é agravado por certo histórico distanciamento do Poder Judiciário dos anseios populares e dos frequentes acertos e conchavos, tácitos ou expressos, com os poderosos. Nesse sentido, ainda há muito a ser pesquisado e

escrito. José Reinaldo de Lima Lopes, ao iniciar sua “História da Justiça do Processo do Brasil no Século XIX”, deplora a pequena atenção à história da justiça e, mais limitadamente ainda, à história do Poder Judiciário, suas instituições e seu funcionamento, a ponto que refere ao “quase abandono da história da justiça” (LOPES, 2017, p. 9-14). Vladimir de Freitas, em outra ótica, reclama que pouco se fala e menos ainda se estuda sobre a atuação concreta do Poder Judiciário durante o período autoritário do regime militar (FREITAS, 2012). Há, por outro lado, literatura expressiva sobre a sociologia do Poder Judiciário, seu papel no Estado Brasileiro e o comportamento dos seus membros, com preciosos exemplos (ENGELMANN, 2017; VIANNA *et al.*, 1997; VERBICARO, 2019; RODRIGUEZ, 2013; FARIA, 2004; FARIA, 2019; ALMEIDA, 2010). Mas o fato incontestável, que será exposto ao curso deste trabalho, é que vários dos chamados intérpretes do Brasil pintam um retrato pouco favorável do Poder Judiciário, sempre aliado ao poder e apegado ao formalismo excessivo, quando não age no interesse direto do proprietário rural ou oligarca.

Nesse viés, o Poder Judiciário brasileiro partilharia de uma herança problemática (COMPARATO, 2017; FAORO, 2012; BOITEUX e CASARA, 2016). Segundo Maria Teresa Sadek, “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” (SADEK, 2002, p. 6).

Criada no Brasil colônia como forma privada de resolução de conflitos, logo assumida pela Corte em seus traços fundamentais, a Justiça permanece inacessível ao cidadão comum. Os postos do Judiciário eram exercícios por proprietários de terras (dentre “homens bons”), associados à burocracia que os assessorava juridicamente, dado seu desconhecimento do direito; os representantes estatais, personificados nos juízes de fora, ouvidor e, mais adiante, nos desembargadores e membros das relações, prestigiavam o direito geral e os arranjos locais que privilegiavam os latifundiários e comerciantes, notadamente aqueles envolvidos em tráfico de escravos. A forma peculiar de declaração da independência do Brasil manteve intactas as relações de poder e a estrutura administrativa assentada por Portugal.

Em contraponto, outras tradições judiciárias consagravam o juiz como um aliado na luta contra o absolutismo, assim como o legislador (MARINONI, 2013). Na França e Prússia, ao contrário, os juízes provinham da aristocracia nobiliárquica e feudal, com cargos herdados e comprados, o que exigiu a limitação de seus poderes e a desconfiança geral (DUHAIME, 2011; MACDONOGH, 2001).

Ao contrário, os juízes brasileiros nem participaram das lutas da independência, nem sofreram o descrédito do poder instituído, até porque não houve ruptura institucional. Os interesses agrários, dos comerciantes e dos exploradores de minério seguiram a ser protegidos. Na República, após a tensão dos anos de consolidação do novo regime de fato, dado o golpe branco de Floriano Peixoto, houve inflexão em relação ao poder central e a construção de doutrinas mais liberais, mas que se acomodaram no curso da Primeira República. A quebra institucional com o golpe de 1930 proporcionou um impasse jurídico, já que Vargas governou à margem da legalidade, mas não foi perturbado pelo Poder Judiciário. As Constituições de 1934 e 1937 foram recebidas com aparente placidez, mesmo com a selvagem e cruel repressão do Estado Novo, que seria chancelada pela toga.

A curta era de vigência da Constituição de 1946 testemunhou períodos de distensão entre Executivo e Judiciário, com relativa independência em nossa história republicana. Ao contrário, um dos focos do regime militar 1964-1985 foi exatamente retirar da apreciação do Poder Judiciário o julgamento de seus desmandos e afastar, por cassação ou boicote, os poucos juízes que se levantavam contra o regime; esta inimizabilidade se estendeu além do regime militar, com a permanência da lei de anistia.

Enfim, com a quinta república, a Constituição de 1988 teve a oportunidade de formular um papel cidadão e republicano ao Poder Judiciário, ausente de toda a sua história. O desenho constitucional, todavia, não foi suficiente para atender os clamores por transparência, agilidade e justiça. A manutenção no Supremo Tribunal Federal dos ministros nomeados no período militar garantiu a continuidade da tradição jurídica autoritária e a permanência da interpretação constitucional mais ligada ao *ancien régime*. Por outro lado, a demanda constitucional por eficiência administrativa – introduzida pela EC 19/1998 e a exigência de duração razoável do processo, inovação da EC 45/2004 – tornaram ainda mais necessária a criação do Conselho Nacional de Justiça, que passou a exercer a administração da justiça brasileira. Ressalva-se a corte suprema brasileira, que permanece sem qualquer tipo de controle institucional.

Daí se reveste a importância ainda maior da análise da política pública encetada pelo Conselho Nacional de Justiça. São poucos os trabalhos acadêmicos que se debruçam sobre os efeitos deste órgão de cúpula sobre a magistratura e a prestação jurisdicional. O monopólio discursivo se repete nos encontros nacionais do Poder Judiciário, onde impera a palavra oficial e o auto-elogio à quantidade avassaladora de decisões proferidas – certamente sem precedentes no mundo. Os relatórios anuais, divulgados com pompa, ressaltam a quantidade de processos julgados, jactam-se da suposta transparência sobre o funcionamento do Poder Judiciário,

baseando na eficiência quantitativa a legitimidade ou *accountability* necessária para justificar o funcionamento do Poder Judiciário. Estas circunstâncias realçam a justificativa e a necessidade do presente trabalho, uma vez que a pergunta sobre o resultado da política judiciária praticado no Brasil nunca é posta. Absorto em avaliar os juízes e órgãos do Poder Judiciário mediante a recitação da política de metas, o Conselho Nacional de Justiça jamais se pergunta ou investiga as consequências e os efeitos sociais das escolhas que faz.

Não há política pública imparcial; toda política pública procura implementar determinada visão do mundo, a partir da qual funda suas iniciativas; segundo os projetos de políticas públicas são utilizados para reforçar as relações de poder e as percepções do papel apropriado para o governo. De igual sorte, não há estatística neutra; a visão social que conduz à eleição de indicadores e o desprezo de outros aspectos é uma forma de recortar a realidade para conformar-se ao enfoque do pesquisador. O processo de formulação das políticas públicas é vulnerável a práticas deliberadamente manipulativas e antidemocráticas, com o uso de símbolos e linguagem que preservam as narrativas predominantes e o *status quo*; é um equívoco pensar que prevalecem respostas racionais aos problemas públicos (SMITH e LARIMER, 2017). Mesmo a política pública considerada mais “neutra” possui carga ideológica e orienta a atuação em determinado sentido.

Ao formular a política pública, induzindo ideia de Justiça e perfil de juiz, o Conselho Nacional de Justiça é fortemente indutor de comportamentos e responsável pela forma com que se estrutura a prestação jurisdicional. Pretende-se investigar em que direção aponta a “política de metas” e qual sua fidelidade ao texto constitucional e à realização efetiva de Justiça. O ponto de partida é o recorte constitucional e as metas aprovadas no período para confrontá-las com a Constituição Federal e o perfil de magistrado decorrente. Em outras palavras: como o Conselho Nacional de Justiça deve atuar para assegurar o papel do Poder Judiciário traçado pela Constituição Federal? Que tipo de atuação judicial é por ele estimulada e qual o modelo de juiz que o Conselho desenha como ideal? A partir dessas respostas, deve-se concluir que o número de processos julgados, por exemplo, é uma variável que indica a eficiência do Poder Judiciário? Pode-se estabelecer uma régua do desempenho das organizações judiciárias a partir somente de indicadores autorreferenciais? Segue-se: os indicadores atualmente utilizados são capazes de auferir corretamente o desempenho do Poder Judiciário?

Um problema que pode estar no âmago de todo o sistema de avaliação e de formulação das metas está na escolha dos indicadores em que se baseiam as políticas públicas. Ao procurar indicadores estatísticos para formular a aferição do desempenho de uma instituição, podem-se

buscar referenciais externos ou internos. Quando o desempenho é medido apenas em medidas internas, que dependem somente da atuação da organização, opta-se por um sistema fechado. A mensuração é infinitamente mais fácil, mas ao custo da brutal simplificação da realidade, caso se extrapolem os resultados para além do próprio dado observável. Como o indicador se refere a si mesmo, não vai além da dimensão fenomênica.

Ao medir o desempenho pelo número de processos “baixados”, opta-se por uma abstração que é incapaz de dizer qual o estado de saúde ou eficiência da justiça. “Processo” é uma realidade abstrata produzida pela própria instituição judiciária, que não existe no mundo real.

Exemplo de indicador externo é o índice de percepção de corrupção ou a quantidade de feminicídios, que atuam no âmbito da experiência concreta. O número de processos julgados só indica exatamente a contagem do elemento a que se propôs; é inútil para afirmar se há ou não melhoria na prestação jurisdicional ou que se vive em um país mais justo. A considerar a lógica quantitativista, a saúde do país estaria em nível ótimo quanto mais consultas e prescrições fossem realizadas pelos profissionais de saúde.

A estatística não consiste no saber neutro e anódino com que ela é apresentada. Por trás de índices, números e projeções há uma estrutura de conhecimento que contém elementos ideológicos, com pretensão de e afirmar sob a crosta da precisão numérica. Como defendem Thomas Popkewitz e Sverker Lindblad,

(Deve-se) [...] reconhecer um fato significativo da modernidade: o governo é exercido menos pela força bruta e mais pelos sistemas de razão que fabricam os tipos de pessoas e biografias. Nós exploramos esse governar por meio dos princípios culturais e políticos que se inscrevem nas estatísticas e números. A razão estatística incorpora a esperança de planejamento social de que uma vida melhor pode ser produzida para os indivíduos; no entanto, essa esperança envolve tensões e paradoxos. A estatística não é meramente seus números, magnitudes e equivalências. Argumentamos que a fundamentação estatística conecta discursos sociais, culturais, científicos e políticos, que formam um plano único para fabricar os tipos de seres humanos — pessoas que são os alvos para a intervenção do Estado e para biografias. Nós nos concentramos em populações que fabricam “tipos de pessoas” particulares e biografias que inscrevem subjetividades, por meio de planejamento de pessoas (POPKEWITZ e LINDBLAD, 2016, p. 748).

Avaliar um magistrado alguém significa criar um modelo ideal de agente público e nele projetar uma visão ideal institucional, de onde se deflui o sistema de metas e seus objetivos. O Conselho Nacional de Justiça implicitamente estabelece: um padrão ideal de atuação do Poder Judiciário; um modelo de juiz que se amolde a esse *standard*; uma série de princípios que devem ser priorizados na atuação judicial. Esse modelo se forma pelas resoluções e modelos normativos que estabelecem objetivos que se confundem com a função do Poder Judiciário; por

um código de conduta e regras que estabelecem critérios para avaliação e promoção dos juízes; pelo estabelecimento de metas que devem ser cumpridas pelos Tribunais e que se irradiam aos juízes pela atuação das Corregedorias, irradiando-se e sendo reforçada nas correições ordinárias e extraordinárias, nos relatórios sobre os tribunais, no sistema de prêmios e “selos” de eficiência, na alocação de recursos e de mão de obra, na avaliação e promoção dos magistrados e na jurisprudência administrativa do Conselho.

As hipóteses de trabalho são:

a) a realização dos direitos fundamentais, função mais básica ao Poder Judiciário, não é estimulada pela política judiciária oficial;

b) o conceito de eficiência escolhido pelo Conselho Nacional de Justiça considera elementos predominantemente quantitativos, que implica um molde de juiz axiologicamente indiferente e descomprometido dos resultados;

c) existe um sistema de política judiciária “quantitativista”, do qual fazem parte a política de metas, as resoluções que disciplinam a priorização de recursos e a jurisprudência administrativa do Conselho Nacional de Justiça, que apontam de forma mais ou menos coerente para um modelo de eficiência numérica (FRAGALE, 2007).

Ressalte-se que o presente trabalho não combate a utilização da estatística na formulação de políticas públicas, tampouco discute a necessidade de legitimidade e *accountability* ao Poder Judiciário. A crítica parte das escolhas particulares, que desenham um perfil particular de magistrado ideal, ao qual cabe perquirir sua fidelidade às exigências constitucionais e sociais.

A meta é desvelar o modelo de juiz subjacente a este modelo, utilizando como fontes, do Conselho Nacional de Justiça: a) as metas anuais estabelecidas pela política judiciária oficial e os relatórios correspondentes; b) o sistema de avaliação nacional, impositivo para toda a magistratura, concretizado na Resolução nº 106, assim como a jurisprudência administrativa respectiva; c) os atos normativos que complementam e integram este sistema, como as normas que disciplinam o índice de produtividade comparada do Poder Judiciário (IPC-Jus), a Resolução nº 184 e os regulamentos dos prêmios e comendas concedidos anualmente aos tribunais.

Conclui-se:

a) em contraste com a Constituição republicana cidadã, comprometida com o Estado Democrático de Direito, a política judiciária estimulada e adotada pelo Conselho Nacional de Justiça não toca o desígnio basilar do Poder Judiciário: a realização dos direitos fundamentais,

em um país conhecido pela injustiça e desigualdade social e violação das leis e normas mais básicas;

b) o conceito de modernização e o modelo de racionalidade judiciária instituídos pelo Conselho Nacional de Justiça estão fundados em uma determinada concepção de eficiência, gestada na engenharia de produção e com fortes elementos tecnocráticos. A política judicial por ele encetada, gestada por sua burocracia interna, é dotada de lógica que se basta a si mesma, imbuída de mentalidade tecnoburocrática, que se proclama axiologicamente neutra e defende o primado da eficiência judicial, concebida como uma relação estatística entre o número de processos recebidos e o número de processos julgados;

c) essa cosmovisão judiciária, fortemente enraizada na burocracia de inspiração neoliberal que impera no CNJ, consagrou o que se pode chamar de “modelo da eficiência quantitativista”; esses fatores se encaixam e contribuem para a criação de uma cultura organizacional que consagra a produção estatística e a irresponsabilidade social das decisões, descompromissadas com o resultado da prestação jurisdicional, retroalimentando os conflitos em um panorama de competição individual dos juízes por melhores índices. O ambiente não se torna propício para a afirmação dos direitos fundamentais, tarefa maior do Poder Judiciário.

No seu conjunto, a “política judiciária quantitativista” induz vetor que privilegia a produtividade numérica e rápida de processos individuais, sendo irrelevante o resultado, como se demonstrará no curso deste trabalho.

A racionalidade que permeia e domina a política judiciária oficial é alheia aos princípios constitucionais. Em outros termos: o mantra dogmático conspira contra o próprio *ethos* constitucional do Conselho, em sistema autopoietico, em que a multiplicação de processos alimenta o sistema de incentivos, punições e prêmios que garante a reprodução do modelo judiciário.

Não há nada de inédito neste debate; já Oliveira Viana, ao abrir o último capítulo de suas “Instituições Políticas Brasileiras”, adverte: “Os nossos reformadores constitucionais e os nossos sonhadores liberais ainda não se convenceram de que nem a generalização do sufrágio direto, nem o self-government valerão nada sem o primado do Poder Judiciário” (VIANA, 1987, p. 159-160). Este poder tem estado à altura da responsabilidade que lhe foi colocada? É esta a pergunta a qual o Poder Judiciário deve se propor.

Como bases teóricas, este trabalho se baseia na obra de Max Weber acerca da racionalidade-legal e burocrática, incorporando as contribuições de Raymundo Faoro, Fábio Konder Comparato, José Eduardo Faria e Maria Teresa Sadek para a realidade nacional. Na

crítica da burocracia, foram utilizados os escritos de Bresser-Pereira, dentre outros. Na formulação do perfil profissiográfico, a obra de referência de Frederick Morgeson, Michael Brannick e Edward Levine. Na crítica e análise das bases estatísticas do Conselho Nacional de Justiça, o livro imprescindível de Karla Cebolão e Beth Reymão. Na análise do neoliberalismo, as contribuições de Joel Bakan, Pierre Darot e Christian Laval, dentre outras.

Segue-se a linha de pesquisa do programa de pós-graduação da instituição em “Direito, Políticas Públicas e Direitos Humanos”, em especial nos temas “Concretização dos Direitos Fundamentais e sua fundamentação: abordagens a partir da teoria do processo, da análise econômica e das teorias da justiça” e “Razão pública, secularização e direitos humanos: casos, princípios e teorias políticas”, com intersecção parcial com o grupo “Hermenêutica em Direitos Fundamentais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos”. Dialoga com outras pesquisas encetadas no programa, sobretudo a dissertação “Direito e Justiça: O CNJ e a Avaliação da Eficiência pelo Método DEA”, que logrou publicação (CEBOLÃO e REYMÃO, 2018).

Como viés metodológico, o trabalho adota visão interdisciplinar, elegendo como vetores principais a história, sociologia e administração, a partir da pesquisa bibliográfica e exame documental.

No primeiro capítulo, este trabalho aborda a missão constitucional maior imposta ao Poder Judiciário: a proteção dos direitos, liberdades e garantias fundamentais, com a prestação da tutela judicial efetiva. Apresenta o viés neoliberal do documento nº 319 do Banco Mundial e o modelo “quantitativista” adotado pelo Conselho Nacional de Justiça. Constata a ausência de formulações de estratégias para combater as violações aos direitos fundamentais e, ao final, conclui que o foco do Conselho Nacional de Justiça é predominantemente “quantitativista” e destoa dos moldes constitucionais.

No segundo capítulo, parte-se da matriz weberiana, para poder entender a burocracia e a dominação racional-legal que a caracteriza, vinculada ao desenvolvimento do capitalismo; passa-se ao exame da herança do Poder Judiciário ao curso da história brasileira, que nunca realizou inteiramente a transição para a racionalidade-legal, em boa parte pelo autoritarismo que permeia a história brasileira, nem se afirmou como uma instância autônoma e independente.

No terceiro capítulo, são analisados os traços do Poder Judiciário na Constituição Federal, nos aspectos relevantes a este trabalho; as demandas e a justificativa para criação do Conselho Nacional de Justiça; a formulação da política judiciária o planejamento estratégico, a política de metas e o sistema de avaliação; os caracteres da cultura organizacional que se forma

nesse ambiente; a intuição do perfil profissiográfico subjacente ao magistrado, partir dos estímulos e desestímulos formulados.

Em conclusão, este trabalho aponta para possibilidades de definição de um Poder Judiciário republicano, democrático, independente e comprometido com a realização dos direitos fundamentais e da cidadania. Sabe-se que o Conselho Nacional de Justiça, como órgão central da formulação de políticas judiciais, tem papel central na coordenação deste sistema; os indicativos e métodos sugeridos poderão ser incorporados pelo Conselho ou utilizados pela academia e por organizações da sociedade civil; do diagnóstico, apontam-se rumos que poderão ser aprofundados em outros trabalhos, para tornar o Poder Judiciário mais permeável aos anseios da população e os objetivos e molde constitucional a ele destinado.

CAPÍTULO 1:
A POLÍTICA JUDICIÁRIA TRAÇADA PARA O PODER JUDICIÁRIO NA
CONSTITUIÇÃO DE 1988 E PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Neste capítulo, aborda-se a missão constitucional maior imposta ao Poder Judiciário: a proteção dos direitos, liberdades e garantias fundamentais, com a prestação da tutela judicial efetiva. Faz-se breve exposição da gênese da política judiciária nacional, ligada às exigências de racionalidade e previsibilidade apresentadas pelo viés neoliberal do documento nº 319 do Banco Mundial, adotado com adaptações nacionais. Apresenta-se o modelo “quantitativista” adotado pelo Conselho Nacional de Justiça, assim como os instrumentos e as sanções punitivas e premiações impostos aos tribunais. Constata-se a ausência da formulação de estratégias para combater as violações aos direitos fundamentais, com as emblemáticas e reiteradas condenações do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos, sem iniciativas que imponham aos tribunais a sua observância. Ao final, conclui-se que o foco do Conselho Nacional de Justiça é predominantemente “quantitativista”, que destoa dos moldes constitucionais.

1.1 O modelo de eficiência “quantitativista” proposto pelo Conselho Nacional de Justiça e a crise do Poder Judiciário no Brasil

Ao instituir um sistema de estímulos e irradiar uma cultura organizacional, uma instituição inspira um determinado *ethos* e um sistema de valores que se irradiará a seus membros. Ainda que não o faça implicitamente, elabora um tipo ideal de indivíduo, estabelecendo: um sistema de premiação e punição, com sanções, estimulando e reprovando comportamentos; regras gerais e particulares, que definem padrões de atuação; uma casuística para análise dos casos relativos à aplicação desses princípios e normas.

Esses padrões podem estar inspirados na tradição ou carisma – para seguir o modelo weberiano – mas, nas instituições modernas, à medida que o faz, cria um padrão de racionalidade-formal com justificação própria. À medida que a instituição cria sua cultura, também a reproduz, pois os membros que se submetem a essa racionalidade e a refletem ascendem na organização. É certo que esses componentes podem influenciar a política oficial, mas é uma relação assimétrica, pois o vetor político parte da burocracia dominante.

Esse sistema pode se estabelecer à margem dos grandes normativos e da retórica oficial da instituição total. A prática das igrejas mais isoladas pode estabelecer racionalidade e regras não-escritas que estabeleçam ética dissociada do Vaticano; as prisões paraenses podem impor um código de conduta que nada tenha a ver o sistema legal formal. São os centros efetivos de poder que irão elaborar as normas que definidoras do caráter de dada instituição.

Como dizem Steven Levitt e Stephen Dubner,

Os incentivos são a pedra de toque da vida moderna. Entendê-los – ou, na maior parte do tempo, investigá-los – é a chave para solucionar praticamente

qualquer enigma, dos crimes violentos à trapaça nos esportes ou ao namoro no interior. Causas distantes e até mesmo sutis podem, muitas vezes, provocar efeitos drásticos. A solução de um determinado enigma nem sempre está diante de nossos olhos (...). Saber o que medir e como medir faz o mundo parecer muito menos complicado. Quando se aprende a examinar os fatos de forma correta, é possível explicar enigmas que do contrário pareceriam insolúveis, pois nada como o poder dos números para remover camadas e camadas de desconhecimento e contradições (LEVITT e DUBNER, 2012, p. 26, grifei).

No Conselho Nacional de Justiça, não é diferente. Por trás das normas constitucionais que o criaram, desenvolve-se uma base normativa e um conjunto de instruções que informam e orientam o comportamento dos magistrados brasileiros a ele submetidos.

Obviamente, não decorre que todos os juízes e suas decisões seguirão este vetor e sistema de estímulos. Outras forças atuarão sobre o magistrado, individual ou coletivamente, condicionando sua forma de atuação, assim como forjando o modelo Judiciário como um todo. É possível que o tribunal resista, coletivamente, à imposição de forças externas, assim como o magistrado pode, individualmente, traçar um caminho de vida à margem dessas normas. Mas o sistema de incentivos e as regras para prosseguimento e promoção na carreira são fortíssimos fatores para influenciar na forma com que se comportam os juízes brasileiros.

A forma com que esse sistema é construído será objeto desta parte do estudo, que examinará a inspiração constitucional para a formulação das prioridades do Poder Judiciário e a forma com que o Conselho Nacional de Justiça aplica a Constituição (ou deixa de fazê-lo) e que tipo de estímulos formula aos magistrados que se encontram sob seu controle. A questão merece relevância e escrutínio, porque representa a síntese da legitimidade do Conselho Nacional de Justiça; ao ser um órgão que integra o Judiciário, mas se coloca fora da representação tradicional, não é formado por conselheiros eleitos por suas categorias ou pela população, em geral; a regra é que os membros do Poder Judiciário sejam escolhidos pelas suas cúpulas, o que o torna um grupo limitado, capaz de fazer decisões que afetem a todos, sem que passem pelo crivo do voto, com os riscos e distorções inerentes a este sistema. Por outro lado, os mecanismos de participação dos tribunais na formulação das políticas públicas nacionais – malgrado a criação de Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário pela Portaria 138, de 13 de agosto de 2013, do Presidente do Conselho (BRASIL, 2013), complementada pela Resolução CNJ 198, de 1º julho de 2014 (BRASIL, 2014) e pela Portaria 59, de 23 de abril de 2019 (BRASIL, 2019). Todavia, tal participação é rarefeita e inexistem mecanismos que estimulem e permitam a democracia participativa em sua formulação, como concebida por Bresser-Pereira (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 171-174).

O desenho constitucional brasileiro formula um projeto de Estado que não deixa dúvidas sobre qual a política pública que deve ser escolhida: é a realização dos direitos fundamentais e a garantia do Estado Democrático de Direito. Dentre os pilares da República Federativa Brasileira encontram-se a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana; são seus objetivos fundamentais construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. A consecução desses objetivos é essencial para a realização do projeto de desenvolvimento nacional, como sintetiza Márcio Pochmann:

(...) questão de extrema relevância na discussão sobre o desenvolvimento, qual seja: a ideia de que garantir direitos, promover a proteção social e gerar oportunidades de inclusão são não apenas objetivos plausíveis, mas também condições necessárias a qualquer projeto nacional em tal sentido. Em perspectiva histórica, percebe-se que a civilização ocidental constituiu conjunto de parâmetros fundamentais de convívio e sociabilidade, em torno dos quais passaram a se organizar certos direitos civis, políticos e sociais, balizadores da moderna convivência societária. Condensado na ideia forte de cidadania, este conjunto de direitos e as oportunidades de acessá-los passam a operar como demarcadores dos processos de inclusão ou exclusão dos diferentes segmentos da sociedade em cada país ou região, funcionando, portanto, como critérios complementares de aferição do grau de desenvolvimento nacional em cada caso concreto (POCHMANN, 2009, XXII).

Em uma sociedade complexa, repleta de desigualdades, o papel de realização das promessas constitucionais não está restrito ao legislativo e executivo; pela própria deficiência dos mecanismos democráticos, é ao Poder Judiciário que compete realizar os direitos fundamentais do cidadão hodiernamente violados, como nos lembra Antoine Garapon:

O juiz – seja aquele de Nuremberg ou, mais modestamente, nossos *petits juges* da periferia – permanece aqui para lembrar à humanidade, à nação ou ao simples cidadão, as promessas feitas, a começar pela maior delas, a promessa de vida e de dignidade. Essas promessas, os juízes as preservam, mas não as têm atadas; eles são delas testemunhas, garante e guardião. Elas lhes foram transmitidas, eles as ouviram e relembram, se necessário for, àqueles mesmos que lhes conferiram essa responsabilidade: como poderíamos reprová-los por isso? (GARAPON, 1999, p. 270)

A isso se soma a judicialização crescente dos conflitos sociais, destacada pelo mesmo autor, dada a inabilidade e ineficiência das instituições sociais em resolvê-los sem recorrer à via judicial, o que explica, em parte, os números assombrosos de ações ajuizadas.

Segundo Robert Alexy, são normas de direito fundamentais tanto aquelas diretamente expressas e positivadas na Constituição quanto aquelas atribuídas pelo legislador, mediante uma correta fundamentação referida a direitos fundamentais (ALEXY, 2008). Quer dizer, não basta

uma cartografia meramente topológica dos direitos fundamentais, mas o exame holístico das regras que constituem a base sócio jurídica de dada sociedade.

Por outro lado, a Constituição clama por sua efetivação, o que exige um Judiciário comprometido com seus princípios, como leciona Loiane Verbicaro:

A existência de uma Constituição social, democrática e compromissória, que explicita direitos e valores a serem resguardados pelo Estado e que possam ser invocados em defesa dos indivíduos e grupos sociais que se sintam lesados pelo descumprimento de seus direitos, é um marco a justificar um Judiciário capaz de inserir-se na arena política (jurisdicização dos conflitos sociais e políticos) a fim de proteger os núcleos substanciais do texto constitucional. Uma Constituição rica em direitos individuais, sociais e coletivo e uma prática jurídica que, reiteradamente, nega a efetivação de tais direitos, exige uma instância reguladora capaz de assegurar a Constituição como norma diretiva fundamental realizadora dos valores substanciais presentes em seu texto e capaz de garantir o elo conteudístico de união da política (política governamental do Estado) ao núcleo político e valorativo do contrato social expresso na Constituição, que aponta para o resgate das promessas de igualdade, justiça social e realização dos direitos fundamentais e cujo sentido só pode ser alterado a partir de uma ruptura institucional (VERBICARO, 2019, p. 420).

Vivemos cenário mundial onde prolifera a desigualdade e a concentração de riqueza (PIKETTY, 2014), acentuado no caso brasileiro. Segundo relatório oficial da ONU divulgado dia 20 de dezembro de 2017, o Brasil possui a maior concentração de riqueza nas mãos do 1% mais rico. Segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), no Brasil, o 1% mais rico fica com 27,8% da renda total do país (dados de 2015), ao passo que, em países como a Holanda, Finlândia e Dinamarca, este percentual decresce entre 6 e 7%. Conclui a CEPAL que, com exceção dos Estados Unidos, a participação do 1% mais rico na renda total tende a ser maior nos países latino-americanos que nos países desenvolvidos de diferentes regiões do mundo (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017).

Resgatando o pensamento de Amartya Sen (SEN, 2000), o desenvolvimento de uma sociedade se dá pela expansão das capacitações e da liberdade, rejeitando índices simplistas como o PIB ou a renda per capita; neste sentido, o Poder Judiciário e outras instituições sociais contribuem para o desenvolvimento mediante a melhoria sustentada das liberdades individuais, papel no qual os tribunais precisam se inserir e desenvolver suas políticas.

Nesta combinação de déficit democrático, elevada concentração de riqueza e indicadores sociais preocupantes, ganha ainda maior relevo o papel do Poder Judiciário em intervir para a realização dos direitos fundamentais e a realização de padrões mínimos de justiça nas relações entre cidadãos, entre eles e o Estado e entre cidadãos, as empresas e as corporações, onipresentes no capitalismo moderno. Como reconhece Luiz Carlos Bresser-Pereira, “O papel

decisivo de definir a fazer valer os direitos republicanos sempre incumbirá aos juízes, promotores de justiça e aos procuradores de estado” (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 117); logo, esse deverá ser o vetor que anima e orienta a política pública para o Sistema de Justiça.

Esta defesa da “justiça substantiva” se harmoniza com as reflexões de Márcio Pochmann:

A democracia brasileira, nesse atual cenário da vida nacional, exige das políticas de Estado muito mais que o caráter simplesmente representativo, no sentido de uma democracia procedimental fundada em eleições multipartidárias; está mais em favor de uma democracia substantiva, que produza redistribuição econômica e atenda às demandas por mais participação política; enfim, que entregue à população benefícios reais em prol da garantia de acesso a bens e serviços públicos geradores de maior igualdade econômica e social (POCHMANN, 2011, XXI).

Feitas essas considerações, não há dúvida que a criação do Conselho Nacional de Justiça foi concebido como um avanço e conquista da cidadania brasileira tanto no aspecto da formulação de políticas, como no aumento da produtividade (SADEK, 2009) e na esfera disciplinar. A par dos excessos cometidos pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Judiciário, avançando sobre o mérito de decisões judiciais, o Senado Federal apurou a existência de várias organizações criminosas e oligarquias judiciárias encravadas em segmentos do Poder Judiciário. De igual sorte, o Conselho Nacional de Justiça deparou-se com o nepotismo desenfreado e o favorecimento pessoal, também conhecido como “filhotismo”, vícios históricos na esfera pública brasileira (LEAL, 1948; CARVALHO, 1997), que foram objeto de combate, ainda em 2005, com a resolução nº 6, que exigiu a exposição de critérios objetivos na aferição do merecimento para promoção de magistrados e acesso aos Tribunais de 2º grau; resolução nº 7, que proibiu o nepotismo; em 2006, com as resoluções nº 13 e 14/2006, que dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos membros da magistratura e servidores (SAMPAIO, 2006; FERREIRA, 2015). Igualmente, a jurisprudência disciplinar foi mais rigorosa, punindo com maior firmeza os desvios de conduta no Poder Judiciário. Nesse aspecto, portanto, não há dúvidas que a criação do Conselho Nacional de Justiça constituiu um avanço importante em certos campos. Da mesma forma, as oligarquias judiciárias estaduais e regionais, em grande parte, foram atingidas; o número de magistrados fora de controle estatal se reduziu drasticamente.

Ciente da inexistência de dados sobre a efetiva realidade do Poder Judiciário, um dos primeiros atos do Conselho Nacional de Justiça foi a Resolução nº 4, de 16 de agosto de 2005, que criou o Sistema de Estatística do Poder Judiciário. Segundo Roberto Fragale Filho, a construção da mensuração da atividade jurisdicional foi levada a cabo no curso da gestão da

Presidente Ellen Gracie, cujo mandato se estendeu de março de 2006 a abril de 2008, ao fixar as bases para a produção de bases quantitativas confiáveis (Justiça em Números) e tomar como redesenho institucional a elaboração da métrica. Contudo, foi na gestão do Ministro Gilmar Mendes que se sedimentaria a pauta da política de gestão judiciária, adotando como estratégia o modelo de planejamento, tomando como redesenho institucional o sistema hierárquico.

Passada a fase de depuração dos dados e quantificação da atividade jurisdicional e do estabelecimento de padrões mínimos de julgamento, estabeleceu-se a adoção dos dados estatísticos. O que seria um instrumento poderoso para orientar políticas públicas para o Poder Judiciário se tornou em um fim em si mesmo. Mas, assim como a quantidade de visitas ao médico por ano é um indicador pobre da saúde de uma pessoa, a quantidade de processos julgados nada diz acerca da real eficiência do Poder Judiciário, que não é concebida pelo fetiche estatístico dos processos apreciados, mas dos efeitos sobre a vida da população, com a afirmação dos direitos fundamentais.

O Conselho Nacional de Justiça, se não o faz explicitamente, implicitamente estabelece: um padrão ideal de atuação do Poder Judiciário; um modelo de juiz que se amolde a esse padrão; uma série de princípios que devem ser priorizados na atuação judicial. Esse modelo se forma: pelas resoluções e modelos normativos que estabelecem objetivos que se confundem com a função do Poder Judiciário; com um código de conduta e regras que estabelecem critérios para avaliação e promoção dos juízes; com o estabelecimento de metas que devem ser cumpridas pelos Tribunais e que se irradiam aos juízes pela atuação das Corregedorias. Essa cultura organizacional se reforça nas correições ordinárias e extraordinárias, nos relatórios sobre os tribunais, no sistema de prêmios e “selos” de eficiência, na alocação de recursos e de mão de obra, na avaliação e promoção dos magistrados e na jurisprudência administrativa do Conselho.

Essa proposta, que se denominou de modelo da eficiência “quantitativista”, é informada por fatores que se encaixam e contribuem para a criação de uma cultura organizacional que privilegia a produção estatística, independentemente do conteúdo; consagra a irresponsabilidade social das decisões, descompromissadas com o resultado da prestação jurisdicional; retroalimenta as lides, na medida em que privilegia a multiplicação de demandas; privilegia a avaliação individual e competitiva dos juízes, repudiando o viés colaborativo; inibe a solução coletiva dos conflitos, estimulando a atomística processual, incapaz de lidar com os conflitos em massa; ignora as ações mais sensíveis para a realização dos direitos fundamentais, que seguem desrespeitados, a par das condenações internacionais sofridas pelo Estado

Brasileiro; estimulam a ação disfuncional dos magistrados, que são estimulados a portar-se segundo lógica interna que se afasta dos objetivos constitucionais do Poder Judiciário.

Esta construção não decorreu de uma série de coincidências infaustas, mas de uma concepção de atuação do Judiciário que se amolda às exigências que se fizeram na época, se consolidaram com o Documento nº 319 do Banco Mundial e se harmonizam com concepções tecnocráticas impostas ao Poder Judiciário e racionalizadas como exigências da lógica de mercado pela burocracia que se incrustou no Conselho Nacional de Justiça (FRAGALE, 2013).

Criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, o Conselho Nacional de Justiça é, segundo o §4º do art. 103-B, a quem compete “o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes”, com atribuições como: elaborar relatório semestral sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da

Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário e relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho (BRASIL, 2004).

Dentre as razões apontadas para a criação do Conselho Nacional de Justiça estão a demanda pela transparência do Poder Judiciário, dada sua falta de organização, estruturação, sistematização, moralidade e disciplina, com denúncias de nepotismo, falta de gestão eficiente, isolamento, incapacidade de planejamento coordenado, abuso de poder e morosidade processual (BOSSLER, 2015). Espera-se que seja o órgão responsável pela política judiciária em todo o país, competência que tem exercido, especialmente, com a adoção da política de metas. A respeito, são várias as resoluções do Conselho que tratam do desenvolvimento da política judiciária, da criação de comitês e da adoção obrigatória do planejamento estratégico e gerenciamento por projetos como ferramentas de gestão.

A chamada “política de metas”, como denominada pelo Conselho Nacional de Justiça, na verdade não trata, em termos precisos, de uma política pública determinada, mas uma metodologia que atribui aos tribunais determinadas tarefas e objetivos que devem ser cumpridos ao final do exercício.

Segundo o próprio Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, 2017), uma de suas atribuições é atuar “na eficiência dos serviços judiciais: melhores práticas e celeridade: elaborar e publicar semestralmente relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o País”. Sua ação mais destacada é a política de metas nacionais, que “representam o compromisso dos tribunais brasileiros com o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, buscando proporcionar à sociedade serviço mais

célere, com maior eficiência e qualidade”. Na consecução deste objetivo, desde 2009, foram estabelecidas metas que permitem verificar a eficiência do sistema Judiciário. Na Resolução nº 198/2004, o Conselho estabeleceu, dentre seus objetivos, “promover a efetividade no cumprimento das decisões” e “garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos”, a última dentro do tema “eficiência operacional” (BRASIL, 2004).

Percorrendo os dados expressos pelos Relatórios “Metas Nacionais do Poder Judiciário”, não há como não ficar impressionado com o volume de dados coletados e a quantidade de processos julgados, mas não existe nenhum indicador que possa interpretar quais os efeitos da produção jurisdicional sobre a sociedade; resta dizer, julgar mais não quer dizer que o Poder Judiciário está construindo uma sociedade mais justa. Pode indicar, ao contrário, que está estimulando e multiplicando conflitos.

1.2 O documento nº 319 do Banco Mundial

Não poucos comentaristas fixam o “grau zero” das mudanças constitucionais e da reforma do Poder Judiciário no Documento Técnico nº 319 do Banco Mundial, que propugna a reforma do Poder Judiciário no cenário de redefinição do papel do Estado, associando a eficiência ao funcionamento das instituições judiciárias no sentido de promover o desenvolvimento do setor privado e resolver as injustiças sociais, como forma de assegurar o respeito aos direitos individuais e de propriedade.

O documento, voltado para a América Latina e Caribe, orienta a transformação do Poder Judiciário como uma reforma de “segunda geração”, na medida em que as transformações macroeconômicas de base já tinham sido realizadas e garantiram a estabilidade econômica. Sua finalidade confessada é garantir a prevalência das reformas de inspiração neoliberal, assegurando previsibilidade e eficiência. O modelo de reforma deveria garantir que o Poder Judiciário se tornasse acessível, ágil e coerente:

A economia de mercado demanda um sistema jurídico eficaz para governos e o setor privado, visando solver os conflitos e organizar as relações sociais. Ao passo que os mercados se tornam mais abertos e abrangentes, e as transações mais complexas as instituições jurídicas formais e imparciais são de fundamental importância. Sem estas instituições, o desenvolvimento no setor privado e a modernização do setor público não será completo. Similarmente, estas instituições contribuem com a eficiência econômica e promovem o crescimento econômico, que por sua vez diminui a pobreza. A reforma do Judiciário deve especialmente ser considerada em conjunto quando contemplada qualquer reforma legal, uma vez que sem um Judiciário funcional, as leis não podem ser garantidas de forma eficaz. Como resultado, uma reforma racional do Judiciário pode ter um tremendo impacto no processo de modernização do Estado dando uma importante contribuição ao desenvolvimento global (DAKOLIAS, 1996, p. 9).

O Banco Mundial, a essa altura, estava imbuído pelo pensamento neoliberal, que caracterizou a atuação dos principais atores na esfera internacional, como o Fundo Monetário Internacional e o a Organização Mundial de Comércio.

Os germes do pensamento neoliberal foram lançados ainda no período entreguerras, culminando no Colóquio Walter Lippmann, realizado em 1937 na França. A expressão foi cunhada para significar não apenas o retorno à economia do *laissez-faire*, mas a redefinição do papel do Estado para a proteção dos interesses do capital. Friedrich Hayek, presente no colóquio, seria um dos fundadores da Sociedade Mont Pelerin em 1947 (JONES, 2012).

Além de Hayek, integrante da ativa Escola Austríaca de economia, a Sociedade abrigou a Escola de Chicago, cujo maior representante, Milton Friedman, iria sistematizar a “nova fé”:

O neoliberalismo aceitaria a ênfase liberal do século XIX na importância fundamental do indivíduo, mas substituiria o objetivo do século XIX do *laissez-faire* como um meio para esse fim, o objetivo da ordem competitiva. Procuraria usar a competição entre produtores para proteger os consumidores da exploração, a concorrência entre empregadores para proteger trabalhadores e proprietários de propriedades e a concorrência entre consumidores para proteger as próprias empresas. O estado policiaria o sistema, estabeleceria condições favoráveis à concorrência e impediria o monopólio, forneceria uma estrutura monetária estável e aliviaria a miséria e o sofrimento. Os cidadãos seriam protegidos contra o Estado pela existência de um mercado privado livre; e uns contra os outros pela preservação da concorrência (FRIEDMAN, 1951, p. 91).

Era tempos amargos para os defensores do neoliberalismo. O movimento contrário, simbolizado na Conferência de Bretton Woods, realizada em 1944, era claramente vitorioso. O signo que imperaria no capitalismo mundial seria o Estado de Bem-Estar keynesiano, com forte participação do Estado para o desenvolvimento econômico e redução das desigualdades sociais; neste diapasão, os organismos foram criados, com forte inspiração de Keynes, para prevenir choques econômicos e quebras como aqueles que acometeram a República de Weimar. O Fundo Monetário Internacional agiria como um tipo de amortecedor global, promovendo políticas econômicas que reduzissem a especulação financeira e a volatilidade do mercado; ao Banco Mundial, caberia realizar financiamentos de longo prazo, para tirar os países da miséria. Ao sair da conferência, Keynes estava convencido de que o mundo reconheceria os perigos de deixar o mercado entre a si mesmo; as bases para a irmandade mundial estavam postas (KLEIN, 2008).

Até a década de 1980, o keynesianismo reinará absoluto, ao passo que o neoliberalismo se afirmará como uma teoria afastada do ordoliberalismo, com bases na “Estrada para a Servidão”, de Hayek, publicado em 1944, para quem o neoliberalismo como única forma de evitar a recaída no pesadelo totalitário da Segunda Guerra, e em “Capitalismo e Liberdade”, de Friedman, publicado em 1962, que advoga o mercado como o elemento que encontraria sua

autorregulação, sendo indesejável a intervenção estatal para coibir abusos (HAYEK, 2009; FRIEDMAN, 2012).

Com as políticas de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, os economistas neoliberais, que haviam sido relegados a postos secundários do mundo capitalista, atingem a proeminência. Apelidados de “Chicago boys”, tinham promovido a reforma destrutiva de submissão ao mercado, que só se tornou possível graças ao regime de força do general Pinochet. Essas condições “especiais” do Chile revelariam uma característica bem estudada por Naomi Klein: para implantar plenamente as impopulares reformas neoliberais, se instala o “capitalismo de crise”, que exige a tomada do poder por mecanismos pouco convencionais, contraditórios com os princípios democráticos (KLEIN, 2008).

Logo, a produção de crises institucionais seria uma necessária preparação à agudização da aplicação do receituário neoliberal, que se alastrou ao mundo inteiro pela atuação do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, com a intervenção da Organização Mundial do Comércio para reger os conflitos de comércio entre as nações. Tais organizações internacionais, ao contrário da Assembleia Geral das Nações Unidas, desconheciam o princípio de “um país, um voto”; ao revés, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial alocavam seus votos conforme o tamanho da economia de cada país, com concentração e poder de veto no bloco composto pelos Estados Unidos, Europa e Japão. Com postos-chave ocupados por economistas comprometidos com o ideário consensual, seriam encarregados de propagar o credo da *pax mercatoria* pelo mundo. O Consenso de Washington, estabelecido em 1989, colocou as bases do que John Williamson chamou de o núcleo central de sabedoria seguido por todos os economistas sérios: privatização ampla, desregulamentação, liberdade de transações internacionais e cortes drásticos nos gastos governamentais. A traição às ideias originais de Keynes estava consumada (KLEIN, 2008; ATKINSON e STIGLITZ, 2015; STIGLITZ, 2017).

O credo liberal comum de que o capitalismo conduz à democracia e liberdade é tão infundado quanto ingênuo. Como se demonstrará no curso deste escrito, o capitalismo e, em sua vertente mais atual, o neoliberalismo, não tem compromisso nenhum com a democracia, nem com a salvaguarda de direitos fundamentais. Já em 1906, Max Weber entendeu essa disjunção:

É completamente ridículo ver qualquer conexão entre o alto capitalismo de hoje - como está sendo importado pela Rússia e existe na América - com democracia ou com liberdade, em qualquer sentido dessas palavras. [...] Liberdade e democracia são possíveis somente quando o desejo resoluto de uma nação de não ser governada como ovelha esteja vivo (WEBER, 2014, p. 71).

Essa lógica econômica de redução do Estado não foi realizada sem ramificações sócio jurídicas, administrativas e judiciárias, pois todas as instituições deveriam se converter ao novo credo (PEET, 2009).

A partir de meados dos anos 1980, os organismos econômicos internacionais expurgam as influências keynesianas e pós-keynesianas e se tornam centros de propagação e desenvolvimento do fundamentalismo do livre mercado e da ortodoxia neoliberal. O Banco Mundial passa a considerar o grau de neoliberalização econômica como uma medida de excelência na área econômica, pressionando os países a adotarem esta via; a partir de 1984, passa a condicionar o fornecimento do crédito a um país em troca da adoção de políticas neoliberais de austeridade e abertura econômica, com consequências catastróficas para a qualidade de vida da população mais humilde. Contudo, logo foi percebido que, sem o fortalecimento de instituições legais para garantir o cumprimento dos contratos e da legislação neoliberal, dificilmente as reformas poderiam prosperar em um contexto minimamente democrático (HARVEY, 2005). Para viabilizar a concessão de crédito, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional impuseram a realização de “ajustes estruturais” aos moldes do Consenso de Washington, que frequentemente impediam o pagamento da nova dívida e geravam nova rodada de ajustes e privatização (KOTSKO, 2018).

É nessa lógica que deve ser compreendida a atuação do Banco Mundial e o referido Documento nº 319. Dentre os objetivos específicos recomendados pelo Banco, encontram-se: “dotar o Judiciário de transparência e previsibilidade de decisões, para fomentar um ambiente propício ao comércio, financiamentos e investimentos” e “garantir os direitos individuais e a propriedade e o respeito aos contratos, de forma previsível”. Para tanto, recomenda: a “instituição de órgão destinado a realizar o controle externo do Judiciário, com atribuições administrativas e disciplinares” e “adoção de balizamento jurisprudencial compulsório pela cúpula do Poder Judiciário”.

Essas ideias encontram forte eco no Brasil, dado o descrédito e divórcio do Poder Judiciário com a sociedade social, entre classes menos favorecidas e, na Justiça do Trabalho, entre o empresariado em geral. Ao lado destas pressões, o Banco Mundial se afirma e impunha como novo protagonista, ao reivindicar mudanças imprescindíveis para a realização de investimentos. Não se trata de uma crítica diletante ou acadêmica. A reforma do Judiciário foi posta, portanto, como uma reforma de “segunda geração”, necessária à consolidação das reformas estruturais macroeconômicas e da segurança jurídica para ampliação das privatizações e cumprimento dos contratos.

O engajamento do Banco Mundial na remodelação do Poder Judiciário na América Latina e Caribe é uma estratégia que se estendeu por toda a década de 1990 e meados da década de 2000. Segundo Alisson Droppa e Walter Oliveira,

A relação entre instituições legais e desenvolvimento econômico é objeto do movimento “Law and Development” (L&D) que teve início nos anos 1960 como resultante das atividades de advogados liberais que trabalhavam em agências de desenvolvimento, fundações e em universidades nos Estados Unidos e Europa. Trubek relata que nos anos 1990 o Banco Mundial investiu vários bilhões de dólares em projetos de reformas dos sistemas legais e institucionais de países em processos de transição política e de desenvolvimento econômico, atualizando o movimento L&D para o denominado “Rule of Law” (ROL), com base em valores como os direitos humanos, dentre outros. O método é o uso do direito como instrumento para o desenvolvimento econômico (DROPPA e OLIVEIRA, 2011, p. 3).

O que o Banco entende por “desenvolvimento econômico”, ficará bem claro, é dentro do Consenso Neoliberal de Washington. Didaticamente, explica Graça Freitas:

O novo consenso formado a partir do final dos anos 90 demonstra que a eficácia do modelo econômico proposto depende de um Estado forte e com instituições sólidas e eficazes atuando em “parceria” com o mercado, sendo o Judiciário fundamental, pois é quem vai julgar a aplicabilidade das novas leis de ajuste da economia e dos contratos, de modo que sua estabilidade e previsibilidade importam na maior possibilidade do investidor calcular o risco de “aportar recursos” no país. Diversos documentos produzidos pelo Banco Mundial demonstram as propostas de como implementar as políticas de reforma do Estado e da economia e a absorção desses valores é revelada nos mais diversos setores da atividade estatal e, inclusive, nas decisões dos Tribunais. Quanto aos Tribunais, as novas medidas propõem mais do que o simples convencimento do magistrado pela via da absorção da ideologia neoliberal difundida por meio dos documentos, pesquisas e textos que veiculam os valores propostos [...] (FREITAS, 2005, p. 32).

Concluem Frederico Thales e José Antonio Martos:

(...) constata-se a patente influência do Banco Mundial na configuração das Reformas do Poder Judiciário no Brasil e em outros países da América Latina e do Caribe. As diretrizes do Banco Mundial demonstram uma preocupação de adequar o Poder Judiciário às necessidades mercadológicas, cujo propósito é de assegurar o crescimento econômico, garantindo a propriedade privada e a estabilidade dos contratos. Por meio de uma análise mais atenta das ações do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional conclui-se que os empréstimos internacionais foram concedidos com a promessa da execução de reformas, relacionadas não apenas ao Poder Executivo, mas, também, aos demais poderes, principalmente ao Poder Judiciário. As recomendações de reforma demonstram uma tentativa de reduzir a expressão político-institucional do Poder Judiciário, comprometendo sua independência, degenerando a democracia. A conciliação entre as leis econômicas e de mercado com as jurídicas que objetivam assegurar direitos e garantias individuais e coletivas nem sempre é pacífica” (MARTOS e MARTOS, 2005, p. 11).

Em suma: “a proposta de fundo do Banco Mundial é de transformar o Poder Judiciário num garantidor dos princípios econômicos a serem implementados no Estado brasileiro” (MARTOS e MARTOS, 2005, p. 7).

Nesse sentido, converge Hugo Melo Filho:

O que a agência financeira internacional pretende, na realidade, é redesenhar as estruturas dos Poderes Judiciários da América Latina, a partir das premissas neoliberais, como fito de adequá-las à prevalência do mercado sobre qualquer outro valor. Aspira-se a um Poder Judiciário eficaz e funcional como elemento relevante ao desenvolvimento econômico, para, de forma previsível, garantir os direitos individuais e a propriedade. Em uma palavra: o intuito da reforma é promover o desenvolvimento econômico (MELO FILHO, 2003).

Decorridos mais de 15 anos da criação do Conselho Nacional de Justiça e da aprovação do modelo verticalizado para o Poder Judiciário, que se agudizou nas reformas processuais subsequentes, estas considerações parecem anacrônicas. Contudo, é preciso observar que cada país, embora adotasse os moldes e linhas mestrais neoliberais prescritos pelo Banco Mundial adotou uma fórmula nacional, como elucida André Luís dos Santos:

A existência de um receituário *standard* editado por uma OI para a América Latina, por certo, não significa a adoção uniforme por todos os países da região. Outras variáveis estão em jogo e movimentam o cálculo das escolhas e condicionalidades de cada cenário nacional. Se por um lado, a agenda neoliberal, própria da década de 90 e dos anos 2000, não permitiu grandes escolhas no que se refere aos seus ajustes propugnados, não há como negar que esse modelo, dada sua característica de resiliência, se adaptou a distintas realidades, criando agendas particulares na medida dos problemas apresentados e dos respectivos enfrentamentos e escolhas nacionais. Nesse sentido, a agenda dos Judiciários sugere certo poder de abarcamento do que seria um Judiciário ideal, condicionando os Estados a perseguirem em suas políticas públicas os pontos de dissonância entre a realidade e o modelo propugnado. Como cada país respondeu a essa demanda reivindicada pela governança regional, regida pelo BM, é um braço de uma ampla agenda de pesquisa que permite o desenvolvimento de conceitos nacionais à luz de um cenário regional, global (SANTOS, 2009, p. 168-9).

É certo, por outro lado, que a sociedade exigia uma reforma capaz de assegurar melhor acesso à justiça e legitimidade - *accountability* do Poder Judiciário. Como exprimiu José Eduardo Faria:

Instável, iníqua, contraditória e conflitiva, ela (a sociedade brasileira) se caracteriza por situações de miséria, indignância e pobreza que negam o princípio da igualdade formal perante a lei, impedem o acesso de parcelas significativas da população aos tribunais e comprometem a efetividade dos direitos fundamentais; pelo aumento do desemprego aberto e oculto e pela redução do número de trabalhadores com carteira assinada, portanto desprovidos de proteção jurídica; [...]; por uma violência e uma criminalidade urbanas desafiadoras da ordem democrática e oriundas dos setores sociais excluídos da economia formal, para os quais a transgressão cotidiana se converteu na única possibilidade de sobrevivência; [...]; por uma apropriação perversa dos recursos públicos submetendo os deserdados de toda sorte a

condições hobbesianas de vida; e por um sistema legal incoerente, fragmentário e incapaz de gerar previsibilidade e segurança das expectativas, dada a profusão de leis editadas para dar conta de casos específicos e conjunturais e de normas excessivamente singelas para serem aplicadas em situações altamente complexas. (FARIA, 2003, p. 4-5)

Desta forma, a pressão pela reforma do Poder Judiciário era absolutamente legítima, dada a constatação de que os mecanismos criados pela Constituição de 1988 e as balizas da Lei Complementar nº 35/79, recepcionada na nova ordem jurídica segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal, eram ineficazes para assegurar padrões mínimos de efetivação nos direitos fundamentais e na qualidade e presteza da prestação jurisdicional.

Tomados em conta estas advertências, não é correto rejeitar por inteiro o Documento nº 319; em que pese seu viés neoliberal, a constatação da inadequação, inoperância e deficiência do Poder Judiciário na América Latina é pertinente, com a detecção de aspectos e falhas que se aplicavam de forma pertinente ao Brasil dos anos 1990 e ainda são atuais hoje.

Não há se negar que, desde a criação e consolidação do Conselho Nacional de Justiça, estabeleceu-se uma limitação a várias práticas clientelistas que eram arraigadas no seio dos tribunais, como já exposto anteriormente. Desta forma, a crítica que se estabelecerá não é à existência ou criação do Conselho, mas no desvio quantitativo da aferição da prestação jurisdicional, aspecto para o qual alertou Fragale Filho, a métrica de avaliação em perspectiva quantitativa, que forneceu os indicadores para o planejamento do Poder Judiciário, foi esboçado sob um desenfreado “quantitativismo”, cujo impacto sobre o ofício judicial ainda não foi adequadamente mensurado (FRAGALE, 2007). O fato é que esse viés puramente numérico serve para obnubilar uma questão prévia, acerca da dimensão finalística do Poder Judiciário e o *ethos* do magistrado, que permanece em eclipse.

1.3 Justificativa (*accountability*) do Poder Judiciário e papel do Conselho Nacional de Justiça

Pode-se dizer que o Conselho Nacional de Justiça implementou choque de planejamento nos tribunais brasileiros. Embora os sistemas de “Organização e Métodos” e voltados à “Qualidade Total” já fizessem parte do cotidiano de muitas organizações judiciárias (PINHEIRO, 1997), passou-se a ter um sistema nacional, coordenado e visando à realização de resultados periódicos, expressos e quantificados nas metas nacionais. Não que as políticas judiciárias baseadas em tais abordagens estejam superadas e não ofereçam desenvolvimentos promissores (VARGAS, 2009; REALI, 2004); é que a estratégia gerencial oficial do Conselho Nacional de Justiça optou por outra metodologia, fortemente ancorada na política de metas e na análise envoltória de dados (REYMÃO E CEBOLÃO, 2018).

Há dois pontos que devem ser salientados: a) a realização de políticas públicas e avaliação de resultados no Poder Judiciário é um avanço e demanda das sociedades modernas, com a criação de Conselhos Judiciais na Europa e representada pelo debate sobre *accountability* nos países anglo-saxões; b) é necessário realizar a aferição de resultados e formulação de políticas valorizando o princípio da independência judicial. Aliás, sobre este último ponto, vê-se que a Constituição Federal atribui ao CNJ a prerrogativa de elaborar o relatório anual sobre as atividades do Poder Judiciário, a integrar a mensagem remetida pelo Presidente do Supremo Tribunal ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa. Logo, o diagnóstico pode concluir que, malgrado os esforços do Poder Judiciário, determinado indicador econômico-social, de acesso à justiça ou de realização de um direito básico não foi cumprido, por deficiência ou inadequação da legislação, falta de condições materiais ou de inversões orçamentárias, propondo seu aperfeiçoamento. Este não é o caráter, contudo, dos relatórios anuais, que se estendem em números e estatísticas acerca do funcionamento das cortes brasileiras e culminam em um espetáculo narcisista dos resultados numéricos obtidos pelos tribunais de melhor desempenho segundo os indicadores estatísticos selecionados.

Embora o período de 2009 a 2013 tenha sido analisado nesta pesquisa, não havia relatórios anuais, nem acompanhamento mais preciso; o Conselho Nacional de Justiça fez um levantamento único para o quinquênio. Pode-se concluir que o sistema ainda não havia amadurecido e que, somente a partir de 2014, houve consolidação das metas nacionais, que se repetem em grande parte dos anos desde então.

Pode-se classificar as metas definidas no período de 2014-2020 em cinco categorias:

- a) metas baseadas no desempenho quantitativo: tratam da celeridade e produtividade, abrangendo igualmente aquelas que focam a execução em geral e demandas coletivas;
- b) metas de combate à corrupção e contra irregularidades em obras públicas: para o julgamento de ações de improbidade administrativa e as ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública crimes improbidade e, em 2020, meta para impulsionar os processos relacionados com obras públicas paralisadas;
- c) metas para a proteção a minorias e segmentos vulneráveis da sociedade;
- d) metas para a prevenção de conflitos, desjudicialização de litígios e justiça restaurativa;
- e) metas voltadas às condições de trabalho.

As metas que passarei a chamar “de desempenho” são responsáveis pela grande maioria das iniciativas. Abrangem a Meta 1 (“julgar mais processos de conhecimento do que os

distribuídos no ano corrente”), Meta 2 (“identificar e julgar determinado percentual de processos antigos, de diversos períodos de tramitação”), Meta 3, (“aumentar o percentual de casos solucionados por conciliação em relação ao ano anterior”), Meta 5 (“baixar quantidade maior de processos de execução do que o total de casos de execução de casos novos de execução no ano corrente”, específica para os segmentos da Justiça Federal Comum e do Trabalho), Meta 6 (“identificar e julgar as ações coletivas distribuídas até determinada data” e Meta 7, (“priorizar o julgamento dos processos dos maiores litigantes e dos recursos repetitivos”). Na ótica quantitativa que impera nesta categoria, todos os processos têm valor igual e pouco importa que tipo de tutela foi concedido, abstraindo-se qualquer ponderação de efetividade.

A Meta 4 (“identificar e julgar as ações de improbidade administrativa e as ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública”) se repetiu todos os anos. Segundo o Forum Econômico Mundial, o Brasil ocupava em 2017 a quinta posição entre os países mais corruptos, perdendo apenas para o Chade, República Dominicana, Paraguai e Venezuela (WORLD ECONOMIC FORUM, 2017). No relatório de 2016 da Transparência Internacional, o Brasil ocupava a modesta posição de 79º país com menor percepção de corrupção; em 2017, caiu para 96º; em 2018, caiu para 105º; em 2019, caiu para 106º (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2020). Em um país com elevada percepção negativa da corrupção, justifica-se a priorização das ações com esta finalidade; a exemplo das “metas de desempenho”, há um mero índice quantitativo, sem estabelecer-se se a atuação do Poder Judiciário serviu para a redução ou não da corrupção endêmica em nosso país. Não se pode, com efeito, imaginar que o simples fato de que as ações serão julgadas irá obter este resultado, pois se trata de um indicador multifatorial e de inúmeras causas. Seria necessário um indicador externo ao Poder Judiciário para extrapolar esta matematização simplista. É certo que o controle sobre os processos julgados é necessário, mas é ingênuo imaginar que ele se completa por si só. Em 2020, agregou-se a esse grupo a meta 12: impulsionar os processos relacionados com obras públicas paralisadas.

A criação de meta 8 (“fortalecer a rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres”), em 2017, inovou ao voltar-se para a proteção de minorias ou segmentos vulneráveis ocorreu em 2017. Com o objetivo de combater o feminicídio e a violência doméstica e familiar contra as mulheres, foi reproduzida em 2018. Em 2019 e 2020, a meta passou a ser “priorizar o julgamento dos processos relacionados ao feminicídio e à violência doméstica e familiar contra as mulheres”. Para a Justiça do Trabalho, criou-se em 2020 a meta 11 (“ações de combate ao trabalho infantil”). São metas que revelam mirada à tutela

jurisdicional dos direitos humanos, sendo que a meta 8 de 2017 e 2018 não tratou de processos julgados, mas do fortalecimento e aparelhamento do sistema judicial, com o objetivo de dotá-lo de condições de tutela jurisdicional efetiva. Mas são exceções na política de metas e, ao incorporar-se à lógica de processos julgados, voltou a privilegiar a lógica quantitativa. Em qualquer hipótese, persistiu-se na busca de indicadores autorreferenciais.

A meta 9 de 2020 (“realizar ações de prevenção ou desjudicialização de litígios voltadas aos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), da Agenda 2030” agrega-se à meta de promover a justiça restaurativa (meta 8, 2016).

Em 2020, como novidade, foi criada a meta 10 (“promover a saúde de magistrados e servidores”). É digno de nota que, pela primeira vez, o Conselho Nacional de Justiça reconheceu o caráter preocupante do adoecimento no Poder Judiciário e determinou providências, na forma de meta, para prevenir e combater as doenças. É igualmente uma meta dita “estruturante” (assim como a meta 3 de 2014 e, em parte, a meta 8 de 2017 e 2018), pois busca conceder condições melhores de trabalho, a fim de que seja alcançados os objetivos do Poder Judiciário.

Nos últimos seis anos, as metas de desempenho proliferaram e dominaram a política de metas, consumindo quase a totalidade dos relatórios. A fetichização dos números predomina, sem uma palavra sobre a razão de ser do Poder Judiciário e o imperativo constitucional para o sistema de justiça. Privilegiou-se a de análise meramente formal, que abstrai o impacto da atuação do Poder Judiciário na sociedade, como se vê na tabela 1 e na figura 1, nos anexos a este trabalho.

Como se vê, mais de 70% das metas estabelecidas no período de 2014 e 2020 foram voltadas ao desempenho quantitativo; em contraste, o segundo grupo de metas, de combate à corrupção e sobre obras públicas, marcou menos de 14%.

1.4 A política de metas e as metas estabelecidas para o Poder Judiciário

1.4.1 Relatório “Metas Nacionais do Poder Judiciário - 2009-2013”

O relatório destaca a produtividade, objetivo das metas 1/2010, 3/2011, 1/2012 e 1/2013. Do total de 75.317.763 processos distribuídos, 91,81% foram julgados. A conclusão é que a maior responsável é a Justiça do Trabalho, cujo aumento no número de casos distribuídos foi de 22,34% (BRASIL, 2014).

O segundo eixo de atuação das metas nacionais é a celeridade, presente na meta 2 de 2009 e entre 2010 e 2013. Estabelecida de forma setorial, com percentuais e prazos variáveis para cada segmento do Poder Judiciário, estabelece percentual para julgamento de processos

distribuídos ou recebidos até determinado ano. Como exemplo, a Meta 2 para Justiça Estadual em 2012 exigia a “primeira decisão tendente a por fim a pelo menos 90% dos processos distribuídos em 2007 nas turmas recursais e no segundo grau”, ao passo que a mesma meta, para a Justiça do Trabalho, cobrava a “primeira decisão tendente a por fim a pelo menos 80% dos processos distribuídos em 2008”.

O terceiro eixo, definido como “Gestão de Trabalho e de Projetos”, estabeleceu metas como “implantar método de gerenciamento de rotinas (gestão de processos de trabalho) em pelo menos 50% das unidades judiciárias de primeiro grau”, que foi a Meta 5 em 2010. Nas palavras do relatório, “A preocupação com a adequada prestação dos serviços judiciais e com a efetividade da Justiça levou o Poder Judiciário a iniciar um processo de transformações internas que criem nova cultura de trabalho eficiente, com a utilização racional de recursos humanos e instrumentais indispensáveis à consecução de seus objetivos” (BRASIL, 2014, p. 35).

O quarto eixo, “Projeto Judicial Eletrônico e Capacitação em PJE”, se foca em publicidade e eficiência, visando à implantação e expansão da ferramenta tecnológica. Como exemplo, a Meta 12/2013 objetivou levá-lo a 40% das varas do trabalho brasileiras.

Com menor destaque, ficaram os eixos “Saúde e Prevenção de Riscos Laborais” (apenas para a Justiça do Trabalho), “Conciliação e Atividades voltadas à solução de conflitos”, “Fortalecimento do controle interno”, “Sistemas efetivos de licitação e contratos”, “combate à improbidade administrativa e aos crimes contra a administração pública” e “execução”.

Essa estrutura de dez eixos temáticos abrange todas as metas definidas no período, com maior destaque às metas voltadas à produtividade e celeridade, que se sobressaíram em relação às demais.

Importa observar que, entre 2009 e 2013, a quantidade de metas oscilou em quantidade superior à atual, o que não permitia uma visualização mais enxuta e maior controle pelos Tribunais; a partir de 2014, a política de metas elegeu número menor, a fim de enfrentar melhor os objetivos, vinculando-os a um determinado foco.

1.4.2 Relatório “Metas Nacionais do Poder Judiciário - 2014”

O relatório destaca a Meta 1, destinada a “julgar mais processos no conhecimento do que os distribuídos no ano corrente”, elegendo como seu foco a “produtividade”, a que dedica nove páginas. A seguir, a Meta 2, com o objetivo de “identificar e julgar, até 31/12/2014, determinado percentual de processos antigos, de diversos períodos de tramitação”, identifica-se com a “celeridade”, consome seis páginas (BRASIL, 2015).

A Meta 3, visando à “estabelecer e aplicar parâmetros objetivos de distribuição da força de trabalho, vinculados à demanda de processos, com garantia de estrutura mínima das unidades de área-fim”, é vinculado ao foco “distribuição de força de trabalho”, ocupa quatro páginas.

A Meta 4, para “identificar e julgar as ações de improbidade administrativa e as ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública”, com foco semelhante, se espalha por cinco páginas.

A Meta 5, para “reduzir o congestionamento, em relação à taxa média de 2013 e 2012, na fase de cumprimento de sentença e de execução”, tem como foco “processos de execução” e ocupa três páginas.

A Meta 6, para “identificar e julgar, até 31/12/2014, as ações coletivas distribuídas até 31/12/2011, no 1º Grau e no TST e até 31/12/2012, no Segundo Grau”, apresenta duas páginas.

1.4.3 Relatório “Metas Nacionais do Poder Judiciário - 2015”

A Meta 1, como foco na “produtividade”, volta a dispor sobre “julgar mais processos de conhecimento do que os distribuídos no ano corrente”, consumindo dez páginas do relatório (BRASIL, 2016).

A Meta 2, com foco na “celeridade”, trata de “identificar e julgar, até 31/12/2016, determinado percentual de processos antigos, de diversos períodos de tramitação”, ocupando seis páginas.

A Meta 3, para “aumentar o percentual de casos solucionados por conciliação em relação ao ano anterior e impulsionar os trabalhos dos CEJUSCs”, ligada ao foco “conciliação”, é responsável por duas páginas.

A Meta 4, para “identificar e julgar as ações de improbidade administrativa e as ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública”, avança sobre cinco páginas.

A Meta 5, “baixar em 2015 quantidade maior de processos de execução do que o total de casos de execução de casos novos de execução no ano corrente”, com o foco “processos de execução”, ocupa duas folhas.

A Meta 6, para “priorização de ações coletivas”, trata de “identificar e julgar, até 31/12/2015, as ações coletivas distribuídas até 31/12/2012, no 1º Grau e no TST e até 31/12/2013, no Segundo Grau”, trata do tema por três páginas.

Enfim, a Meta 7, voltada aos “maiores litigantes e demandas repetitivas”, trata de priorizar o julgamento dos processos dos maiores litigantes e dos recursos repetitivos”, se desenvolve por quatro folhas.

1.4.4 Relatório “Metas Nacionais do Poder Judiciário - 2016”

Há uma grande identidade com o ano anterior, com coincidência entre as metas 1 a 6, que ocupam: a) Meta 1, dez páginas; b) Meta 2, seis páginas; c) Meta 3, duas páginas; d) Meta 4, cinco páginas; e) Meta 5, duas páginas; f) Meta 6, três páginas; g) Meta 7, quatro páginas (BRASIL, 2017a).

A inovação é a Meta 8, voltada para “implementar práticas de Justiça Restaurativa”, para “implementar projeto com equipe capacitada para oferecer práticas de Justiça Restaurativa, implantando ou qualificando pelo menos uma unidade para esse fim”, ocupando quatro páginas.

1.4.5 Relatório “Metas Nacionais do Poder Judiciário - 2017”

As Metas Nacionais para 2017 (BRASIL, 2017b) reproduzem, em linhas gerais, os do ano anterior, com algumas particularidades:

a) a Meta 3 visa a aumentar o percentual de casos conciliados e se aplica apenas à Justiça Federal Comum e do Trabalho;

b) foi introduzida a Meta 8, substituindo a do ano anterior, para “Fortalecer a rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres”.

As Metas para o ano de 2017 apresentam refinamento do sistema, em vários sentidos. O Tribunal Superior do Trabalho se comprometeu a aumentar a satisfação dos seus usuários, conforme pesquisa de satisfação; a redução do prazo médio em relação a 2016, para os Tribunais Regionais do Trabalho, é crescente, considerando aquele vigente e premiando os que têm melhor desempenho; consolidou-se a adoção de “cláusula de barreira”, para impedir que a performance de excelência de um Tribunal influencie mascarando o resultado geral; as Metas 1 e 5, para julgar 90% da quantidade de processos distribuídos ou casos novos em execução no ano, prevê a sua “redução proporcional, nos Tribunais do Trabalho, à redução do número de juízes e de servidores cujos cargos não foram repostos”; na Justiça Estadual, a Meta 5 prevê o estabelecimento de política de desjudicialização das execuções fiscais; a Meta 8, para “fortalecer a rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres”, se desdobra em 12 indicadores.

1.4.6 Relatório “Metas Nacionais do Poder Judiciário - 2019”

O último relatório disponível ao momento da confecção deste trabalho mantém as linhas dos anteriores, inclusive a simétrica proporcionalidade das metas na sua confecção. O nítido sentimento é de que se consolidou o modelo, que será replicado nos anos seguintes. A meta 1, de julgar 100% dos processos de conhecimento em relação aos distribuídos no ano corrente (para os TRTs, 80%), consiste em proferir “a primeira decisão tendente a pôr fim ao processo ou incidente em cada instância dos tribunais”. Os números são impressionantes: foram

ajuizados 18.747.754 processos, ao passo que 19.751.1862 tiveram sua primeira decisão (em 2017, o número de processos distribuídos foi ainda maior: 19.803.441). Na Justiça do Trabalho, em 2018, foram distribuídos 2.669.776 processos e julgados 3.200.219; o resultado significa recuo em relação ao ano anterior, em foram ajuizados 3.462.106 processos e julgados 3.473.694, decerto por força das medidas inibidoras de acesso à justiça previstas na reforma trabalhista (Lei nº 13.467/2017, em vigor desde 11 de novembro de 2017), que passou a apenar com custas e honorários advocatícios todos os litigantes, ainda que beneficiários da gratuidade da justiça. A queda de quase um quarto do total de ações trabalhistas influenciou nos resultados gerais, que apontaram uma redução de 5% das ações ajuizadas em todo o sistema de justiça.

A meta 2, de identificar e julgar, até 31/12/2018, determinado percentual de processos antigos, de diversos períodos de tramitação, merece considerações, sendo a concretização, nos termos do relatório, do princípio constitucional de duração razoável do processo. Ao final do relatório, os tribunais são ranqueados quanto ao seu desempenho, sendo visível que o TJ-AC cumpriu 127,66% da meta 1, enquanto o TJ-TO alcançou 94,68% de cumprimento. O TJ-AC também é o melhor tribunal brasileiro estadual no cumprimento da meta 2 no primeiro grau e para os juizados cíveis e termas recursais; no segundo graus, está entre os cinco melhores (BRASIL, 2018).

Existe uma má percepção, na política pública do Poder Judiciário, do alcance e natureza das metas. As metas são compreendidas para serem desafiadoras, mas não obrigatórias. Uma das expressões mais usadas nos textos de administração é que devem ser adotadas metas que são desafiadoras e que, em ambientes heterogêneos e complexos, podem não ser atingidas, o que não deve ser razão para sanções, mas para análise e possível realinhamento ou alteração. Portanto, podem existir metas que podem ser facilmente atendidas pelo tribunal X, que não conseguirá atingir as metas Y e Z. Parte dos estudiosos apontam que as metas devem ser grandes, audaciosas e cabeludas, que somente poderão ser atingidas a longo prazo e que necessariamente se ficará aquém nos primeiros anos (no original em inglês, “big, hairy and audacious goal”). Ao revés, no planejamento estratégico do Judiciário, não há essa análise; o Tribunal que não cumpre as metas é sempre o culpado por não fazê-lo, sendo abstraídas as razões; da mesma forma, não há uma análise do modo que foram cumpridas as metas e a que custo (BRYSON e ALSTON, 2005; BRYSON, 2004; SCHMITT, 2009; GRENSONG-POPHAL, 2009; OLSEN, 2007).

Com observação final, verifica-se que a política de metas está em dissonância com o planejamento estratégico, na medida que as metas não estão relacionadas aos objetivos

estratégicos, sobretudo com a prestação jurisdicional efetiva e a garantia dos direitos fundamentais. A formulação de metas deveria ser um passo do planejamento estratégico, mas estão dele dissociadas.

1.5 A avaliação de juízes e sua imbricação com a política de metas

Um dos vícios mais frequentemente associados à nossa cultura jurídica hegemônica é a “mania de regulamentação” e “complexo de demiurgo”, de que nos falam José Murilo de Carvalho:

O Brasil sempre foi um país de leis e de legistas. Herdeiros, por Portugal, da tradição romano-germânica, somos um dos maiores produtores de leis. A mania de regulamentação foi introduzida e reforçada pela grande quantidade de juristas no Poder Legislativo e na administração do Estado. Juristas e advogados compuseram a quase totalidade da elite política durante todo o período de formação nacional do século XIX e continuam a representar parcela importante dela. A aspiração maior desses juristas é formular a legislação perfeita, que enquadre toda a realidade e evite qualquer brecha por onde pode escapar o transgressor. Nosso jurista se vê como um demiurgo, organizador do mundo, reformador universal. Feita a lei, o problema para ele está resolvido, não lhe interessando sua execução. [...] Nosso cipoal de leis incita à transgressão e elitiza a justiça. A tentativa de fechar qualquer porta ao potencial transgressor, baseada no pressuposto de que todos são desonestos, acaba tornando impossível a vida do cidadão honesto. A saída que este tem, naturalmente, é buscar meios de fugir ao cerco. Cria-se um círculo vicioso: excesso de lei leva à transgressão, que leva a mais lei, que leva a mais transgressão (CARVALHO, 2013, p. 252).

Esse delírio regulamentador tem origem na crença de que o trabalho do jurista termina quando, por sua iluminação superior, revelação racional ou mensagem divina, alcança-se a fórmula perfeita para reger a realidade. É fora da investigação jurídica o exame das consequências dos atos, nem da absoluta inadequação da norma à realidade, tampouco dos efeitos que podem conspirar para resultados diametralmente contrários à intenção do legislador. Disso decorre que a legislação e administração de justiça tenha em vista um país imaginário, onírico, com instituições e figuras míticas, o que reduz exponencialmente a capacidade de lidar e influenciar a realidade.

Desse vício decorre que as políticas públicas, notadamente para o Poder Judiciário, ignoram as regras básicas de acompanhamento das políticas formuladas, que exigem a estrutura circular dos ciclos de diagnóstico, formulação, implementação e avaliação. Segundo Cláudia Antico e Paulo Januzzi (ANTICO e JANUZZI, 2006), o ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas envolve quatro fases, que se repetem continuamente: a elaboração de diagnóstico, formulação de programas, implementação/execução e avaliação. Cada uma dessas fases possui um conjunto de indicadores, cujos tipos, propriedades e fontes de dados são, na maior parte das vezes, diversos. Nada mais distante das políticas do Conselho Nacional de

Justiça. Uma vez criada a Resolução nº 106 (BRASIL, 2010), que cuida da avaliação dos juízes, não existe o acompanhamento de seus resultados, nem se os critérios por ela estabelecidos são seguidos, ou mesmo compreendidos, pelos destinatários da norma. A pesquisa sociológica ou de campo é inexistente. Foi criada comissão há anos visando a reformular a resolução, mas a iniciativa não decorre da conclusão de sua inadequação prática, mas na convicção que ideias mais iluminadas podem surgir.

Não seria de se esperar que a elaboração das demais normas regulamentares pelo Conselho Nacional de Justiça, à medida que se afirmou a pretensão quase matemática de reger todas as possibilidades de atuação judicial, seria diferente. É elucidadora a história das normas que regem a promoção dos juízes por merecimento, instituída a partir de três textos normativos cada vez mais minuciosos, até um detalhismo quase obsessivo, que contrasta com o desdém quanto às consequências das regulações.

Preliminarmente, assenta-se que a avaliação individual, realizada para promoção do magistrado e sua confirmação como membro da carreira, integra as estratégias de avaliação do Poder Judiciário, complementadas pela política de metas e objetivos e pelos prêmios e selos de qualidade. Existem semelhanças e pontos em comum entre ambas; feitas algumas ressalvas, é a aplicação, em caráter individual, dos critérios utilizados para mensuração dos tribunais, sob o primado do viés matematizante e do prisma competitivo, dentre outros traços.

Na descrição da burocracia que caracteriza a dominação racional-legal, Max Weber destaca a importância da definição de uma carreira dotada de regras claras para acesso a cargos mais altos ou melhoria dos níveis salariais, mediante um sistema de antiguidade, ou melhor dito, senioridade, de acordo com as notas obtidas em avaliações, com efeitos vitalícios na carreira e para sua segurança econômica, segundo critérios de aferição impessoal do cumprimento de seus deveres funcionais (WEBER, 1978).

Ao elaborar o Documento nº 319 do Banco Mundial, Maria Dakolias destacou a importância de um sistema racional e transparente de avaliação individual dos juízes, como forma de garantir sua independência:

Para que qualquer sistema proporcione justiça, seus membros devem ser altamente qualificados, competentes e respeitar os indivíduos na sociedade. Consequentemente, mecanismos institucionais adequados devem existir para selecionar e manter estes indivíduos na estrutura do Judiciário. Tais mecanismos institucionais incluem os processos de nomeação, o período de investidura, os níveis salariais e o sistema de avaliação. Todos esses elementos devem estar adequadamente dispostos a fim de proporcionar os devidos incentivos para que os operadores jurídicos prestem serviços de qualidade. (...) um sistema de avaliação deve permitir a seus membros e ao público em geral, o monitoramento da atividade judicial. Por fim, um fator que

frequentemente esquecido é a transparência. Para um mercado funcionar (no caso o mercado são os serviços judiciais), deve ser disponibilizados suficientes informações aos potenciais usuários dos serviços. Um elemento final deve ser incorporado em qualquer processo de nomeação e avaliação que o país pretenda implementar: a transparência. Atualmente, a população latino-americana vê a nomeação como um processo secreto sem qualquer participação ou conhecimento da sociedade. De alguma forma, a população deve participar do processo de nomeação e avaliação. Os mecanismos que assegurem a transparência e a efetiva participação geram confiança pública no processo de nomeação, qualidade da magistratura, que por sua vez se reflete no Judiciário (DAKOLIAS, 1996, p. 21- 22).

Com efeito, criar um sistema distorcido de avaliação pode ser um meio extremamente eficaz de moldar o Poder Judiciário e atingir sua independência. Pois bem: o sistema de avaliação brasileira, com uma forte dose dos maiores desvarios excessos regulamentadores ibéricos, não é racional (à luz dos princípios constitucionais), tampouco transparente, embora se esforce para indicar o contrário.

A Constituição Federal de 1988 manteve o princípio de que as promoções no Poder Judiciário são realizadas por merecimento e antiguidade, alternadamente. Esta inovação surgiu com a Constituição de 1934, que agregava que a escolha era realizada por escrutínio secreto, para formação de lista tríplice. A participação do Poder Executivo na escolha do indicado para a promoção aos tribunais vem do Império, mas assume feições contemporâneas nesta época. É uma previsão praticamente inalterada desde a Constituição de 1946, consagrando a interferência do Poder Executivo, deplorada pela maioria dos analistas e diagnósticos do Poder Judiciário; para as promoções de entrância para entrância, passou a prevalecer a decisão do Poder Judiciário.

Na escolha dos integrantes da lista de merecimento, mesmo após a Constituição de 1988, muitos tribunais ainda realizavam votações secretas, à moda da Carta de 1934 (era corrente, na época, a afirmação de que a promoção era como uma “festa”, à qual o juiz poderia ser convidado ou não). O fato é que nunca houve uma clareza na explicitação dos critérios para a promoção, embora regras costumeiras e critérios naturalmente se estabelecessem, ora se aproximando mais da racionalidade legal, ora servindo como um filtro para atrair mentalidades semelhantes e afastar mentes que não se amoldavam ao pensamento e comportamento dominantes, à maneira da dominação tradicional.

Mais ainda: a nomeação por merecimento é um procedimento complexo com a participação de dois Poderes da República. Além dos membros do próprio Poder, que reduzem os candidatos a uma lista tríplice, é necessária submeter os nomes ao Chefe do Poder Executivo, a quem compete realizar a nomeação de um integrante do trio. Dentro dessa amarra

Constitucional, incumbe ao Judiciário aferir o desempenho de seus membros e do Poder como um todo, considerada a prestação substantiva de justiça e a defesa e efetivação dos direitos fundamentais.

1.6 A proteção os direitos humanos e fundamentais: uma pauta ausente na política judiciária brasileira

Em contraste com a preocupação obsessiva com a produtividade e eficiência como valores fundamentais, uma pauta está notadamente ausente das metas do Poder Judiciário e de seus relatórios. Como se assentou anteriormente, o papel essencial do Poder Judiciário na sociedade contemporânea é assegurar o respeito aos direitos fundamentais. É esse o principal elementos que justifica a sua existência do Poder Judiciário: sua capacidade de preservar, ao menos, os direitos mais básicos e fundamentais dos cidadãos do país, o que torna mais chocante a omissão desta preocupação dos relatórios de gestão e política de metas.

Em contraste, o Estado brasileiro é sistematicamente condenado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos pela violação de normas internacionais que asseguram a dignidade mínima ao cidadão e, portanto, mostram insuficiência ou falta de efetividade do sistema de justiça brasileiro.

Se existe uma política judiciária racional, baseada em critérios que privilegiem a prestação de justiça e a realização dos princípios constitucionais, tais julgamentos deveriam ser recebidos com máxima atenção, inseridos entre as prioridades da política judiciária e encarados como questão de Estado, a quem compete resolver tais deficiências.

Tal, contudo, não acontece.

O Conselho Nacional de Justiça, ao receber as condenações da Corte Interamericana de Direitos Humanos, ou adota a via protocolar, ou mal as processa. Não erige uma meta ou objetivo estratégico para cumpri-las. São documentos perdidos na burocracia judiciária estatal, que homogeneiza as decisões judiciais e inibe a preservação de valores.

A leitura da Constituição Federal não deixa dúvidas sobre o papel das instituições públicas e a política pública que deve ser seguida para realizá-lo. Dentre os pilares da República Federativa Brasileira encontram-se a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana; são seus objetivos fundamentais

construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

A consecução desses objetivos é essencial para a realização do projeto de desenvolvimento nacional. Em uma sociedade complexa, repleta de desigualdades, o papel de realização das promessas constitucionais não está restrito ao legislativo e executivo; pela própria deficiência dos mecanismos democráticos, é ao Poder Judiciário que compete realizar os direitos fundamentais do cidadão hodiernamente violados. A isso se soma a juridicização crescente dos conflitos sociais, dada a inabilidade e ineficiência das instituições sociais em resolvê-los sem recorrer à via judicial, o que explica, em parte, os números assombrosos de ações ajuizadas.

A resposta inarredável, seja pela interpretação sistemática da Constituição Federal, seja pelos dados e pelo debate contemporâneo sobre desenvolvimento, é que a premissa de atuação do Poder Judiciário é assegurar a prestação jurisdicional efetiva, como direito fundamental primário, essencial para o exercício de outros direitos fundamentais. E como avaliar essa efetividade? Exatamente pela eficiência em garantir esse núcleo básico de direitos fundamentais com sede constitucional.

Fato é que a Constituição Federal não apenas erige os direitos fundamentais a um *status* especial, pois os considera cláusulas pétreas que não podem ser alteradas por emenda constitucional (§4º do art. 60), como também confere hierarquia constitucional ou ao mínimo supralegal, aos tratados que tratam de direitos humanos (§§2º e 3º do art. 5º). Os precedentes do Supremo Tribunal Federal consideram que o Pacto de San José tem hierarquia supralegal, porque firmado antes do dispositivo constitucional que exigia a maioria de três quintos para sua incorporação formal à Constituição. Por decorrência destes dispositivos, as disposições de direito interno são inoponíveis em relação às normas garantidoras de direitos humanos na esfera internacional e, com *status* supralegal, servem de critério hermenêutico a ser utilizado na interpretação em geral, sopesados os vários vetores constitucionais que defendem a supremacia dos direitos humanos.

Não existe outra leitura possível da Constituição Federal e dos tratados internacionais que deixe dúvidas sobre esta função essencial do Estado. E assegurar que o Poder Judiciário possa exercer esse papel com independência e firmeza é uma garantia do cidadão imposta não apenas pela Lei Maior, mas pelo direito internacional.

Ao Conselho Nacional de Justiça, como órgão central de controle e desenvolvimento da política judiciária no Brasil, caberia papel central na realização desse objetivo. Contudo, a atuação do Conselho Nacional de Justiça na realização dos direitos fundamentais tem sido mínima e inefetiva, pois o órgão está contaminado por ótica burocrática – no sentido mais

disfuncional weberiano, de um estamento tecnocrático que se justifica por si só, se sobrepondo à principiologia constitucional e ao sistema internacional de proteção aos direitos fundamentais.

Esse raciocínio será desenvolvido a partir do resultado das condenações sofridas pelo Estado Brasileiro pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, seus efeitos e a atenção a eles dada pelo Conselho Nacional de Justiça. Analisa ainda a íntima conexão da garantia aos direitos fundamentais com o princípio da tutela jurisdicional efetiva e adequada, considerações que também não passa pela lógica dos relatórios e ações do Conselho Nacional de Justiça.

Dentre as razões apontadas para a criação do Conselho Nacional de Justiça estão a demanda pela transparência do Poder Judiciário, dada sua falta de organização, estruturação, sistematização, moralidade e disciplina, com denúncias de nepotismo, falta de gestão eficiente, isolamento, incapacidade de planejamento coordenado, abuso de poder e morosidade processual (BOSSLER, 2015, p. 7). Espera-se que seja o órgão responsável pela política judiciária em todo o país, competência que tem exercido, especialmente, com a adoção da política de metas. A respeito, são várias as resoluções do Conselho que tratam do desenvolvimento da política judiciária, da criação de comitês e da adoção obrigatória do planejamento estratégico e gerenciamento por projetos como ferramentas de gestão.

A chamada “política de metas”, como denominada pelo Conselho Nacional de Justiça, na verdade não trata de uma política pública determinada, mas uma metodologia que atribui aos tribunais determinadas tarefas e objetivos que devem ser cumpridos ao final do exercício. Segundo o próprio o Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, 2017b), uma de suas atribuições é atuar “na eficiência dos serviços judiciais: melhores práticas e celeridade: elaborar e publicar semestralmente relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o País”. Sua ação mais destacada é a política de metas nacionais, que “representam o compromisso dos tribunais brasileiros com o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, buscando proporcionar à sociedade serviço mais célere, com maior eficiência e qualidade”. Na consecução deste objetivo, desde 2009, foram estabelecidas metas que permitem verificar a possível eficiência ou não do sistema Judiciário; contudo, essa política não indica preocupação, muito menos priorização na efetivação e preservação dos direitos fundamentais.

Ao contrário, o tema é notadamente ausente dos relatórios anuais do Poder Judiciário, que priorizam a aferição da produtividade definida em viés fortemente burocrático e quantitativo.

Como doutrina Oliveira:

[...] os juízes e os demais operadores jurídicos têm o dever de aplicar os preceitos constitucionais, decorrendo daí a autorização para que sejam concretizados por via interpretativa, âmbito de atuação que ainda mais se elastece diante da moldura esmaecida da norma de princípio. [...] Do ponto de vista dos que exercem o Poder Jurisdicional, o aspecto relevante é que, nessa normatividade, de caráter essencialmente principal encontra-se contida autêntica outorga de competência para uma investigação mais livre do direito. A particularidade, aqui, em relação a outros tipos de normas jurídicas, é que a competência para a descoberta mesma do direito no caso concreto vincula-se com os princípios de maneira ampla e indeterminada. A constatação mostra-se deveras relevante, na medida que, sendo facultado expressamente, na Constituição, o exercício de um direito produzido pelos juízes, legitima-se a atividade criativa do Poder Judiciário perante a sociedade como um todo, mesmo diante da resistência de interesses contrariados. Em face dessa linha evolutiva, a participação no processo e pelo processo já não pode ser visualizada apenas como instrumento funcional de democratização ou realizadora do direito material e processual, mas como dimensão intrinsecamente complementadora e integradora dessas mesmas esferas. O próprio processo passa, assim, a ser meio de formação do direito, seja material, seja processual. Aspectos incrementados pela constatação de que o processo deve servir para a produção de decisões conforme a lei, corretas a esse ângulo visual, mas, além disso, dentro do marco dessa correção, presta-se essencialmente para a produção de decisões justas (OLIVEIRA, 2009, p.63).

Converge Georges Abboud:

[...] inexistente Estado Constitucional se não houver a respectiva proteção e consagração dos direitos fundamentais. O Estado Constitucional é uma evolução do Estado de Direito, porque assegura, em última instância, seja contra outros particulares ou qualquer segmento do Poder Público, a proteção dos direitos fundamentais (ABBOUD, 2018, p. 727).

O direito constitucional e a processualística atuais não se conformam com a mera recitação de decisões automáticas, mas com a produção de sentenças que atendam a requisitos mínimos de justiça e concretização dos direitos fundamentais.

A omissão do Conselho Nacional de Justiça em tais temas, que são centrais para a legitimação do Poder Judiciário na sociedade contemporânea, se revela no exame dos efeitos das condenações do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O sistema interamericano de proteção aos direitos humanos está centrado em duas instituições fundamentais, previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José): a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, sediada em Washington, DC, composta por sete juristas eleitos por mérito e títulos pessoais, dentre os países membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), que recebe as petições de violações de direitos humanos; a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), composta por sete juízes, naturais dos Estados-membros da OEA, “eleitos a título pessoal entre juristas da mais elevada autoridade moral, de reconhecida competência em matéria de Direitos Humanos, que reúnam as condições requeridas para o exercício das mais elevadas funções judiciais”. O Estado

brasileiro aderiu à Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a ratificou em 25 de setembro de 1992, reconhecendo a competência jurisdicional da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 10 de dezembro de 1998.

A Corte tem competência litigiosa, para qualquer caso relativo à interpretação e aplicação das disposições da Convenção Americana de Direitos Humanos a que lhe seja submetida apreciação pela Comissão, quando há alegação de que um dos Estados-membros tenha violado um direito ou liberdade protegido pela Convenção e foram esgotados os procedimentos de solução consensual. O procedimento junto à Corte é contraditório e resulta em uma sentença judicial motivada, obrigatória, definitiva e inapelável.

Para este trabalho, foram selecionadas cinco condenações sofridas pelo Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos, os casos Damião Lopes, Gomes Lund, Fazenda Brasil Verde, Favela Nova Brasília e Povo Indígena Xucuru.

Damião Ximenes Lopes foi morto com 30 anos após internação em entidade de saúde privada para tratamento mental. Na defesa de mérito, o Brasil reconheceria parcialmente sua responsabilidade pela ofensa ao direito à vida e integridade física, protegidos pelos artigos 4º e 5º da Convenção Americana de Direitos Humanos, mas negaria a violação do direito à integridade psíquica da vítima, assim como o direito à reparação dos danos materiais e morais. A decisão, proferida em 4 de julho de 2006, condenou o Brasil sob vários fundamentos, destacando que as pessoas com deficiência mental têm direito ao livre-arbítrio, somente podendo ser internadas e tratadas caso comprovada dano iminente e urgência, além de sua impossibilidade pessoal para consentir. Condenou o Estado brasileiro a estabelecer um sistema de justiça efetivo, capaz de investigar, punir e reparar toda privação arbitrária da vida, bem como deve o Estado assegurar condições que assegurem uma vida digna”, como concretização do direito fundamental inscrito no artigo 4º da Convenção Americana de Direitos Humanos. Enfim, considerou o Estado brasileiro responsável pela inércia e delonga injustificada do Poder Judiciário, considerando que a demora do processo se deveu unicamente à conduta das autoridades judiciais, dado que a falta de sentença de primeiro grau após quase seis anos da propositura da ação penal, favorecendo a impunidade (CIDH, 2006). Conferiu prazo de seis meses para a publicação da sentença.

Somente cerca de três anos após a decisão – muito além, portanto, do prazo de seis meses concedido pela CIDH - o juiz da comarca de Sobral condenou a seis anos de reclusão os responsáveis pela morte de Damião Ximenes Lopes; não os considerou culpados de homicídio, mas do crime menos grave de lesões corporais graves. Todavia, nem essa punição branda foi

aplicada. Em apelação, acolhendo os argumentos da defesa dos réus, o Tribunal de Justiça do Ceará desclassificou o crime de lesão corporal grave. Com a redução da condenação para o crime de maus tratos, na sua forma simples, terminou por declarar-se a extinção da punibilidade, uma vez que já havia transcorrido mais de quatro anos entre o recebimento da denúncia e a publicação da sentença condenatória.

O desfecho melancólico da ação penal representou o descumprimento e ineficácia da decisão da Corte Interamericana, pois os responsáveis ficaram impunes e o processo arrastou-se, apesar do reconhecimento internacional da injustificável delonga processual.

Mais emblemático ainda foi o julgamento que condenou o Brasil no caso Gomes Lund e outros v. Brasil (“Guerrilha do Araguaia”). Em 21 de fevereiro de 1982, 22 familiares de 25 desaparecidos na Guerrilha ajuizaram ação judicial civil contra o Estado, perante a Primeira Vara Federal do Distrito Federal, visando a obter informações sobre a “Guerrilha do Araguaia” - cuja existência seguia negada oficialmente – e conhecer a verdade. Em 07 de agosto de 1995, após 13 anos de percalços processuais e em razão da demora injustificada no andamento processual, o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e a Human Rights Watch/Américas, em nome dos desaparecidos e de seus familiares, apresentaram denúncia perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos.

Com a edição da Lei nº 9.140/95 (Lei dos Mortos e Desaparecidos Políticos), o Estado brasileiro reconheceu a morte e assassinato de Guilherme Gomes Lund. Estudante de arquitetura, aderiu ao movimento guerrilheiro e estava na região do sul do Pará na época em que houve o ataque do exército. Acometido de malária, estava acamado quando foi localizado pelo Exército e sumariamente executado; dada a ausência de Estado de Direito, dizia-se que vigorava um regime penal onde apenas eram aplicadas as penas de morte e perpétua.

Oferecida em 1995, a denúncia se arrastou até 2008, quando a Comissão de Direitos Humanos considerou encerradas as possibilidades de solução consensual com o Estado Brasileiro e submeteu o caso ao julgamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a fim de responsabilizar o Brasil pelo extermínio de pelo menos 70 pessoas.

Em sentença proferida em 24 de novembro de 2010, a Corte condenou o Brasil com base em várias violações de direitos humanos, rebatendo as objeções do Estado Brasileiro aos argumentos de que a matéria já havia sido esgotada, em âmbito interno, pela lei de anistia de 1979. Mesmo abstraindo este âmbito penal, remanesce a responsabilidade em investigar e reparar todos os familiares de brasileiros que sofreram danos durante a ditadura militar,

garantido o acesso à informação sobre todas as torturas, estupros e assassinatos, para localizar os restos mortais, com base no direito à informação, assim como os direitos à liberdade de pensamento e expressão, nas dimensões individual e social, mediante o princípio de máxima divulgação.

Ao descumprir a decisão da Corte Interamericana em relação ao caso Gomes Lund, o Estado brasileiro não apenas se colocou à margem do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, mas frustrou a construção de um sistema de justiça de transição pleno. Poder-se-ia concluir que o Conselho Nacional de Justiça está de mãos atadas quanto à condenação, uma vez que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF nº 153, superou a questão. Mas tal não acontece. Em primeiro lugar, a instituição da legalidade fictícia do regime militar, como forma de legitimação formal, permitiu a formação de uma comunidade jurídica afeita à cultura jurídica autoritária, que ainda habita grande parte de nossas Cortes. No Relatório de Cumprimento de Sentença entregue à Corte Interamericana, o Estado brasileiro sustenta que a ADPF nº 153 não transitara em julgado, ao passo que, durante a tramitação do caso, afirmara que a Corte não poderia apreciá-lo, uma vez que ainda se encontrava sob a apreciação do Supremo Tribunal Federal. Com o trânsito em julgado, o Estado brasileiro passou a afirmar que a questão fora dirimida em caráter final em sua instância judiciária superior e que a Corte Interamericana não era uma quarta instância, funcionando como órgão recursal da decisão do Supremo.

A Lei de Anistia não impede o direito à verdade, tampouco a responsabilidade administrativa, civil e política dos envolvidos em tortura. Se existe o direito à verdade, como corolário e consequência, há o direito que impede que seja negada a ditadura militar e os crimes cometidos. Afinal, é a mesma coisa que dizer que há o direito e a propriedade, mas desde que outro não exerça o direito ao roubo. A negação dos crimes da ditadura e exaltação dos torturadores e criminosos não está acobertada pela liberdade de expressão. O direito à verdade, como expresso, é um dos quatro vetores da justiça transicional. Afinal, se trata também do “dever de adotar disposições de direito interno, em detrimento dos familiares das vítimas desaparecidas e da pessoa executada. Persiste inaplicada a condenação da Corte no que concerne à “ineficácia das ações judiciais não penais – violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial, em combinação com a obrigação de respeitar os direitos previstos na Convenção, detrimento dos familiares das vítimas desaparecidas e da pessoa executada”. Nada sabe, no exame do Conselho, sobre “o acesso à justiça, à verdade e à informação – violação do direito à integridade pessoal, em combinação com a obrigação de respeitar os

direitos previstos na Convenção, em detrimento dos familiares dos desaparecidos e da pessoa executada, pela violação e sofrimento gerados pela impunidade dos responsáveis”. São temas estranhos às metas do Conselho.

A terceira condenação brasileira selecionada para esta análise ocorreu no caso Fazenda Brasil Verde, que revelou a contemporaneidade de relações escravistas em nosso país. Na área rural da cidade de Sapucaia, na região de Xinguara, sul do Pará, cerca de 128 trabalhadores, entre 15 e 40 anos, foram recrutados, para trabalho na Fazenda Brasil Verde, sob a promessa de ganhos e vantagens. Ao chegarem, foram recebidos com condições exaustivas e degradantes de trabalho, forçados a contraírem dívidas na cantina e por hospedagem, terminando sendo impedidos de sair, sob ameaça de morte. Apesar de ser uma irregularidade praticada há dezenas de anos e denunciada pela Comissão Pastoral da Terra e a Diocese de Conceição de Araguaia à Polícia Federal desde 1988, nada era feito. Em 1998, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) denunciaram o Estado Brasileiro à Comissão Interamericana de Direitos Humanos pela completa omissão quanto à apuração e punição dos responsáveis pela submissão dos trabalhadores à condição de escravidão na Fazenda Brasil Verde. Após longa tramitação perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, sem que o Brasil adotasse medidas adequadas, a matéria seguiu ao exame da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que, em outubro de 2016: a) condenou o Estado Brasileiro por não ter adotado medidas efetivas para impedir a submissão de seres humanos a esse tipo de prática; b) determinou a reabertura das investigações (inquérito policial 2001.39.01.000270-0), para identificar, processar e punir os responsáveis, além da indenização das vítimas em cinco milhões de dólares; c) considerou que o Estado brasileiro infringiu o direito de liberdade, o direito de acesso à justiça, o direito a duração razoável do processo e as garantias judiciais; d) compreendeu que fora violado o direito de não ser submetido a qualquer trabalho de tipo escravo ou servidão, tampouco atividades com situações análogas a essas, sendo que sequer houve proteção judicial e policial às vítimas (CIDH, 2016b). Nada de concreto foi feito para compelir ou estimular os tribunais a realizar ações de combate e prevenção ao trabalho escravo.

Uma outra condenação viria no caso Favela Nova Brasília. Em 1994 e 1995, policiais invadiram o Complexo do Alemão e adentraram na comunidade conhecida como “Favela Nova Brasília”; em cada incursão foram mortos treze jovens, com pelo menos três casos confirmados de estupro e denúncias de tortura. A condenação seguiu-se a mais de quinze anos de omissão do Estado brasileiro. A Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou o Brasil por não garantir a realização de justiça no Caso Nova Brasília, atribuindo-lhe responsabilidade

internacional. Os inquéritos relacionados às duas chacinas foram arquivados pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, com fortes indícios de impunidade. Somente mediante a recomendação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, houve o desarquivamento em 2012 o inquérito da chacina de 1995 e, no ano seguinte, o do caso anterior. Enfim, em maio de 2013 – quase vinte anos após os crimes – foram denunciados seis policiais – quatro civis e dois militares – pelas 13 mortes de 1994. O Ministério Público, em 2015, arquivou definitivamente o inquérito sobre a chacina de 1995, por entender que as mortes ocorreram em tiroteio.

A decisão é extremamente minudente e radiografa de forma precisa a violência policial e a prática disseminada de encobrir assassinatos por meio de “autos de resistência”, além de reconhecer que, quanto policiais são acusados da participação em crimes, a investigação deverá caber a um órgão independente e fora da força policial envolvida no incidente. Seria mais apropriado dizer que o Estado segue no sentido contrário ao que determinou a sentença. Afora as medidas que cabem aos órgãos de segurança, e que estão frustradas pela política de extrema-direita que leva ao fortalecimento das milícias, o Poder Judiciário pouco ou nada tem feito como política judiciária oficial para cumprir a decisão. Para destacar um único ponto: não há uma política efetiva para combater a violência policial, estabelecer prazos para a apuração desses delitos e criar órgãos que possam atuar na redução desses crimes.

Enfim, o Brasil logrou condenação no caso Povo Indígena Xucuru, sentenciado em 5 de fevereiro de 2018. O conflito partiu das tentativas frustradas dos indígenas de fazer valer seu direito à integridade pessoal e propriedade coletiva das terras, com violação das garantias judiciais. A Corte detectou a demora injustificável de 1989 a 2005 para o reconhecimento, titulação, demarcação e delimitação das terras e territórios ancestrais. Admitiu o Brasil que fora desobstruído o território com a retirada dos povos não indígenas, mas considerou razoável o prazo processual e administrativo, dada a complexidade da questão, a necessidade de garantir o devido processo legal e o direito à indenização. Segundo o relatório da Comissão, a ocupação de fato dos indígenas chega apenas a meros 12% da área a eles destinada, registrando-se a invasão de 281 fazendas e madeiras, com exposição dos indígenas e seus defensores estão permanentemente expostos a ameaças e violência (CIDH, 2015).

Além o impasse administrativo em realizar a demarcação e garantir a posse, verificou-se que o Judiciário pernambucano apresentou demora indesculpável para resolver as ações civis dos posseiros não indígenas, que reivindicaram parte das terras e territórios ancestrais do povo indígena, assim como indenização do Estado. A inércia do Poder Judiciário redundou terminou,

tragicamente, com o assassinato do líder indígena responsável pela organização do povo, o cacique Xicão, o que provocou protestos e a repulsa do Relator Especial das Nações Unidas sobre a situação dos direitos humanos e liberdades fundamentais dos indígenas (CIDH, 2015).

Mais uma vez a Corte Interamericana considerou que não foi observado o prazo razoável do processo, com demora descabida para a homologação e a titulação do território Xucuru, assim como a desocupação do território titulado é injustificável, com violação do direito à garantia judicial de prazo razoável, embora absolvesse o Brasil da acusação de lesão à integridade física às lideranças Xucuru (CIDH, 2018).

A única referência encontrada no Conselho Nacional de Justiça foi a publicação de artigo crítico na Revista Eletrônica do Conselho:

[...] a morte de Xicão não foi a única violência sofrida por esse sujeito coletivo, já que o Judiciário chegou a acusar os próprios indígenas de terem planejado a morte do líder. Ainda durante a fase inquisitorial (IP), os xukuru foram obrigados a presenciar a exumação do corpo, arrancado de sua “mãe natureza”, em estado de mutilação, o que consistiu em verdadeira violação cultural. Não bastasse esse homicídio, outros atos de violência também foram registrados em virtude não apenas da ação dos fazendeiros, mas da omissão estatal (ALMEIDA *et al.*, 2019, p. 72).

Embora corretas as conclusões dos estudiosos, não se sabe qual a iniciativa efetiva do Conselho Nacional de Justiça para cumprir a decisão e assegurar duração razoável aos processos de demarcação e à desocupação das propriedades indígenas e a defesa das suas lideranças e defensores dos direitos humanos. Muito pelo contrário, a tendência é de agudização das tensões rurais, com o Poder Judiciário como mero expectador. Nota oficial da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), no final de maio de 2019, denunciaram que o Brasil seguia uma das regiões mais perigosas para exercer o trabalho de defesa de direitos humanos no mundo (ONU, 2019). O relatório do Conselho Indígena Missionário aponta que a violência contra os povos indígenas aumentou nos últimos anos, com o recente assassinato do indígena Paulo Paulino Guajajara e uma alta, entre janeiro e setembro de 2019, uma alta de 44% nas invasões de traficantes de madeira ou exploradores, em relação ao total já alarmante de 2018 (CIMI, 2019). É certo que essa atividade criminosa, além de beneficiada pelo contexto político, é favorecida pela inoperância do Poder Judiciário.

A solitária iniciativa do Conselho Nacional de Justiça mostra a sua precariedade na defesa dos direitos humanos e fundamentais. Em 2010, a Corregedoria Nacional de Justiça criou o programa “Justiça Plena” (BRASIL, 2010). Segundo o documento oficial, a finalidade do programa seria monitorar e dar transparência ao andamento de processos judiciais com grande

repercussão social, trabalhando para a sua maior agilidade. Todavia, o único instrumento utilizado era a troca de ofícios entre a Corregedoria Nacional de Justiça e os tribunais, com a publicação dos processos acompanhados em cadastro denominado Sistema de Acompanhamento de Processos de Relevância Social (SAPRS). Esse mecanismo débil tornou-se o único existente no Brasil para acompanhamento do cumprimento das sentenças internacionais da CIDH.

Lançado com grande destaque, o programa produziu um único relatório, em 2012. Seu efeito para a atividade judiciária já era praticamente nulo, pois se limitava à expedição de comunicações, sem ascender ao nível da “política de metas”. Apesar de todas as limitações, o programa foi abandonado e sequer o acompanhamento mediante ofícios está sendo realizado. A consulta ao banco de dados da Justiça Estadual do Pará, por exemplo, revela que, após mais de uma dezena de processos inseridos em 2012, somente um processo foi inserido no sistema em 2017 em toda a Justiça Estadual brasileira.

O fracasso do programa, que jamais representou prioridade para o Conselho Nacional de Justiça, é significativo da ausência de prioridade à política judiciária de julgamento célere e efetivo das causas que envolvem direitos fundamentais. Os efeitos são visíveis. O desfecho do caso Damião Ximenes ocorreu seis anos após a sentença da CIDH – quando o prazo concedido era de seis meses! Com a declaração da prescrição, prevaleceu a impunidade, como efeito perverso da morosidade, o que leva alguns a decretar a “inefetividade de responsabilização internacional do Estado Brasileiro (SILVA, 2013).

Observando-se o melancólico desfecho dos casos que envolvem condenações sofridas pelo Brasil e da ineficácia e abandono dos mínimos mecanismos de efetivação dos direitos fundamentais, conclui-se que este objetivo, que constitui a maior razão de legitimação do Poder Judiciário na contemporaneidade, está ausente das prioridades estratégicas do Conselho Nacional de Justiça.

Não existe curso de Direitos Humanos obrigatório aos juízes, ao contrário do que há nas forças armadas e para os policiais militares. As ricas estatísticas do Poder Judiciário são omissas quanto às condenações civis e políticas pelos crimes praticados durante o regime militar, nem se estabelece prazos para julgá-las. Sequer se sabe quantas existem. Em contraste, um clique levará ao número de execuções fiscais que tramitam em qualquer Vara Federal do Brasil.

A percepção entre os magistrados revela a consciência de que o tema é prioritário: pesquisa realizada entre os magistrados considerou que a “defesa dos direitos humanos e

controle da violência estatal” é considerada, consistentemente, como uma das áreas mais importantes do Poder Judiciário em uma democracia: 3º lugar entre os estaduais, 2º lugar entre os federais, 1º lugar entre os trabalhistas e 3º lugar entre os militares, todos de primeiro grau; 4º lugar entre os estaduais, 1º lugar entre os federais, 3º lugar entre os trabalhistas e 3º lugar entre os militares, de segundo grau (VIANNA *et al.*, 2018, p. 100). Pesquisa feita com a mesma metodologia entre a população em geral registrou que a defesa e promoção dos direitos humanos ficou apenas em 7º lugar entre as prioridades atribuídas à magistratura, em empate com o “exercício inovador da Justiça sobre questões novas e ainda não tratadas pela legislação” (FGV, 2019). O resultado sugere o desprestígio da importância ou relativização da defesa dos direitos humanos no quadrante atual, o que reforça a necessidade de sua proteção pelo Judiciário, em contraste com a escassa importância ao tema atribuída nos relatórios anuais e avaliações individuais.

1.7 O sistema disfuncional de promoções e o fetichismo “quantitativista”

O “sistema de metas”, complementado e reforçado pela metodologia de avaliação dos membros do Poder Judiciário, consagrada na Resolução nº 106 do Conselho Nacional de Justiça, cria lógica racional própria para o Poder Judiciário, que não tem fundamento na Constituição Federal e é omissa ou indiferente quanto à realização dos direitos fundamentais e preservação das garantias do cidadão.

Como, nas linhas constitucionais brasileiras, esse seria a principal função e razão legitimadora do Poder Judiciário, pode-se chegar à conclusão de que o “sistema de metas” e o “sistema de avaliação” - que estão imbricados - fracassaram fragorosamente no cumprimento de seus deveres constitucionais e na redução do déficit histórico do Poder Judiciário com a cidadania, não obstante os avanços já mencionados com a criação do Conselho Nacional de Justiça, com o combate às oligarquias judiciárias tradicionais, ao nepotismo e a desvios de conduta.

O desenho traçado pela aplicação conjunta dos sistemas de metas (avaliação institucional) e de promoção (avaliação individual) constituem a expressão maior da matematização da atividade jurisdicional; racionaliza a progressão na carreira, elegendo, para as promoções, os juízes que possuem melhor colocação no ranking de processos resolvidos. A resolução de processos que envolvam direitos fundamentais é notadamente ausente da avaliação dos juízes; ao contrário, como a aferição é meramente quantitativa, estará melhor colocado o magistrado que preferir resolver questões de menor complexidade ou mesmo resolver os

processos sem exame de mérito, crítica que não passou despercebida à análise atenciosa de Karla Cebolão e Beth Reymão (CEBOLÃO e REYMÃO, 2018).

Como assinala Carlos Alberto Oliveira, além da lesão apontada aos direitos fundamentais em sentido substantivo, o método de avaliação e o sistema de metas também é imune ao direito fundamental à tutela jurisdicional adequada:

O importante é que a constitucionalização do direito ao processo e à jurisdição (a exemplo do art. 5º, inciso XXXV, da Constituição brasileira), de envoltas com o direito fundamental de efetividade e a um processo justo (art. 5º, incisos XXXVII, LIII, LIV, LV, LVI, LX e LXXVIII), determina, também, uma garantia “de resultado”, ressaltando o nexo teleológico fundamental entre “o agir em juízo” e a “tutela” jurisdicional do direito afirmado. Trata-se de um direito fundamental e inviolável por parte dos poderes estatais, pois, assegurado o acesso à jurisdição, em caso de lesão ou ameaça de lesão a direito (ainda que meramente afirmada), constituiria evidente incongruência não se compreendesse aí o exercício do direito de invocar e obter tutela jurisdicional adequada e efetiva. A situação subjetiva assegurada ao longo do art. 5º da Constituição brasileira se traduz, portanto, no poder de exigir do órgão judicial, em tempo razoável, o desenvolvimento completo de suas atividades, tanto instrutórias, necessárias para a cognição da demanda judicial, quanto decisórias, com emissão de um pronunciamento processual ou de mérito sobre o objeto da pretensão processual, e que possa ser realizado efetivamente do ponto de vista material. Daí decorrem o direito fundamental a um processo justo e o direito fundamental a uma tutela jurisdicional efetiva e adequada (OLIVEIRA, 2009, p. 65).

Em outro texto, prossegue o autor:

Exemplo interessante da aplicação desse modo de ver encontra-se na jurisprudência do Tribunal Constitucional espanhol. Para aquela Alta Corte, o dever judicial de promover e colaborar na realização da efetividade da tutela jurisdicional não é de caráter moral, mas um dever jurídico constitucional, pois os juízes e tribunais têm a [...] obrigação de proteção eficaz do direito fundamental [...]. O cumprimento desse mandato constitucional de proteger o direito fundamental à tutela judicial efetiva, a que têm direito todas as pessoas, há de ser para os juízes e tribunais em de sua atividade jurisdicional. Por isso, o Tribunal Constitucional fala da necessária colaboração dos órgãos judiciais com as partes na materialização da tutela e também no dever específico de garantir a tutela, dever que impede os órgãos jurisdicionais de adotarem uma atitude passiva nesta matéria (OLIVEIRA, 2006, p. 62).

Contudo, os estímulos da política de metas são contrários e dissociados do direito à tutela judicial efetiva, abstraída – e, em alguns aspectos, negada – pelos documentos oficiais e relatórios anuais do Poder Judiciário.

Na medida em que a visão burocrática – no que Max Weber chamaria de usurpação – se sobrepõe à principiologia constitucional, não há igualmente lugar para a defesa do direito à tutela jurisdicional efetiva e adequada. Ao contrário, o estímulo oficial aos integrantes do Poder Judiciário é contrário; que solucionem o processo (e não o dissídio) da maneira mais expedita e com a produção de maior produção quantitativa, em tábula rasa dos princípios constitucionais.

Se os objetivos eram, por outro lado, reafirmar reformas que dessem condições de desenvolvimento econômico (como tal, leia-se a previsibilidade e segurança na guarda dos interesses dos grandes grupos econômicos), com a efetivação das reformas apresentadas pelo Banco Mundial, que financiaram a “modernização” do Judiciário e as bases para os organismos de controle e direção, tampouco houve sucesso. No ângulo neoliberal do Banco Mundial, há a necessidade de estabelecer as bases para um programa amplo de reforma adaptado às necessidades nacionais, enfrentando a natureza monopolística e ineficiência dos serviços judiciais e das causas econômicas e legais para tanto, incluindo maior acesso público à justiça, incorporação de elementos de gênero, redefinição dos cursos superiores e de aperfeiçoamento para estudantes, advogados e juízes (DAKOLIAS, 1996). Se as intenções eram essas, porque houve o fracasso fragoroso? O sistema atual não é “eficiente”, não obedece a qualquer parâmetro minimamente inteligente e segue sendo moroso e excessivamente formalista; é possível dizer que o estímulo à multiplicação das decisões a qualquer custo conduza a sentenças que reproduzam obedientemente as decisões dos tribunais superiores, mas esse é um elemento pouco previsível e que está sendo melhor alcançado com as reformas processuais que apostam na forte verticalização e centralização do sistema judicial brasileiro. A razão para tamanha usurpação do perfil judicial pela burocracia judiciária pode ter origem no prefácio ao Documento nº 319. O Diretor do Departamento Técnico do Banco Mundial para a América Latina e Caribe, SriRam Ayer, enuncia uma conclusão que será onipresente no documento: a conclusão de que os próprios juízes encontram-se mal capacitados para exercerem, eles mesmos, a administração de suas cortes:

Com o aumento da atividade econômica, os tribunais também experimentaram um aumento nos pedidos, mas não conseguiram acompanhar o ritmo dos pedidos, causando atrasos. Além disso, os tribunais foram mal geridos. Os tribunais têm sido historicamente administrados pelos próprios juízes que gastaram até 70% dos seu tempo em questões administrativas judiciais. Pior ainda, os juízes têm pouco treinamento antes de assumir responsabilidades no exercício da judicatura ou durante o trabalho. Independentemente da riqueza, há um desejo de evitar atrasos e imprevisibilidade do sistema judicial. Como resultado, há um reconhecimento generalizado de que a reforma judicial é necessária (*in* DAKOLIAS, 1996, p. xi).

Essa abordagem que se fixa na previsibilidade não deixa de encontrar certa inspiração weberiana, na qual o direito moderno é concebido como um sistema de racionalidade lógico-formal, no qual a formalidade é concebida em razão da aplicação de normas intrínsecas ao próprio sistema, ligado a um setor jurídico que se guia tão somente por parâmetros formais e que extrai sua legitimidade internamente, sem elementos externos. Em decorrência, a organização jurídica favorece o capitalismo por sua maior previsibilidade e, sobretudo, por

excluir toda reivindicação de justiça social do direito, considerando que se trata de pretensão de natureza política (TORELLY, 2012).

Todavia, afastar por completo a pretensão de justiça efetiva da avaliação do Poder Judiciário e de sua *accountability* só pode resultar em uma avaliação pobre, já que dele retira o elemento que justifica sua existência.

Como exposto no capítulo anterior, muitas destas críticas eram plenamente fundadas no caso brasileiro, em que o Poder Judiciário tradicionalmente uniu-se às elites e foi surdo às demandas de cidadania, ainda que nossas instituições judiciárias fossem dotadas de independência superior a nossos vizinhos latinos. Ocorre que, ao dar o passo para a emancipação da política judiciária, o Conselho Nacional de Justiça consagrou um modelo democrático, fortemente enraizado, que mantém, sobre outro viés, o distanciamento histórico do Poder Judiciário dos anseios do cidadão.

As metas possuem em comum um enfoque interno do Poder Judiciário: ele é considerado mais eficiente quanto mais julga e de forma mais célere. A política pública é de julgar mais, independentemente do resultado do julgamento, de sua correção técnica, da sua aptidão e dos seus efeitos na sociedade. Nenhuma meta se volta à análise de indicadores sociais que retratem a realização dos objetivos constitucionais.

Tal concepção analisa o fenômeno Judiciário não apenas como uma realidade meramente formal, mas o matematiza e atomiza. A concepção mais fiel à Constituição Federal é que reconhece ao cidadão não apenas o direito a receber qualquer pronunciamento do Poder Judiciário, mas da tutela jurisdicional efetiva, como discorre Luiz Guilherme Marinoni:

[...] o direito à prestação jurisdicional efetiva é decorrência da própria existência dos direitos e, assim, a contrapartida da proibição da autotutela. O direito à prestação jurisdicional é fundamental para a própria efetividade dos direitos, uma vez que esses últimos, diante das situações de ameaça ou agressão, sempre restam na dependência da sua plena realização. Não é por outro motivo que o direito à prestação jurisdicional efetiva já foi proclamado como o mais importante dos direitos, exatamente por constituir o direito a fazer valer os próprios direitos [...]. Se o juiz não tem apenas a função de resolver litígios, porém a de zelar pela idoneidade da prestação jurisdicional, sem poder resignar-se a aplicar a técnica processual que possa conduzir a uma tutela jurisdicional inefetiva, é certo dizer que o seu dever não se resume a uma mera resposta jurisdicional, pois exige a prestação de uma tutela jurisdicional efetiva. Ou seja, o dever do juiz, assim como o do legislador ao instituir a técnica processual adequada, está ligado ao direito fundamental à efetividade da tutela jurisdicional, compreendido como um direito necessário para que se dê proteção a todos os outros direitos. Nesse sentido, compreendida a necessidade de tutela – aí entendida como proteção – dos direitos através do processo jurisdicional, é correto pensar que o juiz e o legislador, ao zelarem pela técnica processual adequada à efetividade da prestação jurisdicional, prestam proteção aos direitos e, por consequência, ao

direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva, os quais, não fosse assim, de nada valeriam (MARINONI, 2012, p. 12 e 14).

Portanto, a definição das políticas públicas para o Poder Judiciário deve ter por base: a) a prestação jurisdicional efetiva; b) a eficiência em garantir ao cidadão o respeito ao núcleo básico de direitos fundamentais com sede constitucional. A abordagem adotada, todavia, abstrai esses fatores e aplica indicadores internos de produtividade, que nada dizem sobre o impacto da atuação do Poder Judiciário na sociedade brasileira.

O Conselho Nacional de Justiça privilegia os chamados indicadores de resultado, focando-se, quantitativamente, no número de processos julgados e prazo. Nada é feito para aferir os resultados efetivos desse enfoque. Importa dizer: não basta a realização de um julgamento; é necessária a percepção de que é feita Justiça efetiva. Para Amartya Sen (SEN, 2009, p. 288), não é, de fato, difícil adivinhar algumas das razões instrumentais de atribuir importância à necessidade de uma decisão ser justa ou injusta. A administração da Justiça pode ser, em geral, mais efetiva se os juízes são vistos fazendo um bom trabalho, em lugar de dar mau tratamento aos casos. Se um julgamento inspira confiança e apoio geral, então muito provavelmente ele pode ser mais facilmente implementado. Portanto, não há muita dificuldade em explicar porque a frase sobre a necessidade de que a Justiça necessita ser “vista ao ser feita” alcançou tanto apoio e aprovação desde a primeira vez que foi enunciada.

Na ausência da aferição dos resultados efetivos da política de metas, segue-se a crença ingênua de que o simples incremento no número de julgamentos seria suficiente para atender melhor ao papel do Poder Judiciário. É certo que este é um dado que não pode ser ignorado, mas não se sustenta por si só, abstratamente, mormente no panorama processual moderno, em que é preciso combater eficazmente as lesões coletivas e atuar na prevenção do litígio. Como expressam Kevin Smith e Christopher Larimer, (SMITH e LARIMER, 2017, p. 141), mesmo a melhor política pública definida, a princípio, não passa de exercício de adivinhação. Pode ser sistemática e informaçã, mas não passa de olhar em uma bola de cristal. Eventos imprevisíveis, efeitos não considerados e mal compreendidas relações de causa e efeito podem resultar em uma realidade muito diferente daquela projetada. As mais cuidadosas projeções de custo e benefício, por exemplo, podem ser desfeitas por qualquer número de fatores que reduzem os benefícios esperados ou aumentam os custos projetados. A política julgada mais eficiente a princípio para obter o máximo benefício social pode se mostrar uma consumidora voraz de recursos públicos, que produz poucos dos ganhos antecipados.

É o momento de perguntar-se: após mais de dez anos da implantação da política de metas, qual o resultado? Julgar mais processos significa uma melhoria na condição da vida do

cidadão? Nossos direitos estão melhor ou pior agasalhados e em que grau? Avançou-se ou recuou-se em relação à tutela jurisdicional efetiva? Seguimos, sob o jugo tecnocrático, elitistas, formalistas, omissos e indiferentes às demandas da cidadania?

1.8 Conclusões

Considerando a extensão do relatório nacional de metas, no quinquênio de 2014 - 2018, a meta 1 ocupou a maior parte: quase 30% dos relatórios. Somadas todas as metas relacionadas à produção aferida quantitativamente, chega-se à conclusão que tais considerações ocupam 80% dos relatórios (BRASIL, 2018), como se vê da tabela 2 e da figura 2, nos anexos ao final deste trabalho.

A metodologia utilizada para avaliação dos resultados do Poder Judiciário e desenvolvimento de sua política pública é dominada por forte viés que matematiza de forma abstrata a prestação jurisdicional e a legítima por estas razões, como conclui o Relatório 2018:

[...] há razões para otimismo, na medida em que se caminha na direção do amplo acesso à Justiça e de uma maior capacidade de atendimento à demanda da sociedade por serviços jurisdicionais, com transparência, eficiência e responsabilidade, razão de ser do próprio Poder Judiciário (BRASIL, 2018).

Não existe base empírica que sustente o otimismo. A política de metas é alimentada por resultados que vêm do próprio Judiciário e são criadas por ele. Os insumos estatísticos não são grandezas que venham da realidade, mas entidades cuja existência é em si, um fetiche Judiciário, como o “número de processo baixados” ou o “índice de congestionamento”. Por mais que sejam espelhos internos na atividade jurisdicional, não dizem nada sobre a influência do Poder Judiciário e dos efeitos de sua atuação na sociedade.

Como esta é uma conclusão que nega os princípios constitucionais que deveriam ser protegidos pelo órgão superior de controle do Poder Judiciário, este é um fato que causa perplexidade.

Considerando que, ao contrário, há uma supervalorização da eficiência estatística, das regras de promoção e dos prêmios e selos atribuídos, é difícil negar que a racionalização formal burocrática distorceu os objetivos do Poder Judiciário perseguidos pelo Conselho Nacional de Justiça, a ponto de realizar a deturpação principiológica em que se constituiu a política de metas e as prioridades para o sistema de justiça.

Sabe-se que a burocratização do governo é inevitável e a única forma mais eficiente de realização dos objetivos públicos; no Poder Judiciário, a especialização de sua burocracia e a criação de um órgão técnico que centraliza a política judiciária representa a consolidação de um anseio de dar maior efetividade e transparência ao Poder Judiciário. Seria uma oportunidade única de reconciliá-lo com a sua principal razão de existência: a preservação

dos direitos fundamentais e a realização das “promessas constitucionais” de que fala Antoine Garapon.

Para usar a matriz weberiana, pode-se dizer que é manifestação da dominação legal que se concentra na autoridade governamental e segue o império da lei, impedindo que haja a predominância de valores políticos ou corporativos nas decisões judiciais (BENDIX, 1986). Seria o órgão a quem caberia, por excelência, implementar a política nacional de concretização dos direitos humanos mediante a atuação do Poder Judiciário.

Como demonstrado, isto não acontece. E é mais uma vez a tese weberiana que nos fornece a pista para formular uma hipótese explicativa:

Uma burocracia que funcione de maneira ideal é o método mais eficiente de resolver tarefas organizacionais de grande escala. Mas as próprias condições de eficiência que Weber especificou podem levar também à subversão do império da lei e à transformação da burocracia, de um corpo implementador de políticas a um corpo decisório.

Tal pode ocorrer porque a especialização da burocracia judiciária exige conhecimentos específicos que são reconhecidos como necessários para a especialização técnica e organizacional:

Uma burocracia que utiliza seu conhecimento e capacidade de ocultar, a fim de evitar inspeção e controle, ameaça a dominação legal, usurpando os poderes de legislar e decidir que, idealmente, deveriam resultar do processo político e legislativo (BENDIX, 1986, p. 347).

Desta, o desenvolvimento dessa burocracia, que absorve seus princípios próprios e os universaliza representa a usurpação da função política e a corrupção dos princípios constitucionais, sacrificados em favor de um valor considerado como válido e superior por si só: a eficiência, considerada conforme a lógica bruta dos processos julgados e “baixados”, independentemente do resultado e da priorização das questões que exigem a satisfação dos direitos fundamentais.

Essa é a característica mais marcante da política judiciária estimulada pelo Conselho Nacional de Justiça, fortemente influenciada por viés estatísticos e métodos extraídos da engenharia de produção. Aos seus olhos, cada sentença é igual, como um item produzido em série, sendo irrelevantes seus resultados e suas consequências para a sociedade. O abandono do programa “Justiça Plena” é uma confirmação desta hipótese.

Este quadro é demonstrado de forma clara e dramática nas condenações sofridas pelo Brasil pela Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Apesar das determinações expressas para que o Estado Brasileiro proporcionasse o julgamento justo e expedito das violações objeto das condenações, o Conselho Nacional de Justiça permaneceu inteiramente opaco e impermeável a qualquer forma de controle ou método de solução de conflitos que envolvam a violação dos direitos fundamentais. As intervenções foram débeis e erráticas e

representam a omissão eloquente do órgão superior de controle do Poder Judiciário do campo que lhe caberia ocupar, ao passo que os relatórios são obsessivamente preocupados com o percentual de processos julgados em relação aos recebidos no ano anterior, dado relevante quanto à produção judiciária, mas incapaz de proporcionar qualquer elemento significativo que permita inferir se houve a realização do papel fundamental do Poder Judiciário.

A formulação das metas, por outro lado, reforça o seu caráter competitivo. A obtenção dos prêmios do Conselho Nacional de Justiça não é simplesmente o resultado do desempenho de um Tribunal, mas de sua performance em uma corrida com competidores, o que será levado a nível exponencial nas estratégias de avaliação individual dos magistrados.

O exame do prêmio é igualmente interessante porque desloca o vetor individual do magistrado para a avaliação institucional. Contudo, este movimento pouco faz para mudar o caráter burocrático imposto pela atuação do Conselho Nacional de Justiça e uma análise finalística que se justifica pelo próprio procedimento. A cada nova demanda social, o resultado é impor aos tribunais que criem novas unidades administrativas e acompanhem novos índices, o que privilegia a gestão burocrática destituída de questionamentos quanto à real eficácia, no mundo real e não nos índices selecionados, das políticas públicas.

Um exemplo é a questão de acessibilidade e inclusão. Muito além de disciplinar princípios e regras a serem cumpridas pelos tribunais, a regulamentação do Conselho Nacional de Justiça desce a minúcias, como a imposição de criação de Comissão em cada tribunal, com a participação de magistrados e servidores, com ou sem deficiência, para fiscalização e planejamento de metas anuais, das quais quatorze foram enumeradas, dentre as quais aquisição de impressora em braille, utilização de intérprete de sinais em todas as comunicações oficiais e nomeação de tradutor em sinais, custeado pelo Poder Judiciário. Para implementar tais ações, determinou-se a criação de unidades administrativas específicas. Por fim, cria tipo administrativo, punindo com advertência quem, dentre outras condutas, não se empenha, com a máxima celeridade possível, para a supressão e prevenção das barreiras urbanísticas, arquitetônicas, nos transportes, nas comunicações e na informação, “atitudinais ou tecnológicas” (BRASIL, 2019). A regulamentação obsessiva e a ameaça de punição administrativa revelam o caráter centralista, hierárquico e hegemônico do Conselho, que não deixa em dúvida sua descrença em que os tribunais tenham capacidade, competência ou responsabilidade de levar a frente políticas próprias. Para cogitar-se em um exemplo, a regulamentação inibe outras soluções, como um comitê com a participação da sociedade civil ou interinstitucional, com a participação de vários órgãos do sistema de justiça.

O exemplo é significativo da solução que o Conselho Nacional de Justiça encontra para os problemas que afligem a Justiça Brasileira: elabora uma regulamentação absolutamente minudente e obsessivamente detalhada, que retira qualquer possibilidade do desenvolvimento de estratégias próprias pelos tribunais; cria órgãos de controle e política, onerando mais as organizações judiciárias; estabelece obrigações e despesas, sem aporte financeiro ou técnico para o seu cumprimento. Ou seja: onde há um problema, cria-se uma comissão, exigindo reuniões periódicas para alcançar o índice de desempenho e a manutenção da unidade administrativa. Exemplificativamente, existem a Comissão Socioambiental, a Comissão Permanente de Segurança dos Tribunais, o Comitê Gestor Regional da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição e Comitê Gestor Local de Atenção Integral à Saúde. Para coordenar cada política pública, foram criados índices correspondentes, de composição complexa, que se unem ao IPC-Jus, como o IgovTIC-JUD, dentre tantos outros, que exigem, em cada tribunal, a formação de um núcleo de estatística e gestão especializado, cada vez mais sobrecarregado com a multiplicidade de indicadores, índices e exigências que se sobrepõem.

É para o Conselho Nacional de Justiça, muitas das soluções passam pelo micro gerenciamento e criação de órgãos e unidades administrativas. Na ausência de autonomia administrativa para formular estratégias específicas, resta aos tribunais cumprir as instruções detalhadas, a fim de atender as exigências do Conselho e se habilitar aos prêmios.

Esta preocupação passa pela administração dos tribunais; para o magistrado e o jurisdicionado, pouco é visível, pois a realização das exigências do Conselho Nacional de Justiça passa pelo cumprimento de exigências formais, quando não redundam da obtenção de índices complexos de compreensão impossível para o leigo.

O sistema de avaliação, fortemente impregnado do chamado “quantitativismo” tende a gerar outra distorção; o estímulo à carreira é a produção de resultados (output) de “baixa” do processo, independentemente da natureza da prestação jurisdicional ou da complexidade da causa. O juiz que quiser galgar progressão na carreira se vê estimulado a proferir decisões curtas, que resolvam o processo da forma mais simples e rápida possível, deixando de priorizar ações coletivas e processos que cuidem de conflitos em massa; há uma pressão interna para o cumprimento da metas, que notadamente são um esforço em despir o Poder Judiciário de qualquer preocupação axiológica e finalística; o que importa é o dado do número de processos baixados, em menor tempo, o que reproduz a lógica de Taylor em outra dimensão.

No modelo estatístico do Conselho Nacional de Justiça, cada processo é uma unidade idêntica; são bens fungíveis, como se fossem alfinetes ou bitolas. Não é analisada a diferença

entre um processo e outro, qual seu efeito, qual o tempo despendido pelo juiz, dentre outros fatores. Cada processo é mais uma porca a ser apertada na esteira infinita de um juiz chapliniano de “Tempos Modernos”, que será valorizado apenas a partir do número de “produtos” fabricados. Nem mesmo o Documento nº 319 do Banco Mundial autoriza esse método de avaliação, na medida que adverte: “a avaliação não deve unicamente basear-se no número de casos julgados uma vez que pode estimular um processo decisório rápido, mas injusto” (DAKOLIAS, 1996, p. 24).

A implantação do modelo da eficiência formal e dos índices autorreferenciais equivale a uma forma ou visão de modernização do Poder Judiciário. Para criticá-la adequadamente, importa conhecer como se colocaram as relações de poder com a magistratura e com os anseios da sociedade brasileira. É o que será objeto do próximo capítulo.

CAPÍTULO 2:
O DESENVOLVIMENTO DO PODER JUDICIÁRIO NA HISTÓRIA DO BRASIL:
CRÍTICA A PARTIR DA MATRIZ WEBERIANA

Neste capítulo, formulam-se hipóteses para o entendimento da burocracia e a dominação racional-legal que a caracteriza, vinculada ao desenvolvimento do capitalismo; passa-se ao exame do perfil do Poder Judiciário ao curso da história brasileira, até o momento anterior à elaboração da Constituição de 1988, sendo visíveis as marcas do autoritarismo que se consolidaram no período imperial e persistem até a atualidade, como traços marcantes da brasilidade (SCHWARCZ, 2019). Neste período, o Poder Judiciário brasileiro, fruto dessa herança autoritária, nunca realizou inteiramente a transição para a racionalidade-legal, nem se afirmou como uma instância autônoma e independente.

2.1 Max Weber: Dominação racional-legal e burocracia

O viés weberiano na análise da sociedade brasileira é um dos vetores dos que mais se impôs no pensamento acadêmico, especialmente a partir das interpretações que se estabeleceram com o clássico *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Hollanda (HOLLANDA, 1995) e seus “tipos-ideais”, seguido pelo não menos célebres *Donos do Poder*, de Raymundo Faoro (FAORO, 2012) e *A Oligarquia Brasileira*, de Fábio Konder Comparato (COMPARATO, 2017). Faoro é o mais próximo do pensador alemão, de quem Comparato se aproxima por sua crítica da elite, um tema recorrente nas análises do caráter brasileiro. Embora com matizes diversos, segue-se uma linha discernível, que possui grande aceitação e estudos contemporâneos que neles se apoiam e renovam esta visão. A opção por Weber se justifica por sua análise metodológica e importância que oferece à burocracia e à teoria da dominação, que estão entrelaçadas e oferecem molde explicativo que serve ao exame da política judiciária brasileira, do papel do Poder Judiciário e da inserção do Conselho Nacional de Justiça e da burocracia estatal neste contexto.

Nascido em 1864, Maximilian Karl Emil Weber é um dos nomes e autores mais influentes da sociologia, com forte influência na filosofia, estudos jurídicos e economia. Metodologicamente, Weber se opôs ao positivismo, acreditando que as ciências sociais seriam interpretativas e com múltiplas causalidades para cada evento; igualmente se distingue do marxismo ortodoxo e do materialismo histórico, na medida em que reconhece que causas múltiplas, sobretudo culturais – e não apenas, ou em última análise, econômicas – atuam em determinado evento social. Propôs-se a estudar as características das sociedades contemporâneas, cuja ascensão capitalista se caracteriza pela racionalização, secularização e “desencantamento” (*Entzauberung*), processo pelo qual há uma certa depreciação do papel da religião na sociedade moderna. Nossa era é de uma sociedade burocrática-racional, em que

imperava o entendimento científico e a busca de procedimento e fins racionais, ao passo que o Estado é a entidade que detém o monopólio da força em dado território.

A amplitude e abrangência da obra de Weber torna sua influência ampla e difusa nas ciências sociais e saberes correlatos; na vida política, foi um dos fundadores do partido democrático alemão, de inspiração liberal, sendo um dos responsáveis pela redação original da constituição weimariana de 1919. Permaneceu ativo até sua morte aos 56 anos, em 1920, sendo que muitos de seus escritos mais relevantes somente foram compilados após sua morte, nos volumes de “Economia e Sociedade”. De Weber se reconhece que é capaz de inspirar tanto leituras marxistas (Lúkacs, Manheim, Wright Mills), como funcionalistas (Talcott Parsons) e mesmo anti-marxistas (Raymond Aron) (MISSE, 2011).

Max Weber filia-se à tradição antipositivista, que nega a identidade metodológica e conceitual entre ciências humanas e ciências naturais. Sua linhagem pode ser traçada à Dilthey, que estabelece a distinção entre a explicação (*erklären*), característico das ciências naturais, que buscam o relacionamento causal entre os fenômenos, e a compreensão (*verstehen*), próprio das ciências humanas, que visam ao entendimento e extração do sentido (*Sinn*) dos processos vivos da experiência humana. O papel do cientista social não é a observação, mas a construção de hipóteses compreensivas, mediante a análise dos dados e a própria experiência do investigador, em busca de uma conexão real entre dois particulares ou de um particular a um universal; compreender significa encontrar essa conexão interdependente e complexa com os fatos da consciência (*Zusammenlegung*), em uma busca de captar na totalidade as ligações históricas e universais “cujos pontos nodais seriam as vidas individuais e suas realizações objetivas” (DILTHEY, 2000, p. 113).

Respeitadas as diferenças de entendimento e discordâncias, tanto Dilthey como Weber se prestam a formular “entendimento empírico sintético da civilização” (BERGSTRAESSER, 1947, p. 108). Max Weber dedica-se a elaborar uma sociologia interpretativa, dado que apenas o comportamento humano tem contextos e regularidades que podem ser interpretados de modo inteligível, oferecendo uma interpretação, mediante a coleta de evidências e a compreensão do contexto pelo método usual de imputação, formulando uma explicação inteligível válida (WHIMSTER, 2009, p. 209).

Sua crítica atinge o economicismo extremado do materialismo histórico em sua feição mais mecanicista; embora não negue a importância das relações econômicas e de produção, coloca em enfoque o papel de outras manifestações sociais e culturais. Segundo Weber, ao lado dos eventos ou instituições econômicas em sentido estrito, que são, em regra, instituições

criadas ou utilizadas conscientemente para este fim, existem fatos da vida cultural ou religiosa que podem apresentar efeitos econômicos e ser economicamente relevantes, mas que possuem certa autonomia. Enfim, há fenômenos que possuem efeitos econômicos com relevância diminuta, tal como o gosto artístico, mas que podem ser economicamente condicionados. Ao tratar do Estado, podemos reconhecer tanto uma esfera econômica em sentido estrito (finanças públicas), outro campo economicamente relevante (quando intervém por via legislativa, mesmo que o objetivo não seja econômico), assim como fenômenos economicamente condicionados. O que define o fenômeno como econômico é seu “significado na luta material pela existência” (WEBER, 1986, p. 80). Sua teoria não repele a interpretação econômica da história, mas discorda da redução da explicação dos fenômenos sociais unicamente a causas econômicas e de explicações evolucionistas.

Aproximando-se dos antipositivistas, Weber concebe a tarefa da sociologia como a captação da relação de sentido da ação humana, buscando o conteúdo simbólico da conduta cujo sentido é referido ao comportamento dos outros e por eles orientada. Um fato social não pode ser explicado por causas e efeitos naturais, mas pelas relações de sentidos que remetem a outros fatos e somente dentre das quais se revela em sua amplitude. Este método, que será chamado de compreensivo, é que permite o entendimento dos fatos humanos, que são ações carregadas de sentido. Embora haja pontos em comum entre ciências naturais e sociais (necessidade de observação, regras de objetividade), as leis sociais admitem regras de probabilidade referentes a “comportamento com sentido”, destinadas a explicar processos particulares.

A ferramenta primordial de trabalho do estudioso social é a conceituação do “tipo ideal”, que “abstrai de fenômenos concretos o que existe de particular, constituindo assim um conceito individualizante” ou um “conceito histórico-concreto”. A conceituação generalizadora, própria das ciências naturais, retira do fenômeno concreto as uniformidades e regularidades observadas em diferentes fenômenos constitutivos de uma mesma classe, considerando acidental tudo o que não se enquadre dentro da generalidade; em consequência, o fenômeno particular tem características gerais que podem ser deduzidas da lei geral.

A conceituação típico-ideal, segundo Weber, “expõe como se desenvolveria uma forma particular de ação social se o fizesse racionalmente em direção a um fim e se fosse orientada de forma a atingir um e somente um fim; o tipo ideal não descreveria um curso concreto de ação, mas um desenvolvimento normativamente ideal, isto é, um curso de ação “objetivamente possível”. O tipo ideal é um conceito vazio de conteúdo real: ele depura as propriedades dos fenômenos reais desencarnando-os pela análise, para depois reconstruí-los. Quando se trata de tipos complexos (formados por várias propriedades), essa reconstrução assume a forma de síntese, que não recupera os fenômenos

em sua real concreção, mas que os idealiza em uma articulação significativa de abstrações. Desse modo, se constitui uma “pauta de contrastação”, que permite situar os fenômenos reais em sua relatividade. Por conseguinte, o tipo ideal não constitui nem uma hipótese nem uma proposição e, assim, não pode ser falso nem verdadeiro, mas válido ou não-válido, de acordo com sua utilidade para a compreensão significativa dos acontecimentos estudados pelo investigador (TRAGTENBERG, 1997, p. 9).

Interessa a Weber, sobretudo, a ação racional, ou seja: a) orientada para um objetivo claramente formulado ou para um conjunto de valores, igualmente consistentes do ponto de vista lógico; b) dotada de meios adequados para atingir dado objetivo. Considerados esses supostos, há vários tipos de ação: a) racional em relação a fins; b) racional em relação a valores; c) afetiva; e d) tradicional. Weber faz questão de destacar que raramente há “ações puras”, já que as ações sociais podem orientar-se sob a influência de mais de um dos tipos; acrescenta que a enumeração não é taxativa, mas tipos puramente conceituais e instrumentos para a avaliação da análise da realidade e obtenção de resultados.

Cada civilização, a seu modo define sua racionalidade, a partir de sua matriz civilizatória-cultural, elaborando a forma de como seus indivíduos constituem uma forma de pensar e agir e, a partir desses modelos culturais, interpreta o mundo. Como define María José Dulce:

O que Weber propõe finalmente, como tema central de sua obra, é caracterizar e delimitar um tipo de racionalização que, em determinadas circunstâncias, ocorreu apenas no mundo ocidental e que consiste em uma sistematização, especialização e crescente tecnificação da desmistificação em todas as áreas da vida humana. Isto é, em síntese, o que caracteriza o, chamado por Weber, processo de racionalização formal do mundo ocidental moderno (DULCE, 1989, p. 234)

Para a civilização ocidental moderna, identifica-se o “racionalismo ocidental”, calcado no modelo do “racionalismo da dominação do mundo”, que consiste em “atitude instrumental” para as três dimensões possíveis da ação humana: na natureza, no mundo social e na dimensão subjetiva. Essa “racionalidade objetiva” se afirma de modo independente à vontade dos sujeitos, em uma “sociologia compreensiva” que denota o “sentido subjetivo” das ações humanas, de onde extrai a “ambiguidade constitutiva” desse racionalismo: um lado liberal, afirmativo e triunfalista; e outro prisma crítico, que revela sua unidimensionalidade e superficialidade.

Esse lado afirmativo coloca em relevo a lógica de funcionamento, do mercado competitivo capitalista e do Estado racional centralizado, concebidos com eficiência e “racionalidade” sem igual. No aspecto mais crítico, Weber antevia a decadência e esvaziamento ético do homem moderno, que correspondem a dois “tipos ideais”, presentes em graus diversos, correspondentes a modelos abstratos de conduta individual: o “especialista sem espírito”,

autoridade em seu microcosmo e desinteressado do contexto; e o “homem do prazer sem coração”, que renuncia a um envolvimento afetivo por prazeres momentâneos e imediatos.

Weber é um estudioso dos fenômenos de poder, que conceitua como o ato de influenciar ou obter a obediência ou adesão de outrem; não propõe uma teoria geral do poder, mas a relação das várias ordens da sociedade sobre a economia, irradiados no poder econômico, poder social e poder político. Em uma sociedade, há uma perpétua luta pela distribuição do poder segundo essas dimensões, com preponderância do poder econômico (WHIMSTER, 2009, p. 303-305).

É uma incompreensão comum retratar Weber como um entusiasta da burocracia ou um crítico ferrenho de sua existência; nenhuma das descrições seria fiel ao autor alemão. A ciência social por ele descrita é uma “ciência da realidade”, que busca compreender a realidade da vida naquilo que tem de específico, ou seja, as conexões e a significação cultural das diversas manifestações na configuração atual e as causas de seu desenvolvimento histórico. Considerando que o pesquisador se defronta com uma infinita diversidade de eventos que aparecem e desaparecem sucessiva e simultaneamente, o papel do cientista social é descrever a particularidade em seus elementos individuais, buscando a captar a determinabilidade causal:

Todo o conhecimento reflexivo da realidade infinita realizado pelo espírito humano finito baseia-se na premissa tática de que apenas um *fragmento* limitado dessa realidade poderá constituir de cada vez o objeto da compreensão científica, e de que só ele será “essencial” no sentido de ser “digno de ser conhecido” (WEBER, 1986, p. 88).

Vale a advertência preliminar: Weber não tenta, unidimensionalmente, nos convencer das vantagens da dominação racional-legal, nem de apontar nostalgicamente a perda de valores centrais, tampouco descrever um quadro de evolução do espírito, muito menos expor um caminho histórico determinista para a sociedade. Sua pretensão é realizar a ciência da realidade e, da miríade dos fatos sociais, encontrar a racionalidade e sentido no “sentido subjetivo” das ações humanas, de onde deduz a “ambiguidade constitutiva” desse racionalismo.

A dominação envolve uma relação recíproca entre dominante e dominado, na qual os governantes esperam ser obedecidos e a comunidade considera os comandos cogentes, o que torna legítima a autoridade dentro de um Estado, concebido como a comunidade humana que pretende o monopólio do uso legítimo da força física dentro de determinado território.

No que concerne aos modos de dominação e do exercício do poder, Weber considera que a obediência pode derivar de um sem-número de razões, mas existem apenas três bases de legitimidade estáveis, entrelaçadas em uma estrutura sociológica:

a) Dominação legal, em razão de estatuto, que é encontrada em seu tipo mais puro na dominação burocrática. A fonte da obediência não é a pessoa em razão de seu direito próprio, mas à norma estatuída, que estabelece quem e em que medida se deve obedecer, aplicada segundo a competência concreta de um funcionário profissional, com pagamento fixo, graduado sendo critério hierárquico e com carreira em regras fixas e objetivas, conforme a hierarquia do serviço. As relações são definidas pela disciplina e a legitimidade é racional. Sua autoridade está baseada em uma ordem impessoal e universalista e seu mais avançado desenvolvimento exige um corpo administrativo organizado, toma a forma de estrutura burocrática;

b) Dominação tradicional, que se funda nas ordenações e poderes senhoriais existentes, conforme o princípio comunitário e a relação entre o senhor e seus súditos. As normas tradicionais se estabelecem de forma estrita, com composição de conflitos pela equidade material, justiça ou utilidade prática. O quadro administrativo é composto por dependentes do senhor, sem aplicar-se o conceito de competência burocrática, nem de princípios formais de justiça. A dominação tradicional pode se organizar: de forma patriarcal, de forma patrimonial ou extrapatrimonial, com administração heterônoma e total dependência do soberano; de forma estamental, com servidores independentes investidos nos cargos por privilégio ou concessão, com direito próprio ao cargo e administração autocéfala e autônoma. As relações são definidas pela tradição, pelo privilégio, pelas relações de fidelidade ou pela “boa vontade”. A autoridade tradicional é imposta por procedimentos considerados legítimos porque fazem parte de uma tradição reputada como válida. O exercício da autoridade é definido por um sistema de *status*, fundado com princípios da ordem tradicional e pela autoridade dos que se encontram em posição superior no sistema hierárquico. Reconhece-se uma esfera arbitrária de graça, sujeita à razão de Estado, justiça substantiva ou utilidade;

c) Dominação carismática, em virtude da devoção afetiva ao senhor e a seus poderes. O quadro administrativo é escolhido segundo carisma e vocação pessoal e não por sua qualificação profissional. Na ausência de regras, depende-se da revelação e do elemento irracional, que não está preso à tradição. Seu apelo se opõe às bases de legitimidade da ordem institucionalizada. O líder carismático se permite ser revolucionário, em choque consciente a algum aspecto estabelecido da sociedade. Somente ocorre quando o apelo do líder é considerado legítimo e permite o desenvolvimento de uma lealdade pessoal. É a forma mais instável e que apresenta sérios problemas na sucessão do líder, por exemplo (WEBER, 1986, p. 128-141).

No curso desse trabalho, será de maior interesse examinar a dominação tradicional de tipo estamental e a racional-legal, em razão das interpretações e construções explicativas do Brasil com base nessa tipologia.

Uma das grandes contribuições de Max Weber à ciência social e aos estudos políticos foi a sistematização do estudo da burocracia e seu papel na consolidação da dominação racional-legal. Segundo Weber,

O tipo mais puro da dominação legal ou racional é a dominação burocrática, que se baseia na ideia de que "qualquer direito pode ser criado e modificado por meio de um estatuto sancionado corretamente quanto à forma". Na dominação legal, então, a "regra" é obedecida - o que é uma "norma formalmente abstrata" ou que afirma "a quem e em que medida se deve obedecer", e não a "pessoa em virtude de seu direito". (...) Esse é o núcleo central do estado racional moderno e do empreendimento capitalista. A estrutura burocrática do Estado moderno, segundo Weber, "cria a base para a organização de um direito sistematizado e racional fundado em leis" e, conseqüentemente, transforma o direito e a administração da justiça no sentido de uma racionalidade formal, pois, portanto, a moderna organização burocrática tem sido um fator de influência direta na racionalização formal do direito, tanto em sua atividade legislativa quanto na justiça. e tanto em seus conceitos e instituições quanto em seus meios e técnicas, o que levou ao direito moderno para uma crescente especialização e tecnificação profissional (DULCE,1989, p. 189 e p. 314).

A análise da burocracia moderna nos é oferecida, de forma sistemática, no Capítulo XI do Volume 2 da sua "Economia e Sociedade". Embora escrita ao início da composição da obra, foi revista e reescrita após o colapso do Império Alemão em 1918, o que nos deixa com várias versões de seus escritos e, em especial, desse significativo capítulo. Weber considerou pertinente retornar ao tema, para esclarecer suas ideias, o que fez no ensaio "Burocracia e Liderança Política", frequentemente inserido como anexo à "Economia e Sociedade".

Segundo Weber, o poder dos burocratas depende de dois tipos de conhecimento: o conhecimento técnico no sentido mais amplo do termo, obtido por formação especializada; o conhecimento de informações oficiais obtidas mediante canais administrativos, que lhe possibilitam justificar seus atos. O monopólio e controle desta informação é essencial para que se possa fiscalizar a administração e a atuação dos próprios segmentos burocráticos. Observa Weber que o conhecimento especializado tornou-se condição prévia indispensável para o exercício dos meios técnicos necessários à obtenção de objetivos políticos; contudo, esta esfera não seria de alçada do funcionário público profissional. Surge o risco de uma forma de dominação burocrática não-controlada, povoada por grupos de interesse legitimados e controlados pela burocracia como agentes da auto-administração corporativa, em sistema político que aliena a cidadania.

Ao caracterizar a burocracia moderna, Weber lança seus traços fundamentais:

Há o princípio das áreas jurisdicionais oficiais, que geralmente são ordenadas por regras, isto é, por leis ou regulamentos administrativos. Isso significa:

(1) As atividades regulares necessárias para os propósitos da estrutura burocraticamente governada são todas atribuídas como deveres oficiais.

(2) A autoridade para dar os comandos necessários para o cumprimento desses deveres é distribuída de maneira estável e é rigorosamente delimitada por regras relativas aos meios coercitivos, físicos, sacerdotais, ou de qualquer outra forma, que podem ser colocados à disposição dos funcionários.

(3) Dispõe-se de provisão metódica para o cumprimento regular e continuado destes deveres e para o exercício dos direitos correspondentes; apenas pessoas que se qualificam sob regras gerais são empregadas [...]

A burocracia, assim entendida, é plenamente desenvolvida se as comunidades políticas e eclesiásticas só no Estado moderno e na economia privada apenas nas instituições mais avançadas do capitalismo. (WEBER, 1978, p. 956).

O sistema hierárquico e as regras de competência garantem que cada agente irá atuar em seu âmbito próprio, sendo vedado à autoridade inferior intervir na esfera abaixo à sua. As regras e documentos são preservados e arquivados. A esfera da vida privada do oficial é separada do serviço público (ou da empresa, já que a burocracia de Weber está igualmente presente em organizações privadas). A exigência de profissionalização e especialização, com dedicação em tempo integral, a fim de apreender as normas administrativas, jurídicas e gerenciais, que demandam conhecimento técnico. Ao contrário do período medieval ou dos arranjos reinóis, o exercício de um cargo público indica a percepção de um soldo do Estado, o que dispensa e proíbe o servidor de obter suas rendas diretamente dos serviços que presta. Seu estipêndio não é medido pelas tarefas desempenhadas, mas conforme o tipo de função (o posto ou *status*) e, possivelmente, de acordo com o tempo de serviço. A segurança relativamente grande da renda do funcionário, bem como o prestígio social, torna a posição burocrática atrativa. Sua carreira, ademais, pressupõe um sistema de progressão dentro da ordem hierárquica do serviço público, com regras claras para acesso a cargos mais altos ou melhoria dos níveis salariais, seja mediante um sistema de antiguidade (a palavra usada por Weber é “senioridade”) ou de acordo com as notas obtidas em exames, que se incorporam como atributo indelével do funcionário, com efeitos vitalícios na carreira e para sua segurança econômica. A manutenção do exercício vitalício do cargo, como caracteriza o Poder Judiciário, não é um direito subjetivo do detentor do cargo, mas a consagração da prestação estritamente impessoal de seus deveres funcionais.

A burocratização é estimulada mais fortemente pela expansão qualitativa das tarefas administrativas do que pelo seu aumento extensivo e quantitativo. É possível estabelecer uma extensa rede de servos e áulicos das funções mais variadas, sem ingressar no paradigma burocrático. Desta forma, Weber distingue da burocracia a organização patrimonialista,

presente, por exemplo, no Império Carolíngio e no Califado, presas à aquisição privada do cargo e a ascensão por critérios que não consideravam a competência ou profissionalização de seu detentor. A burocracia se impôs pela sua maior eficiência:

A razão decisiva para o avanço da organização burocrática sempre foi sua superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização. O aparato burocrático completamente desenvolvido compara-se com outras organizações exatamente como faz a máquina com os modos de produção não mecânicos. Precisão, velocidade, sem ambiguidade, conhecimento dos arquivos, continuidade, discricção, unidade, estrita subordinação, redução de fricção e de custos materiais e pessoais são elevados ao ponto ótimo da administração estritamente burocrática e, especialmente, em sua forma monocrática (WEBER, 1978, p. 974).

Da mesma forma, a burocracia é a organização que permite melhor desenvolvimento da criação de riqueza no capitalismo. A economia de mercado exige que o Estado dê resposta a suas demandas segundo regras claras, inequívocas e com tanta velocidade quanto possível. O gerenciamento tem como principais objetivos garantir a maior precisão, a estabilidade e velocidade das operações. Para Weber, esse tempo de reação ideal poderá ser alcançado em uma organização estritamente burocrática.

Por outro lado, o afastamento das decisões estatais baseadas em “honra” ou afeto” é um imperativo da “calculabilidade” dos resultados ínsita à modernidade, que não admite espaço para a ira e o preconceito. A decisão por um especialista especialmente treinado e cercado por regras de imparcialidade garante administração “desumanizada” e, mediante regras, elimina do espaço público o amor, o ódio e os elementos puramente pessoais, irracionais e emocionais que não admitem previsibilidade, o que se amolda com perfeição ao capitalismo.

Como fase superior do desenvolvimento da atividade coletiva humana, Weber reputa a burocracia como uma instituição praticamente indestrutível. A burocracia transformaria a ação social em ação racionalmente organizada e instrumento de poder de primeira ordem para quem controla o aparato burocrático. Por isso mesmo, não estaria fora de riscos: a organização burocrática de uma estrutura sócio-política apresenta consequências econômicas, que dependem da distribuição do poder econômico e social e do espaço do mecanismo burocrático emergente, com a possibilidade viva da emergência de uma estrutura de poder “cripto-plutocrática”. Essa tentação pelo poder aumenta na medida em que a informação se torna um ativo precioso: “A administração burocrática sempre tende a excluir o público, a esconder seu conhecimento e ação das críticas, assim como pode” (...) “O monarca absoluto também é impotente diante do conhecimento superior do perito burocrático – em certo sentido, mais do que qualquer outro chefe político” (WEBER, 1978, p. 992-993). Dependente do conhecimento especializado, o detentor formal do poder só pode alcançar a estabilidade em comunicação com

os chefes burocráticos, sob o planejamento e direção destes. Se o constitucionalismo vincula a burocracia e o governante a uma comunidade de interesses, o governante permanece impotente por essa mesma razão, a menos que ele encontre apoio no parlamento. Ao tempo que conclui sua análise, Weber pontifica:

Uma vez que a burocracia tem um caráter "racional", com predominância de regras, meios-fins, cálculo e matéria-de-fato, sua ascensão e expansão em todos os lugares tiveram resultados "revolucionários", de uma forma especial ainda a ser discutida. avanço do racionalismo em geral A marcha da burocracia consequentemente destruiu estruturas de dominação que não eram racionais (WEBER, 1978, p. 1002).

Weber é bem ciente do risco para a atividade judiciária da previsibilidade e calculabilidade burocráticas: a paralisa do Judiciário com o recrutamento de juizes estritamente vinculados a precedentes calculáveis; a automatização da atividade judicial, reduzida a uma tarefa burocrática com leis racionais, o que reduz o juiz a "um autômato de parágrafos", que agrega aos documentos legais uma sentença que, nas normas do sistema, será calculável ou previsível. Um inquieto Weber se pergunta:

1. Como alguém pode salvar qualquer resquício de liberdade "individualista"? (...) Afinal de contas, é um grande auto-engano acreditar que sem as conquistas da idade dos direitos do homem ninguém de nós, incluindo os mais conservadores, podemos continuar vivendo sua vida. [...]
2. Em vista da crescente indispensabilidade da burocracia estatal e seu correspondente aumento de poder, como pode haver alguma garantia que poderes permanecerão aptos a verificar e controlar efetivamente a tremenda influência desse estrato? Como a democracia, mesmo nesse sentido limitado, será possível? [...].
3. Uma terceira questão, e a mais importante de todas, é levantada em razão das limitações inerentes à própria burocracia. Pode-se ver facilmente que a sua eficácia tem limitações definidas tanto na esfera pública como governamental, tanto no âmbito governamental quanto na economia privada. A "mente dirigente", o "espírito móvel" - do empresário aqui e do político - difere em substância da mentalidade de serviço civil do funcionário. (...) (WEBER, 1978, p. 1403).

Como resultado, apesar de suas grandes virtudes, a burocracia está fadada a fracassar fragorosamente ao adentrar no âmbito propriamente político (ainda que seja provocada a fazê-lo):

Nossa autoridade tem sido brilhante onde quer que tenha que provar seu dever, sua imparcialidade e domínio dos problemas organizacionais em face de tarefas oficiais, claramente formuladas, de natureza especializada. O escritor atual, que vem de uma família de serviço civil, seria o último deixar essa tradição ser manchada. Mas aqui estamos preocupados com política, não realizações burocráticas, e os próprios fatos provocam o reconhecimento que ninguém pode negar com verdade: essa burocracia falhou completamente sempre que se esperava lidar com problemas políticos. Isso não é um acidente; ao contrário, seria surpreendente se as capacidades hermeticamente tão estranhas um ao outro emergiriam dentro da mesma estrutura política. Como

já apontamos, não é tarefa do funcionário público entrar na arena política lutando por suas próprias convicções e, neste sentido, se envolver na luta política. Pelo contrário, seu orgulho reside em manter a imparcialidade, portanto, em desconsiderar suas próprias inclinações e opiniões, a fim de aderir conscienciosa e significativamente à regra geral, bem como à diretiva especial, mesmo e particularmente se não correspondem às suas próprias atitudes políticas (WEBER, 1978, p. 1417).

Tais caracteres levaram a um conceito cujo alcance é discutido: o *stahlhartes Gehäuse*, expressão traduzida por Talcott Parsons por “jaula de ferro” (WEBER, 2003, p. 187-88), mais propriamente expressa como carapaça ou “crosta dura como aço” (WEBER, 2004, p. 164-66). Embora a metáfora surja na *Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, é frequentemente associada à teoria da burocracia delineada em *Economia e Sociedade* e entendida como a situação de aprisionamento do indivíduo no capitalismo, com a supressão da liberdade individual, em uma escravatura sem senhor, mediada e limitada pela racionalidade; tal interpretação, contudo, não é muito fiel ao pensamento original de Weber, que compara o *stahlhartes Gehäuse* à capa ou manto vestido pelos ascetas protestantes; logo, é algo a ser vestido, que limita a liberdade, mas não representa uma expiação ou confinamento, nem está diretamente ligado à crítica da burocracia (BAEHR, 2001; LÖWY, 2004). Entendida amplamente, a metáfora se aplica à racionalidade e ao desencantamento, que se irradiam para o homem moderno em todos os espaços, que se harmoniza com o pessimismo weberiano, que não vê outra perspectiva no desenvolvimento social senão o capitalismo.

A resolução imaginada por Weber, sem muito entusiasmo, é de construção de um equilíbrio entre parlamento e burocracia. É inevitável a busca de promoção e benefícios pessoais; igualmente, os membros de partidos teriam pautas personalistas, não havendo porque se imaginar um estado de solidariedade corporativa. Todavia, os líderes eleitos necessitam ter os poderes e as responsabilidades de governo, para permitir a emergência de “líderes genuínos”, em vez de “talentos demagógicos”. Para remate, “um parlamento que trabalha é aquele que supervisiona a administração compartilhando continuamente seu trabalho” (WEBER, 1978, p. 1416).

Para Helen Constan, na verdade Max Weber fala em dois conceitos de burocracia, ainda que não tenha realizado esta distinção com clareza: a) um corpo racional-legal funcionando dentro de uma estrutura pluralista, podendo se servir a um instrumento democrático; b) uma organização totalitária que deriva da institucionalização do carisma, resultando na burocracia totalitária, como um fim em si mesmo. Essa segunda forma de burocracia anulava a racionalidade e se amoldaria mais à dominação carismática. Embora Weber acredite em uma transformação histórica da burocracia carismática na racional-legal,

tratam-se de modelos acabados. O fenômeno do desenvolvimento burocrático na era moderna seria universal, do qual não escaparam as experiências socialistas, que estabeleceram, ao contrário, uma rica burocracia, com regras de fidelidade e compromisso ideológico, se amoldando a uma regulação totalitária e que torna rotineiro o exercício burocrático do carisma (CONSTAS, 1958). É nesse sentido que pode ser entendida a advertência de Weber:

Devemos recordar o fato que encontramos várias vezes e que teremos de discutir repetidamente: que a "democracia" como tal opõe-se à "regra" da burocracia, apesar e talvez devido à sua promoção inevitável, mas involuntária, da burocratização. Sob certas condições, a democracia cria rupturas palpáveis no padrão burocrático e impedimentos à organização burocrática. Portanto, deve-se analisar, em cada caso histórico individual, em qual das direções especiais a burocratização se desenvolveu. Por essa razão, também deve permanecer em aberto a questão de saber se o poder da burocracia está aumentando nos estados modernos em que está se espalhando. O fato de que a organização burocrática é tecnicamente o instrumento de poder mais altamente desenvolvido nas mãos de quem a controla não determina o peso da estrutura burocrática como tal em obter suas próprias orientações em uma estrutura social peculiar (WEBER, 1978, p. 991).

Na versão original da segunda parte do texto “Parlamento e Governo numa Alemanha Reconstruída”, subtitulada “Burocracia e Liderança Política”, publicada em 1917, Weber principia de forma marcante:

Em um Estado moderno, o verdadeiro poder está necessária e inevitavelmente nas mãos da burocracia, e não se exerce por meio de discursos parlamentares nem por falas de monarcas, mas sim, mediante a condução da administração, na rotina do dia a dia (WEBER, 1997, p. 39).

A modernização impõe a organização social mediante o “funcionalismo burocrático”, responsável pelas decisões que afetam os dilemas e necessidades cotidianas. Essa organização presume emprego formal, salário, pensão, promoção, treinamento, divisão funcional do trabalho, áreas bem definidas de jurisdição, processos documentais, sub e superordenação hierárquica. Este modelo de burocracia é incompatível com a administração patrimonial, que exerce o poder de forma honorária ou hereditária. Essa racionalidade burocrática que julga e administra segundo o direito, com base em regras e preceitos estabelecidos é fundamental ao desenvolvimento do capitalismo moderno, que depende de calculabilidade que apenas pode ser fornecida por um sistema administrativo e legal que funciona mediante normas gerais fixas. Não à toa, o capitalismo não encontrou condições de desenvolvimento em sistemas legais e burocráticos que não tinham essas características, pois as empresas modernas, com seu capital fixo e cálculos precisos, são por demais vulneráveis a irracionalidades legais e administrativas. Essa reunião virtuosa na Inglaterra, por outro lado, foi essencial para o desenvolvimento e glória do capitalismo, graças à soma de circunstâncias singulares:

1) na Inglaterra, onde o desenvolvimento da jurisprudência estava praticamente nas mãos dos advogados, que, a serviço de seus clientes capitalistas, inventaram formas apropriadas para a transação de negócios, e de cujo meio eram recrutados os juízes, rigorosamente ligados a casos precedentes, isto é, a esquemas previsíveis; 2) onde o juiz, como no Estado burocrático com suas leis racionais, é mais ou menos um autômato cumpridor de parágrafos: os documentos legais, juntamente com as custas e emolumentos, são colocados na entrada na esperança de que a decisão emerja na saída juntamente com argumentos mais ou menos válidos, ou seja, trata-se de uma máquina, cujo funcionamento, de modo geral, é calculável ou prognosticado (WEBER, 1997, p. 41).

Weber conclui que a burocracia é uma realidade e um futuro inelutável. Todas as formas de organização, ainda que se denominem “socialismo do futuro”, “sociedade organizada”, “economia cooperativa” e outras, promovem o aparecimento da burocracia moderna. A prova da persistência da burocracia é que, onde ela triunfou, mesmo na modalidade patrimonial, só desapareceu com o colapso da civilização, seja egípcia, chinesa, romana ou bizantina. Na modalidade moderna, o burocrata é especializado e treinado racionalmente. O futuro pertence à burocratização, vista como eficaz para a modernização e superação da corrupção:

O funcionário moderno recebe treinamento profissional que inevitavelmente aumenta em proporção com a tecnologia racional da vida moderna. Todas as burocracias do mundo seguem esse mesmo caminho. Nossa superioridade nesse particular deve-se ao fato de que, antes da guerra, a burocracia em outros países não tinha progredido tanto. O velho funcionário americano patrocinador de empregos para os partidários, por exemplo, era um “especialista” em campanhas políticas, com a práxis apropriada, mas, de modo algum, era ele um funcionário proficientemente treinado. Não a democracia como tal, conforme afirmam nossos críticos, mas a falta de treinamento profissional, constituiu a fonte da corrupção, que tanto é estranha ao funcionalismo público com instrução universitária ora emergente como é estranha à moderna burocracia inglesa, a qual cada vez mais substitui o autogoverno de dignitários (*gentleman*). Onde quer que o funcionário especializado moderno venha a predominar, sua força se revela praticamente indestrutível, pois toda organização, mesmo das providências pelas coisas mais elementares da vida, foi adaptada a seu modo de operação (WEBER, 1997, p. 48).

Enfim, cabe distinguir a racionalidade legal burocrática daquela baseada no patrimonialismo, que será a categoria dominante para grande parte dos estudos de inspiração weberiana no Brasil. Weber principia a tratar do patriarcalismo, que é a forma pré-burocrática de dominação mais importante, com base na autoridade do mestre sobre seu lar. O patrimonialismo se afirma pela descentralização do lar, mediante a incorporação de dependentes, sendo parentes ou agregados, em terrenos dentro de suas terras estendidas, com uma casa e família própria, e fornece-lhes animais e equipamentos. Na ausência dos laços familiares, a psicologia e as relações entre mestre e sujeito são regidas de acordo com o interesse

do mestre e a distribuição de poder. O signo de dependência segue a ser baseado na lealdade e fidelidade; contudo, evolui a reivindicação de reciprocidade, com o reconhecimento social da relação de dominação. O mestre assegura a proteção externa, um tratamento "humano" e uma limitação "costumeira" da exploração econômica, vantajosa para ambos. Afinal, o mestre depende das atitudes básicas e do moral de seus súditos.

Num Estado Patrimonial, o poder político do líder é imposto sobre os domínios extrapatrimoniais e os assuntos políticos, sem necessidade de imposição pela coação física, como o exercício de seu poder patriarcal. A administração patrimonial original visa à satisfação das necessidades domésticas pessoais e privadas do mestre. Esta teia de poder implica a existência de outros mestres, a ele subjugados, que dele diferem em grau e conteúdo. Como consequência do poder patrimonial, o mestre detém o poder militar e judicial, que se fortalece e amplia à medida que aumenta a concentração de poder. Como relação patrimonial são encarados os cargos públicos e a obrigação de serviço militar. A obrigação basilar do cidadão é a manutenção patrimonial do líder. Com o desenvolvimento do comércio, estas necessidades podem ser satisfeitas com os monopólios estatais.

Em relação à formação da burocracia, existe marcada distinção entre a oficialidade patrimonial e o burocrata racional. No patrimonialismo, a administração política é um assunto puramente pessoal do governante, e o poder político é parte de sua propriedade, a ser explorada por meios de contribuições e taxas. A jurisdição é "fluida" e repousa inteiramente sob a discricção do governante. Embora haja divisões administrativas e alguma especialização nas tarefas, os limites são indeterminados. Mesmo quando há "jurisdições estabelecidas", são fruto de um direito pessoal; é uma semi-jurisdição derivada dos interesses econômicos de funcionários patrimoniais. A prestação de serviços pelo governo é realizada mediante a compensação, geralmente por ato praticado, em favor do senhor e seus funcionários, muitas vezes cobrada arbitrariamente. Em razão da posse privada dos cargos estatais, a ocupação dos postos judiciários era disputada por conflitos entre escritórios de advocacias e autoridades, na tentativa de obter magistrados mais favoráveis. A competição se estendia aos tribunais, que peleavam entre si por clientes. Antes do surgimento da hierarquia e organização judiciária, a regra era a nomeação de funcionários *ad hoc*, selecionados mediante a confiança pessoal. O julgamento é afetado, nos casos mais importante, a um funcionário que pareça mais qualificado e mais próximo ao governante. Os servidores indicados tornam-se delegados do soberano, autorizados a agir conforme a tradição e para seu interesse pessoal e do líder. Na ausência de regras claras e regulamentos de administração, as decisões são realizadas *prêt-a-porter*,

sobrepondo-se às regras de tradição, com extensão dos poderes do soberano, apenas cedendo lugar, em alguns âmbitos, à tradição religiosa. Remata Weber:

Em contraste com a burocracia, portanto, a posição do patrimonial oficial deriva de sua submissão puramente pessoal ao governante (...) A posição em relação aos sujeitos é meramente o aspecto externo dessa relação. Mesmo quando o funcionário político não é um dependente pessoal do lar, o governante exige conformidade administrativa incondicional. A lealdade do funcionário patrimonial ao seu escritório não é um compromisso pessoal a tarefas impessoais que definem sua medida e seu conteúdo, é antes a lealdade de um servidor baseada em relacionamento pessoal com o governante e uma obrigação de fidelidade que, em princípio, não impõe limitações. Nos reinos germânicos o rei ameaça até mesmo funcionários livres com desfavor, injeções e morte no caso de desobediência. Contudo, em relação a outras pessoas, o funcionário participa na dignidade do governante porque e na medida em que ele é pessoalmente sujeito à autoridade do governante (...) o funcionário servil, embora não seja um homem livre, facilmente se eleva acima dos sujeitos livres. Todos os regulamentos de serviço patrimonial, que seriam de acordo com nossas noções [burocráticas], em última análise são apenas direitos puramente subjetivos e privilégios de indivíduos do favor do cedente; na verdade, isso pode ser dito para todo o sistema de órgãos públicos do Estado patrimonial em geral. (...) (WEBER, 1978, p. 1031).

Essa caracterização é precisa para explicar o caráter brasileiro e o estado de desenvolvimento de nossas instituições? Essa resposta foi dada, de forma afirmativa, por parte significativa de nossa sociologia e historiografia, como veremos a seguir.

2.2 Raymundo Faoro e Fábio Comparato: a crítica do Poder Judiciário e sua burocracia

Existe uma rica tradição de interpretações do desenvolvimento brasileiro. De forma quase unânime, essas leituras são extremamente críticas ao Poder Judiciário e seu afastamento histórico do povo brasileiro, entendido como a maioria da população que não integra a elite dominante ou a burocracia estatal. A partir do final da primeira república, os pesquisadores e ensaístas buscam formular hipóteses explicativas sobre a posição do Brasil no cenário mundial e elaborar modelos que possam explicar nossa situação política e social. Há várias hipóteses de estudos sobre o caráter brasileiro ou o “mito da origem” da nação brasileira. Optou-se, metodologicamente, em privilegiar as leituras influenciadas ou que dialogam com Max Weber, em especial o trabalho teórico de Raymundo Faoro, com o contraponto das críticas à elite brasileira feitas por Fábio Konder Comparato. É discutível se tais leituras são fiéis à matriz, mas o resultado é que Max Weber, embora não tenha se reconhecido como fundador ou líder de uma escola, deu origem a uma tradição brasileira que reconheceu o “patrimonialismo” e o “capitalismo estamental público-privado” como elementos centrais da formação social brasileira, em noções que podem ser ligados ao autor alemão, assim como no reconhecimento

de uma burocracia cartorial que se amolda a estas interpretações, nas quais as “elites brasileiras” serão um personagem recorrente.

Gaúcho filho de agricultores de origem italiana, Raymundo Faoro escreve, ao final da década de 1950, o livro que o tornaria conhecido: *Os Donos do Poder*, redução do título original *Formação do patronato político no Brasil*. Praticamente ignorada, a obra consagrou-se ao alcançar a segunda edição e triplicou de tamanho. Se a denúncia fundamental de uma conjunção sufocante entre o Estado e as elites não encontrara terreno fértil no auge do desenvolvimentismo, em 1975, o autoritarismo reinante tornaria sua mensagem bem mais cruamente palpável.

Se o paradigma racional exalta o mercado competitivo capitalista e o Estado racional centralizado, a categoria central elegida por Raymundo Faoro na análise da formação do caráter da sociedade brasileira é o “patrimonialismo”, concebido como a ação parasitária do Estado e de sua “elite” sobre a sociedade. É ele, dos intérpretes mais conhecidos da *brasiliana*, o que mais se aproxima de Weber, embora negue ser “ortodoxo”.

Para Faoro, o patrimonialismo é herança de Portugal medieval: a incorporação do direito medieval em Portugal não favorece os interesses comerciais, mas a disciplina dos servidores em relação ao Estado, a expansão de um quadro de súditos ligados ao rei, submetidas a regras formais, que não excluem o capricho do príncipe ou o comando irracional da tradição. Em consequência, “não ganhou a justiça foros de impessoalidade, assegurada nas garantias processuais isentas da interferência arbitrária dos julgados” (FAORO, 2012, p. 26). Portugal não conheceu o feudalismo autêntico, suposto para a revolução burguesa, passando do patriarcalismo para o patrimonialismo. A política oficial foi de agrupar os nobres ao soberano, em funções públicas, em processo que termina por formar o “estado patrimonial”. Entende que saber se a consolidação da monarquia guerreira e comercial portuguesa representa uma linha própria de desenvolvimento sem relação com a decadência do feudalismo na Europa Central é fundamental para entender a história da sociedade brasileira.

A tese marxista, que relaciona o surgimento do capitalismo mercantil – que precede o industrial – à superação da nobreza na esfera econômica e política, seria incapaz de explicar o Estado português, que era patrimonial e não feudal, traços que persistem no Brasil moderno, no qual o soberano e súdito não estão vinculados contratualmente e se estabelece uma ordem burocrática assimétrica, que privilegia o capitalismo comandado pelo Estado, que impede a economia da empresa e aniquila “as liberdades econômicas, de livre contrato e de livre concorrência e livre profissão” (FAORO, 2012, p. 32).

O patrimonialismo não proporciona, assim, condições propícias ao desenvolvimento do capitalismo, uma vez que a burguesia é reduzida ao papel de intermediária entre nações e tem ganhos precários. O poder encontra-se vinculado ao que Faoro chama de “estamento”, que é um grupo que partilha do poder e integra o núcleo das decisões, organizado mediante o aparelhamento do Estado de forma “juridicamente pensada e escrita, racionalizada e sistematizada pelos juristas” (FAORO, 2012, p. 51). O estamento, como órgão do Estado, é quem governa, ao passo que a classe mal logra se afirmar. Desta espécie faziam parte os “legistas”, que, nos tribunais superiores, pertenciam sempre às mesmas famílias, que se uniam por laços de parentesco. Faoro vê a nobreza, a burguesia e o próprio rei progressivamente sujeitos aos estamentos; os membros mais ricos se adaptam, passando-se a consagrar-se à “ociosidade letrada” (FAORO, 2012, p. 1356); somente o incipiente capitalismo mercantil pôde se desenvolver à sombra da voracidade da organização política estamental e da burocracia que cria o direito à sua maneira, limita a economia, organiza-se em monopólios e expande-se em privilégios. O império é uma empresa patrimonial, formada de nobres escasulados nos cargos públicos, sem apoio na produção doméstica, porque imobilizada a indústria. Como permitiam as Ordenações Filipinas, os cargos públicos eram abertos à compra, mas proibida a; nas companhias de comércio pombalinas, basta a aquisição de mais de dez ações para ascender-se à nobreza (COMPARATO, 2012, p. 40). A burocracia estamental nada tem a ver com a formulação weberiana do aparelhamento racional, mas está presa à aquisição como direito pessoal, articulado com o poder real. Incapaz de trabalhar ou de fazer qualquer atividade produtiva ou manual, relegando aos estrangeiros as indústrias nacionais.

Em suma: vivemos um modelo de sociedade que se pode explicar pelo estamento, quadro administrativo e estado-maior minoritário, cujos interesses representam a opressão do governante, pela violência ou astúcia. Convivendo com a nobreza burocrática, desenvolve-se a elite dirigente, classe política organizada pela ação de um grupo, que se amolda ao estilo de vida e normas de conduta da nobreza burocrática. De que maneira, Faoro enxerga uma continuidade com o Brasil atual? “Numa linha progressiva, a classe dirigente, no Estado moderno, tomaria maior consistência no desenvolvimento da burocracia, que se derrama na tecnocracia” (FAORO, 2012, p. 94-95).

Ao contrário, a América saxônica foi colonizada, dando ao Estado um papel periférico. Embora ambas as nações colonizadoras fossem marcadas pelo mercantilismo, a Inglaterra estava em plena ascensão capitalista industrial, projetando a suas colônias a sua complementaridade e refúgio dos miseráveis e dos segmentos religiosos minoritários. O Estado

não atravessou o oceano. Os colonos americanos puderam desenvolver livremente suas instituições e economia, sem vestígio de instituições feudais e dos funcionários do rei. Por fim, a emigração inglesa era comumente da unidade familiar, ao contrário da portuguesa, que fez da miscigenação a regra. A Inglaterra, que já vencera o absolutismo real, fez da América uma pátria, ao passo que o português preferiu construir um departamento do Estado.

Portugal, que jamais teria um movimento constitucionalista por quase todo o período da colônia, organizava-se mediante as ordenações: as afonsinas, que tiveram breve vigência no Brasil; as manoelinas, que vigoraram a partir de 1521 e as filipinas, fruto da União Ibérica e que se transformaram na estrutura legal mais longeva de nosso país, indo além da independência. Faoro observa que toda a primeira parte das ordenações manoelinas destinava-se apenas à organização da burocracia estamental e dos serviços do rei, estabelecendo a estrutura administrativa reinol. Embora a autoridade máxima seja do rei, ele governa ao redor de uma estrutura ministerial, composta pelos Conselhos do Rei ou do Estado. O capitalismo mercantil não consegue se desenvolver de forma independente. A miríade de órgãos estatais se desdobra em doze tribunais, que empaca as decisões reais e impede as concessões às classes menos favorecidas, a exemplo do despotismo esclarecido prussiano. A estrutura minudente exclui, todavia, o povo da esfera de decisão e participação, já que a única janela de participação fica restrita aos “homens bons”, proprietários de terras e cristãos livres. Com a chegada do governo-geral, se instaura no Brasil o ouvidor-geral, com poderes Judiciários, exceto para a alta nobreza e o clero. Cada capitania terá seu ouvidor, subordinado ao corregedor, em regra o ouvidor. Na ausência de fiscalização da coroa, multiplicaram-se os casos de ocupação irregular de terras e conflitos agrários armados, envolvendo sesmeiros e posseiros que já cultivavam as terras. O poder do latifundiário, na ausência do Estado, era quase absoluto, unindo atribuições políticas, religiosas, civis e penais, com seu poder de polícia e juiz próprio.

Na hierarquia estatal situam-se os juízes de fora, letrados em direito romano e no direito reinol, sob os quais se subordinam os juízes ordinários, leigos, presos à equidade, costumes e forais; enfim, com alçada restrita, surgem os juízes de vintenas.

Faoro considera que o Brasil moderno pode ser explicado e entendido segundo a prevalência e fortalecimento dos estamentos no curso de nossa história. Por outro lado, o chefe do governo governa o estamento burocratizado e estabelece uma relação natural direta com o povo, que dele espera a proteção aos desvalidos e produtores de riquezas, os privilégios e favorece a justiça sem atenção às normas legais e impessoais. A invocação da participação popular e da “voz das ruas” serve para neutralizar e anestesiá-la a efetiva participação popular,

mediante o providencialismo estatal, muitas vezes sob a aparência de um ditador social de aparência socialista. Em suma:

A longa caminhada dos séculos na história de Portugal e do Brasil mostra que a independência sobranceira do Estado sobre a nação não é a exceção de certos períodos, nem o estágio, o degrau para alcançar outro degrau, previamente visualizado. O bonapartismo meteórico, o pré-capitalismo que supõe certo tipo de capitalismo, não negam que, no cerne, a chama consome as árvores que se aproximam de seu ardor, carvão para uma fogueira própria, peculiar, resistente. O estamento burocrático, fundado no sistema patrimonial do capitalismo politicamente orientado, adquiriu o conteúdo aristocrático, da nobreza da toga e do título. A pressão da ideologia liberal e democrática não quebrou, nem diluiu, nem desfez o patronato político sobre a nação, impenetrável ao poder majoritário, mesmo na transação aristocrático-plebeia do elitismo moderno. O patriciado, despido de brasões, de vestimentas ornamentais, de casacas ostensivas, governa e impera, tutela e curatela. O poder—a soberania nominalmente popular—tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre. O chefe não é um delegado, mas um gestor de negócios, gestor de negócios e não mandatário. O Estado, pela cooptação sempre que possível, pela violência se necessário, resiste a todos os assaltos, reduzido, nos seus conflitos, à conquista dos membros graduados de seu estado-maior. E o povo, palavra e não realidade dos contestatários, que quer ele? Este oscila entre o parasitismo, a mobilização das passeatas sem participação política, e a nacionalização do poder, mais preocupado com os novos senhores, filhos do dinheiro e da subversão, do que com os comandantes do alto, paternais e, como o bom príncipe, dispensários de justiça e proteção. A lei, retórica e elegante, não o interessa. A eleição, mesmo formalmente livre, lhe reserva a escolha entre opções que ele não formulou. A cultura, que poderia ser brasileira, frustra-se ao abraço sufocante da carapaça administrativa, trazida pelas caravelas de Tomé de Sousa, reiterada na travessia de dom João VI, ainda o regente de dona Maria I, a louca, dementada pelos espectros da Revolução Francesa. A terra virgem e misteriosa, povoada de homens sem lei nem rei, não conseguiu desarticular a armadura dos cavaleiros de El-Rei, heróis oficiais de uma grande empresa, herdeiros da lealdade de Vasco da Gama—herói burocrata. A máquina estatal resistiu a todas as setas, a todas as investidas da voluptuosidade das índias, ao contato de um desafio novo—manteve-se portuguesa, hipocritamente casta, duramente administrativa, aristocraticamente superior. Em lugar da renovação, o abraço lusitano produziu uma *social enormity*, segundo a qual velhos quadros e instituições anacrônicas frustram o florescimento do mundo virgem." (FAORO, 2012, p. 734).

Neste ponto, Faoro é acompanhado por Fábio Comparato, que condena a tradição corrupta nacional, em que os órgãos do Estado se organizaram para neutralizar os anseios populares:

[...] enquanto os agentes estatais em seu conjunto—governantes, legisladores, magistrados, membros do Ministério Público, altos funcionários—no exercício de suas funções oficiais atuam como aliados do grande empresariado, este último, sob o disfarce da submissão ao poder oficial, não cessa de exercer pressão sobre os primeiros em todos os níveis—legislação, administração, prestação da justiça—, quando não os corrompem, pura e simplesmente. Aliás, a generalizada prática da corrupção dos agentes públicos, herdada de Portugal, marcou toda a nossa história (COMPARATO, 2017, p. 14).

Esse clientelismo patrimonialista explicaria todo o desenvolvimento de nossa história, sob a indiferença popular, que nada lucrou com os grandes movimentos históricos:

As mudanças de regime político, entre nós, foram sempre o fruto, não da revolta do povo, mas de uma dissidência entre os grupos componentes da oligarquia; dissidência essa que é sempre superada pela conciliação entre as forças opostas. Em toda a nossa história política, um mau acordo sempre foi tido como preferível a um claro rompimento. Nossa Independência ocorreu quando as Cortes de Lisboa não aceitaram a reivindicação de que os mais altos cargos administrativos passassem a ser ocupados por pessoas indicadas pelos grandes proprietários rurais, e não mais por portugueses vindos da metrópole (COMPARATO, 2017, p. 16).

Comparato dedica crítica mais acerba aos juízes:

A parte mais lastimável do serviço público durante o Brasil Colônia foi a do Judiciário. Como as cidades no interior do território eram pouco numerosas e muito afastadas umas das outras, os juízes jamais puderam exercer adequadamente suas funções nas vastas áreas onde se estendia sua jurisdição. A consequência natural foi que a administração da justiça coube, efetivamente, aos poderosos do sertão, os quais detinham os postos de coronéis ou capitães-mores da milícia. Unia-se, assim, a força militar com o poderio econômico, o que fazia da administração da justiça uma verdadeira caricatura (COMPARATO, 2017, p. 65).

Em conclusão, pensa Comparato que o regime oligárquico sempre existiu entre nós como fato natural, em uma coligação oligárquica capitalista, na qual a classe rica permanece sempre unida aos principais agentes do Estado, que inclui a “união oligárquica dos potentados econômicos privados com os grandes agentes estatais, notadamente os magistrados, os membros do ministério público e da política judiciária”, ficando o povo à margem de todas as decisões (COMPARATO, 2017, p. 197; p. 205). Seu prognóstico é ainda mais sombrio: não há indício que essa coligação será superada, pois a única alternativa possível, uma verdadeira democracia, está inviabilizada pela imensa desigualdade que impera na sociedade brasileira, aliada à circunstância de que as modificações impostas pelo capitalismo – a chamada Revolução 4.0 – irá favorecer os integrantes de um segmento superior da classe média, que aspira se igualar à classe mais rica.

A investigação histórica mostra que poucas dúvidas podem existir sobre um prisma profundamente negativo do Poder Judiciário no curso de nossa história. Concebido sob forte ângulo privatista, associou-se a interesses reais, foi conivente com as elites agrárias e comerciais, fez vistas grossas aos crimes e atos ilícitos praticados pelos poderosos, ignorou a ação predatória dos colonizadores e poderosos e envolveu-se em escândalos de corrupção que ficaram ocultos pelo corporativismo e pacto de encobrimento dos malfeitos. Grandes figuras históricas ocuparam cargos públicos, mas o acesso aos cargos de cúpula do Poder Judiciário

sempre esteve restrito a uma elite aberta a poucos e da qual se exigia a fidelidade ao pacto colonial-elitista.

Em Faoro, o Estado adquire um perfil demonizado, baseado no “estamento” elitista, incrustado na burocracia, classe política e agentes estatais, dentre os quais os juízes. Embora sob outro vetor, a conclusão pode alimentar as concepções liberais mais ferozes, que repudiam a burocracia estatal e defendem o Estado mínimo em favor do mercado, o que faz alguns comentaristas repudiarem a interpretação de Faoro como fiel ao pensamento weberiano. Como comenta Jessé de Souza:

(...) a marca da riqueza da reflexão weberiana é precisamente perceber a ambiguidade constitutiva dessas instituições fundamentais do mundo moderno e, com isso, perceber a ambiguidade imanente ao próprio racionalismo ocidental. O mercado cria riquezas com uma eficiência singular, mas produz, simultaneamente, desigualdades e injustiça social de todo tipo. O Estado pode agir das mais diversas maneiras, dependendo da correlação de forças política que esteja no controle do poder de Estado. Como uma hipótese tão frágil, pode-se perguntar o leitor atento, conseguiu ser até hoje o conceito central da reflexão brasileira, a tal ponto que é repetido, mesmo hoje, não só pela maioria dos intelectuais, na universidade e fora dela, mas também pela mídia e pelos cidadãos comuns nos bares de esquina do Brasil afora? Se quisermos responder a essa questão “weberianamente” – o Max Weber crítico que sempre se interessou pela forma como indivíduos e classes “legitimam” seus “interesses” materiais e ideais criando “racionalizações convincentes” –, temos que perceber as necessidades e interesses que esse tipo de visão de mundo justifica. A quem interessa “demonizar” o Estado, pleitear o Estado mínimo, criticar a incipiente assistência social estatal, e, em suma, reduzir os interesses da sociedade aos interesses da reprodução do mercado? (SOUZA, 2011, n. p.).

Werneck Vianna partilha dessa crítica ao liberalismo particular de Faoro:

Desse legado, continuamente reiterado ao longo do tempo, adviria a marca de uma certa forma de Estado duramente autônomo em relação à sociedade civil, que, ao abafar o mundo dos interesses privados e inibir a livre-iniciativa, teria comprometido a história das instituições com concepções organicistas da vida social e levado à afirmação da racionalidade burocrática em detrimento da racional-legal. Ainda segundo essa versão, a ausência do feudalismo na experiência ibérica, inclusive no Brasil [...], além de avizinhar o iberismo do despotismo oriental [...], sugere a necessidade, motivado pelo seu estudo de caso, de se proceder à revisão da tese de Weber que vincula a emergência do espírito capitalista à ética calvinista em favor da que sustenta que “somente os países revolvidos pelo feudalismo” teriam chegado a adotar o sistema capitalista, integrando nele a sociedade e o Estado (VIANNA, 1999, n. p.).

As críticas ecoam as advertências de Trubek: as condições de desenvolvimento moderno não permitem transplantar diretamente os conceitos de Max Weber, que se baseia a formulação de sua teoria de direito em uma sociedade na qual os atores econômicos estão engajados em um mercado competitivo, o que não se aplica no mundo moderno; é também no espaço de seu tempo que se elabora a crítica weberiana ao papel do Estado na economia.

Ademais, os tipos-ideais são construções intelectuais que não encontram ressonância no mundo real, cheio de matizes; nenhum Estado se baseia unicamente na racionalidade das suas normas legais. Em aparente contradição, o mais fiel a Weber seria aplicar seu método com razoabilidade, menos atento à letra do que ao método (TRUBEK, 1972).

O exame dos fatos mais relevantes e testemunhos históricos acerca da atuação do Poder Judiciário confirmam Raymundo Faoro e Fábio Comparato; se surge uma oportunidade histórica de resgate, é na Constituição de 1988.

2.3 Poder Judiciário e sociedade brasileira: da colônia ao período militar

Uma breve incursão demonstra que a história do Poder Judiciário no Brasil confirma seu distanciamento dos segmentos mais carentes da população, que mais necessitam de sua proteção. É um traço comum na nossa história essa desvinculação dos anseios populares, que mina a sua legitimidade na dicção do que é justo.

Na visão de boa parte da historiografia e sociologia brasileiras, são raras as referências diretas à história do Poder Judiciário (LOPES, 2017). Uma das hipóteses correntes é da desvinculação do direito e política; ao passo que o primeiro é a esfera da razão e do constrangimento lógico, a segunda pertence ao exercício do poder ou da capacidade de impor aos outros a sua vontade, na fórmula weberiana. Outra hipótese relega o direito à mera superestrutura e, com isso, tem que a história deve se deter sobre as causas socioeconômicas. Uma terceira explicação atribui a omissão à dificuldade natural do historiador e sociólogo de manter o ponto de vista jurídico e compreendê-lo. Contudo, são pontos de vista desfocados, na medida em que, como se demonstrará este trabalho:

a) o Poder Judiciário exerceu papel político (seja no sentido amplo, seja no sentido estrito, com a ocupação de cargos públicos por magistrados durante o império);

b) o Poder Judiciário atuou na concessão de legitimidade ao poder vigente, dotando-o de certa racionalidade lógico-formal, mesmo nos períodos em que se experimentou regime de exceção e ruptura com o Estado de Direito;

c) o Poder Judiciário não esteve imune às ideologias e concepções vigentes, dentre elas o escravagismo, o patrimonialismo, o autoritarismo e o positivismo (filosófico e jurídico), notadamente porque seus integrantes eram recrutados dentre a elite, seja mediante nomeações, seja mediante procedimentos de concurso que privilegiaram candidatos ligados às classes dominantes ou à burocracia estatal;

d) o estudo da história do Poder Judiciário, por todas essas características, é essencial para perceber sua clivagem classista e sua aproximação ou não dos anseios da grande massa da

população, excluídas dos processos políticos e de construção da cidadania e que, não raro, precisam e precisaram da tutela jurisdicional para afirmar seus direitos mais básicos.

2.3.1 Colônia e império

O Poder Judiciário brasileiro se inicia com a consolidação do domínio real português, com a criação de uma ordem legal, apoiada pela burocracia, com jurisdição compulsória e monopolização do uso legítimo da força. A perda do poder da nobreza e do clero eram necessários à estrutura do poder que se estabelecia, assim como a reunião dos estamentos - posteriormente classes - nos seios dos parlamentos nacionais. A debilidade das classes é que faria surgir uma burocracia mais forte e prestigiada, como em Portugal. Nos Estados Unidos, onde as revoluções burguesas se completaram, o serviço público era um ramo diletante ou secundário e os juristas são representantes de interesses e não representantes políticos. Nos países em que revolução burguesa foi retardada ou mesmo frustrada, a burocracia, ao contrário, elevou-se a um posto central do Estado. No exemplo da Prússia, a burocracia estabeleceu-se com a introdução do sistema de mérito no serviço público, regras estritas de recrutamento e carreira e política de treinamento para promoção (CARVALHO, 2017a, p. 30).

Em Portugal, esse predomínio da burocracia se fez desde cedo, mas sem estabelecer os laços de impessoalidade, nem as regras que formaram a tradição centro-europeia. Os nobres portugueses saíram empobrecidos ao final da consolidação do Estado português e se viram atraídos aos numerosos e prestigiados postos da burocracia e a empresa colonial. Fruto deste pioneirismo português, em 1385 o Código Afonsino, o primeiro redigido na Europa, consagrou a necessidade do conhecimento “legista” para ascender ao topo da burocracia. A tradição coimbrã garantirá coerência aos integrantes dessa elite, tanto em termos de conhecimento, como de uma cultura jurídica herdada do romanismo; a elite portuguesa, em breve brasileira, seguirá protegida dos ventos do humanismo, somente menos perigoso que o futuro iluminismo francês. Recrutada de setores nobres e não-nobres, a homogeneidade da elite era garantida pela formação e pela socialização, que garantia a unidade ideológica. Mas os anos que se seguem à expedição de Cabral são significativos para a revelação da natureza das relações que se travaram entre a magistratura e sociedade, que perduraram por boa parte de nossa história.

A linhagem dos juízes brasileiros foi inaugurada por uma figura singular. Quase cinquenta anos após a chegada dos portugueses ao Brasil, como parte da expedição civilizatória e colonizadora de Tomé de Sousa e da instalação do governo-geral, vinha da metrópole o seu primeiro julgador, o ouvidor-geral e desembargador Pero Borges. Em função que misturava atribuições executivas e judiciais, equivalente aos desembargadores da Casa de Suplicação,

Pero Borges detinha autoridade para editar sentenças, juízos e mandados, com poder amplo o suficiente para condenar “sem apelação” escravos, índios e peões cristãos à morte. O magistrado rivalizava com o governador-geral, pois suas autoridades não se sobrepunham. O recém-chegado desembargador trazia um passado pouco recomendável: quando era corregedor de justiça em Elvas, Pero Borges, segundo comissão de inquérito real, apropriara-se da verba pública para a construção de um aqueduto, que jamais seria construído; a conclusão é que o desvio alcançou metade do valor da obra. Mesmo condenado – e inabilitado, temporariamente, para o exercício de cargo público – o rei o nomeou ouvidor-geral do Brasil. Embora se beneficiasse da desordem geral, Pero Borges, acusado de desvio de recursos e superfaturamento de licitações, queixava-se da “pública ladroíce e grande malícia”. E foi pelas mãos de um corrupto condenado, impedido de exercer cargo público, que se instala o Poder Judiciário no Brasil colônia, com descrição paradigmática do patrimonialismo mais desenfreado (BUENO, 2013, p. 248).

O Estado Português, pioneiro na consolidação do estado moderno, implantou modelo de dominação que combinava traços tradicionais e carismáticos; mas logo o governo-geral, somado à centralização que resultou da colonização do absolutismo português, introduziu institutos que seriam, em tese, germes da dominação racional-legal, mas jamais se consolidaram como tal (WEBER, 1986; WEBER, 1978; WEBER, 1985).

O encargo de julgar, nos primórdios da colônia, era afetado a um indivíduo eleito ou, em certos casos a um indivíduo indicado dentre o carisma e sua vocação pessoal e não sua qualificação profissional. Os juízes, ordinários, escolhidos dentre seus pares, em regra não tinham conhecimento jurídico, o que levou à necessidade do desenvolvimento de uma burocracia judiciária, em regra escolhida segundo laços de afetividade ou inserção na unidade patriarcal. Simultaneamente, eram enviados juízes de fora, representantes do Estado português, selecionados pelo Desembargo do Paço, escolhidos segundo critérios, em tese, de competência e formação profissional. Ao seu redor, erigiu-se um grupo burocrático que detinha e sistematizava o conhecimento jurídico e que, com o tempo e em longa evolução histórica, definiram os traços característicos do Poder Judiciário brasileiro e a forma com que exerceria precariamente a dominação legal, sem jamais abandonar elementos de dominação carismática e tradicional.

No período que antecedeu à chegada do primeiro desembargador ao Brasil, já havia a aplicação do ordenamento jurídico da metrópole. O Brasil era um território inexplorado e as relações sociais e jurídicas existentes foram ignoradas pelos colonizadores, que impuseram seus

costumes e introduziram violentamente a civilização ocidental à colônia. Sem a existência de limites, nem a presença da igreja ou do direito régio, os colonizadores encontraram terreno amplo para dizimar as populações nativas, na impossibilidade de escravizá-las com sucesso. Os indígenas, nômades acostumados com a caça, pesca e colheita, não se habituaram à vida em cativeiro. Quando não resistiram violentamente, acabaram perecendo, seja pelos maus tratos, seja pela mudança de hábitos. A empreitada europeia na América, inicialmente, não tinha intenção de povoamento; o continente era um obstáculo ao precioso caminho para as índias. Os entrepostos destinavam-se ao comércio e tráfico, além de incipientes feitorias para apoiar as expedições. A ocupação dos territórios americanos interessava muito pouco, pois bastava a administração e ocupação armada, já que o interesse mercantil era quase nulo (PRADO JR., 2012). Portugal foi pioneira em montar entrepostos nos Açores e Madeira; ao fazê-lo no Brasil, buscou produtos que tivessem algum valor econômico, deparando-se com a madeira, especialmente o pau-brasil. Na América do Norte, a inexistência de atrativos e riquezas fará com que a colonização somente se dê ao final do século XVII, como resíduo das lutas político-religiosas da Europa e, posteriormente, como forma de subsistência em razão da ampliação dos sistemas de *enclosures*, que marcaram a acumulação primitiva na Inglaterra. No Brasil, cujo clima menos se assemelhava à matriz, essa imigração foi incipiente.

Na época das grandes navegações, vivia-se a era das ordenações do reino, grandes compilações lusitanas que tinham por objetivo fornecer unidade aos ordenamentos jurídicos do Reino. Vigiam as ordenações manuelinas, na versão promulgada e impressa em 1521, pouco antes da morte de Dom Manuel. A partir do período da unificação com a Espanha, se aplicaram as modernizadoras ordenações filipinas, que persistiriam até além da independência; a estrutura legal se manteve e se atualizou, consolidando-se a rica burocracia que privilegiava a coleta de impostos e era composta por provedores, ouvidores, capitães-mores, oficiais da Fazenda, alcaides encarregados do abastecimento e segurança das praças mais distantes e inspetores de pesos e medidas. Nas vilas e cidades, agrupavam-se “homens bons” (proprietários de terra cristãos-velhos, que detinham direito de votarem e serem votados), vereadores, escrivães, cartorários, tesoureiros, oficiais militares e todo o aparato Judiciário, com seus cargos e funções (CARMIGNANI, 2018). Fazia parte do direito aplicável no Brasil colonial as leis gerais, criadas na metrópole e, em tese, com validade irrestrita; o direito comum português, composto pelas ordenações e pela legislação extravagante; as leis coloniais, que apenas vigoravam fora da sede do império; o direito colonial português, que consistia na adaptação de leis gerais ou da criação de leis específicas; a legislação eclesiástica, que precedeu a chegada de desembargadores e

juízes; o direito local, único espaço para criação legislativa na colônia, nos limites permitidos pela metrópole.

Segundo Caio Prado Jr., a administração colonial nada tem da uniformidade e simetria das administrações contemporâneas, dado o cipoal de normas e o amontoado anárquico de casuísmos. Em algumas províncias minerais, sequer havia uma autoridade judiciária e o administrador ostentava plenos poderes, dentre os quais determinar a pena de morte “civil”. De forma geral, a justiça era cara, morosa e inacessível ao povo (PRADO JR., 2011).

Ainda durante a expedição de Martim Afonso, o Rei João III decidiu instituir no Brasil o sistema que já dera bons resultados na colonização da Ilha de Madeira e dos Açores: as capitânicas hereditárias. Os capitães recebiam amplos poderes, como se reis fossem, podendo legislar e aplicar a lei, ressalva feita aos tributos reais. Cada vila tinha o seu juiz ordinário, eleito dentre os vizinhos do Conselho, dentre os homens bons, para atuar em questões cíveis e em ações novas, admitido recurso para o Ouvidor da capitania.

A experiência de colonização por capitânicas somente foi frutuosa em Pernambuco, graças à boa administração de Duarte Coelho e, em menor escala, em São Vicente. A época marcou o início do ciclo da cana-de-açúcar, que coincidiu com a devastação das matas, o latifúndio e a escravização dos indígenas em larga escala – que seria substituída em pouco tempo pelo tráfico negreiro. O pau-brasil, a outra riqueza da colônia, era monopólio da coroa. Desde 1546, se instalara a inquisição na Bahia, com a primeira prisão em nome do Santo Ofício: o donatário de Porto Seguro Pero de Campos Tourinho, acusado de não guardar os dias santos e auto-proclamar-se rei e papa de sua capitania. A autoridade inquisitorial era uma imposição da coroa, que rivalizava com a Cúria Romana, mais tolerante com os cristãos-novos. Segundo Anita Novinsky,

O Tribunal do Santo Ofício da Inquisição, em Portugal, diferentemente dos tribunais medievais, foi introduzido exclusivamente para fiscalizar e punir os descendentes de judeus que haviam sido convertidos à força ao catolicismo, e sob suspeita de praticar a religião judaica. Foi gradativa a ampliação de seus objetivos até abarcar diversos tipos de comportamento e crenças. As heresias em matéria de fé juntaram-se feitiçaria, bruxarias, sodomia, bigamia, blasfêmias, proposições, desacatos e problemas diversos de sexualidade (NOVINSKY, 1987, p. 92).

Feitas essas ressalvas, comumente o tribunal da inquisição agia à revelia da Coroa e com independência. Até a sua extinção, em 1821, a inquisição no processaria 1.046 pessoas; somente no Brasil a inquisição portuguesa condenou cristãos-novos à fogueira, em total de 20 pessoas (MOTT, 2010).

O Poder Judiciário instituído, como destacado, foi fruto da implantação do governo-geral. Nessa primeira expedição efetivamente colonizadora vieram mais de 120 funcionários públicos. Dentre as atribuições do governador-geral, estava o extermínio dos selvagens tupinambás, que poderiam ser perdoados, desde que enforcados seus líderes e jurada fidelidade à coroa. A estrutura judicial régia foi instalada. Sobrepondo-se às capitanias hereditárias, foi criado o ouvidor-geral, intermediário entre os ouvidores e a Casa da Suplicação, em Lisboa, que também será a primeira autoridade a exercer a correição e inspeção das unidades judiciárias, com o poder de proferir sentenças em nome do rei.

A justiça colonial portuguesa se estabeleceu com caráter dual: uma justiça real diretamente exercida diretamente por representantes da Coroa, os ouvidores (Gerais e das Capitanias), os desembargadores (dos Tribunais de Relação) e juízes de fora e outros juízes especiais, de caráter originário e especializada; uma justiça delegada, atribuída aos donatários, definida nos Forais e Cartas de Doação, tanto para a justiça cível como criminal, com ouvidores particulares, juízes ordinários, escrivães e outros oficiais. À medida que o governo-geral se impõe ao sistema de capitanias, prevalece a justiça real, uma vez que o juiz de fora (também chamado de juiz de vara branca, pois a portava), quando presente, revogava a jurisdição do juiz ordinário (que portava uma vara vermelha e por ela era conhecido). Era corrente que o juiz de fora, menos afeito às paixões locais, estava melhor habilitado e conhecia melhor o direito que o juiz ordinário (CARMIGNANI, 2018). No topo da organização judiciária colonial ficava a Casa de Suplicação de Lisboa, corte de terceira e última instância. Em posição mais saliente,

mas com atribuições administrativas, situava-se o Desembargo do Paço, que exercia a administração da justiça e assessorava o rei em questões legais; fazia ainda o exame dos “letrados” para a aprovação da magistratura e exarava pareceres para suas promoções; indicava e fiscalizava todos os magistrados delegados da Coroa. Sua competência judiciária era restrita a arbitrar conflitos de competência entre os órgãos do reino e para os casos de graça e clemência, nas penas de morte e outras punições mais rígidas. Ingressar no Desembargo do Paço significa o ápice da carreira judiciária e assegurava um sem-número de honrarias e privilégios, mas o acesso estava restrito às famílias mais próximas à Coroa, formados em Coimbra ou Salamanca.

Na expressão lusitana mais acabada, uma vez graduado em direito civil ou canônico em Coimbra, o candidato submetia-se ao Desembargo do Paço que, uma vez constatada sua pureza de sangue, aplicava exames de matérias jurídicas e, após dois anos de prática forense, à leitura. Duplamente aprovados, ficavam à espera de vagas; poderia vir como juízes de fora, em Portugal ou nas colônias, seguindo-se os cargos de ouvidor ou corregedor; com mínimo de 15 anos de

experiência, poderia haver a promoção ao posto mais alto da carreira: desembargador, das Relações de Porto, Goa ou Salvador. Enfim, dentre os desembargadores eram selecionados os integrantes da Casa de Suplicação e do Desembargo do Paço. Embora pudessem exercer amplamente atividades políticas, como se demonstrará, os desembargadores eram proibidos de casar sem licença e formalmente vedada a prática de comércio ou posse de terras. Com o governo-geral, seria criado o cargo de ouvidor-geral e, com a escassez de juízes na colônia, os juízes ordinários. Com o tempo, todas as capitanias tiveram seus ouvidores e atribui-se aos juízes de fora a atribuição de presidir as câmaras municipais, o que lhes conferiu imenso poder político local (CARVALHO, 2017a).

Com Tomé de Sousa chegaram os primeiros jesuítas, dentre eles Manoel da Nóbrega; em 1553, Duarte da Costa se tornou o novo governador-geral, trazendo consigo o noviço José de Anchieta. A escravização ampla de indígenas, mesmo convertidos, estimulada pelo governador-geral, foi denunciada em páginas candentes pelos jesuítas (BUENO, 2012). José de Anchieta lamenta que os portugueses saqueavam as aldeias, estupravam as mulheres, massacravam os índios, os enganavam e os levavam como escravos. Na ausência da justiça secular, defende a proteção eclesiástica e a reunião dos indígenas em aldeamentos protegidos. Sua atuação obteve várias leis piedosas de Mem de Sá, o terceiro e último governador-geral e a proteção dos indígenas aldeados que trabalhavam em fazendas. Anchieta lamenta que as leis não foram efetivas, porque os índios não sabem requerer sua justiça (ANCHIETA, 1988). Com efeito, a destruição dos aldeamentos, o genocídio e escravização dos indígenas aldeados e o massacre dos missionários eram frequentes, ainda que vedados pela lei vigente. Durante 100 anos, São Paulo especializou-se como centro de caça e captura de indígenas, com técnicas que passavam de pai para filho. Não há notícia que tenham sido importunados pelos crimes contra religiosos ou indígenas. O único bandeirante foragido foi Borba Gato, pela acusação de morte ao nobre Dom Rodrigo de Castelo Branco, que acabou sendo perdoado e aquinhado com o cargo de juiz ordinário em troca de revelar a localização de minas de ouro. Aliás, grande parte dos magistrados ordinários era composta por analfabetos ou degredados que, segundo Pero Borges, “não os conhece a mãe que os pariu” (*apud* BUENO, 2013).

A tensão entre religiosos e colonos acerca da escravidão dos índios se agudiza e alcança seu ápice quando, em 1609, o soberano português concorda com a libertação de todos os índios, mesmo aqueles aprisionados, sensível aos apelos pungentes do Padre Antônio Vieira:

São pois os ditos índios aqueles que, vivendo livres e senhores naturais das suas terras, foram arrancados delas por suma violência e tirania, e trazidos em ferros com a crueldade que o mundo sabe, morrendo natural e violentamente muitos nos caminhos de muitas léguas [...], onde os moradores delas [...] ou

os vendiam, ou se serviam e servem deles como escravos. Esta é a injustiça, esta a miséria, este o estado presente, e isto o que são os índios de São Paulo. O que não são, sem embargo de tudo isto, é que não são escravos, nem ainda vassallos. [...] Assim o não deixa de ser o índio, posto que forçado e cativo, como membro que é do corpo e cabeça política da sua nação, importando igualmente para a soberania da liberdade tanto a coroa de penas como a de ouro, e tanto o arco como o cetro (VIEIRA, 1992, p. 102).

A colônia brasileira dispôs de um tribunal de apelação desde a criação da Relação do Estado do Brasil em 1609, para combater a morosidade no exame dos recursos e reduzir o poder dos ouvidores. Ainda assim, o sistema de justiça colonial mostrou-se ineficaz na proteção assegurada por lei aos ameríndios. Antônio Vieira por repetidas vezes denunciou que a proibição de escravização não foi cumprida na Amazônia. Decepcionado, Vieira queixou-se de que o Maranhão e o Pará seriam uma conquista por conquistar, uma terra onde o Rei de Portugal é nomeado, mas não obedecido (COMPARATO, 2017, p. 35). O fato é que a proteção relativa legal esteve longe de coibir as barbaridades aos indígenas; segundo documentos na torre do tomo lisboeta, em 1676, Francisco Dias d'Ávila mandou degolar, de uma só vez, 400 tapuias, aprisionando-lhes as mulheres e crianças (MOTT, 2010).

Menos sucesso ainda teve Vieira na defesa candente dos escravos negros, pois durante sua vida, não veria nenhuma proteção legal ou clerical que os amparasse:

Em um engenho sois imitadores de Cristo crucificado: porque padeceis em um modo muito semelhante o que o mesmo Senhor padeceu na cruz, e em toda a sua paixão. A sua cruz foi composta de dois madeiros, e a vossa em um engenho é de três. Também ali não faltaram as canas, porque duas vezes entraram na Paixão: uma vez servindo para o cetro do escárnio, e outra vez para a esponja em que lhe deram o fel. A paixão de Cristo parte foi de noite sem dormir, parte foi de dia sem descansar, e tais são as vossas noites e os vossos dias. Cristo despido, e vós despídos: Cristo sem comer, e vós famintos. Cristo em tudo maltratado, e vós maltratados em tudo (VIEIRA, 1951, s.p.).

Incapaz de obter a justiça humana e de assegurar a proteção eclesiástica, conclui, perplexo, o religioso:

Não há escravo no Brasil, e mais quando vejo os mais miseráveis, que não seja para mim matéria de uma profunda meditação. Comparo o presente com o futuro, o tempo com a Eternidade, o que vejo com o que creio, e não posso entender que Deus que criou estes homens tanto à sua imagem e semelhança, como os demais, os predeterminasse para doces infernos, um nesta vida, outro na outra (...) Maltratados disse, mas é muito curta esta palavra para a significação do que encerra ou encobre. Tiranizados deveria dizer, ou martirizados; porque ferem os miseráveis, pingados, lacerados, retalhados, salmourados, e os outros excessos que calo, mais merecem o nome de martírios que de castigos (idem).

Apesar das advertências do Rei Dom Pedro II de Portugal, ordenando a venda compulsória dos escravos submetidos a castigos excessivos, o rico senhor de engenho Garcia d'Ávila Pereira de Aragão foi denunciado ao Santo Ofício pela crueldade excessiva e sádica

contra seus escravos, na segunda metade do século XVIII, já que os limites de sua selvageria eram contrários à cristandade e conseqüentemente heréticos (MOTT, 2010). Todavia, tais crimes passaram ilesos tanto à inquisição quanto ao sistema de justiça colonial.

Embora se fortalecesse a burocracia judiciária, o sentimento geral era de opressão sobre os fracos, como expôs, no Maranhão, o Padre Antônio Vieira em seu célebre Sermão aos Peixes:

Vede um homem desses que andam perseguidos de pleitos ou acusados de crimes, e olhai quantos o estão comendo. Come-o o meirinho, come-o o carcereiro, come-o o escrivão, come-o o solicitador, come-o o advogado, come-o a testemunha, come-o o julgador, e ainda não está sentenciado e já está comido.

E para que vejais como estes comidos na terra são os pequenos, e pelos mesmos modos com que vós comeis no mar, ouvi a Deus queixando-se deste pecado: *Nonne cognoscent omnes, qui operantur iniquitatem, qui devorunt plebem meam, ut cibum panis?* “Cuidais, diz Deus, que não há-de vir tempo em que conheçam e paguem o seu merecido aqueles que cometem a maldade?” E que maldade é esta, à qual Deus singularmente chama maldade, como se não houvera outra no Mundo? E quem são aqueles que a cometem? A maldade é comerem-se os homens uns aos outros, e os que a cometem são os maiores, que comem os pequenos: *Qui devorant plebem meam, ut cibum panis* (VIEIRA, 2017, p. 24-26).

Na década de 1680, Gregório de Matos Guerra denunciou os desmandos notórios da justiça de Salvador em um de seus poemas satíricos mais conhecidos, “Epílogos”:

E que justiça a resguarda? Bastarda
É grátis distribuída?..... Vendida
Que tem, que a todos assusta? Injusta.

Valha-nos Deus, o que custa,
o que El-Rei nos dá de graça,
que anda a justiça na praça
Bastarda, Vendida, Injusta (GUERRA, 2013, p. 42).

Para reduzir a conhecida demora na prestação da justiça, o acúmulo de processos levou à criação de outros tribunais de apelação: em 1751, da Relação do Rio de Janeiro. Na segunda metade do século XVIII, acabou-se praticamente com a preeminência do direito canônico e passou-se a exigir que os juízes fundamentassem suas decisões, com base na verdade estampada nos autos.

A transferência da sede da colônia de Salvador para o Rio de Janeiro e a chegada da família real ao Brasil tornaram necessário elevar a Relação do Rio de Janeiro para Casa de Suplicação, em 1808; o Tribunal era competente para julgar todos os recursos, inclusive os originados da Casa de Relação da Bahia, com ganho de celeridade na solução dos recursos, anteriormente remetidos para a Lisboa. A necessidade de maior agilidade nas decisões conduziu à criação, em 1812, da Relação de São Luis do Maranhão e, em 1821, da Relação da Vila do Recife, em Pernambuco. O Brasil passou então a ter uma justiça nacional, tal como Lisboa; a

Casa de Suplicação era um tribunal de última instância, que permaneceu até 08 de janeiro de 1829, quando recebeu a denominação de Supremo Tribunal de Justiça; posteriormente, em 28 de fevereiro de 1891, tornar-se-ia o Supremo Tribunal Federal.

Já neste período, queixava-se contra a morosidade da justiça, contra a formalidade exagerada do sistema e contra a corrupção. Os desembargadores do Paço eram acusados de comutar penas por dinheiro ou do uso de extrema cortesia na punição aos fidalgos. É próprio da época que os tribunais possuíam funções de consultoria aos governadores e vice-reis, na definição de limites entre capitanias além de outras atuações na área político-administrativa. Como elucida José Reinaldo Lopes, o sistema de incompatibilidades, suspeições e impedimentos, era casuístico, herdado das Ordenações de 1603, fazendo com que o julgador ficasse à vontade para beneficiar parentes e amigos (LOPES, 2017). Essa mazela permanecerá por todo o período imperial.

A vinda da corte 1808 obrigou a transferência das principais instâncias administrativas e judiciais ao Brasil, mas não permitiu o estabelecimento de novas instituições judiciárias, que permaneceram inalteradas:

A reorganização político-administrativa da Colônia do Brasil reflete a centralização do poder da Coroa, com a observância da legislação oficial portuguesa, em detrimento dos interesses locais, representados pelo juiz ordinário, como se disse, que aplicava o direito costumeiro. O controle e a ingerência do governo metropolitano foram se acentuando com o decorrer dos anos, o que se consolidou com a vinda da família real e da Corte portuguesa, cerceando a autonomia das elites locais, com um novo aparato judicial e administrativo e prevalecendo em definitivo as leis e determinações régias [...] o processo de colonização do Brasil se deu pela transposição de uma estrutura social, cultural e política portuguesa – adaptada às nossas condições e realidade, especialmente considerando a grande extensão territorial. Essa estrutura permanecerá, mesmo após a independência, até a elaboração da 1ª Constituição do Brasil de 1824, quando alguns órgãos serão suprimidos, outros alterados, mas tendo como espinha dorsal a organização judiciária com matriz europeia, herdada da nossa experiência colonial (CARMIGNANI, 2018, p. 73).

A característica fundamental da sociedade brasileira era o escravismo, que permeava todos os aspectos da vida colonial, seja nas unidades produtivas, seja nas cidades, onde eram tidos como “bens suntuários”.

A primeira coisa que fazia uma pessoa, tão logo melhorava de vida, era comprar um escravo ou escrava” [...] Era da essência da escravidão o livre acesso sexual ao escravo, pois seu corpo pertencia ao senhor. Desde meninas, as escravas estavam sujeitas a serem estupradas pelo dono, por seus filhos, por outros parentes do senhor e seus feitores. A violência contra a mulher, e também contra os rapazes, era a norma” (SILVA, 2011, p. 45 e 63).

Não se pode dizer que houve uma ruptura com a proclamação da independência. O período inicial de tensão foi fruto da incompreensão de Dom Pedro I da necessidade de governar aliado às elites político-econômicas. Se a dissolução da Constituinte em 1823 pode nos ter legado uma Constituição mais liberal (as interpretações são díspares), o ato desagradou os constituintes, que logo aproveitaram a malfadada incursão na Banda Oriental contra o Imperador, assim como suas ambições em defender o trono de Portugal. A crise de 1831, com a exigência do retorno dos ministros demitidos, é a primeira ocasião que se tem notícia do engajamento direto do Poder Judiciário na disputa política, representados por juizes de paz que se uniram aos militares e deputados. Para José Murilo de Carvalho, nem a hipótese administrativa pode explicar a ausência de fragmentação brasileira, pois o centralismo do império português era mais aparente que real; a divisão em capitanias e mesmo entre os Estados do Brasil e do Grão-Pará e Maranhão (este, submetido diretamente à Lisboa), sugere o contrário; nem a explicação política serve de base, pois a vinda da Corte ao Brasil viabilizou uma solução política, dentre outras, já que a independência era inevitável; enfim, explicações econômicas, como o declínio do ciclo mineratório e a preservação ou ruptura das relações entre as províncias, não são definitivas, pois as forças são contraditórias e os resultados, inconclusivos. A preservação da escravidão é um fato social que não pode ser desconsiderado, na medida que um império único e centralizado favorecia sua manutenção em todo o território. É decisivo apontar que os rumos traçados foram uma opção política, dentre outras disponíveis, da elite brasileira, interessada na manutenção de sua homogeneidade ideológica e de sua posição social (CARVALHO, 2017a).

Fazia parte deste contexto a formação jurídica dessa elite, com seu treinamento no funcionalismo público, garantida a aversão às ideias revolucionárias. O *iter* elitista envolvia o ingresso em uma das duas escolas de direito, a admissão na magistratura e o exercício de cargos políticos em várias províncias; a elite política era o grau superior da burocracia. Essa característica não estava presente em nenhum dos outros país emancipados da América Espanhola, repleta de núcleos locais de formação, nas numerosas universidades criadas nas colônias. Portugal, ao contrário, resistia a criar estabelecimentos de ensino superior no alémmar, ciosa em manter a unidade ideológica da classe dirigente, no que seria um dos elementos para manter sua homogeneidade no Brasil. Mais organizada e coesa, a elite brasileira tinha a capacidade de resolver os conflitos internos nos grupos dominantes e manter-se no poder. Somente com a independência é que se criaram instituições destinadas à formação da elite brasileira (1827 e 1828, em São Paulo e Olinda). O ensino jurídico foi criado com o fim

específico de capacitar a elite política governante. Os filhos das melhores famílias, após tutela particular, ingressavam em liceu de elite no Colégio Dom Pedro II, de onde rumavam para a Europa, um dos cursos de direito e medicina ou para a Escola Naval, dedicada ao oficialato. Não havia quem considerasse excessivos os dois cursos, pois havia bacharéis em empregos mais humildes, pela falta de postos na magistratura. agravada pelo perfil monocultor e escravocrata; para Joaquim Nabuco, a ausência de ocupações remuneradas para a população livre estimulava a corrida aos cargos públicos, única oportunidade econômica que restava (CARVALHO, 2017a).

Com a vinda da corte portuguesa ao Brasil, transferiram-se os tribunais de relação, do qual descenderia diretamente o Supremo Tribunal de Justiça, com previsão constitucional expressa de aproveitamento dos ministros da corte extinta. Na organização política do império, o exercício da jurisdição era difuso e não havia uma estrutura nacionalmente centralizada; ademais, o Poder Judiciário se limitava a apreciar as controvérsias privadas entre os cidadãos, sem interferir na esfera pública. Conta-se que o imperador Dom Pedro II, insatisfeito com a debilidade das instituições judiciárias, cogitou em transferir-lhes o Poder Moderador, o que acabou sendo frustrado pela proclamação da república (VENÂNCIO FILHO, 2011).

O caminho particular escolhido no Brasil tornou a monarquia uma instituição prestigiada e popular, ainda que o povo só fosse considerado um ator relevante ao final do império. A vinda da Corte possibilitou um processo de independência em que se mantiveram as fronteiras do Brasil, superadas das guerras de independência que marcaram a regência. A defesa da monarquia é ilustrada pela reação popular que se seguiu à abdicação de Dom Pedro I; o povo acudiu a praça para aclamar o imperador-menino, então com cinco anos (CARVALHO, 2012).

Resta fazer uma distinção para explicar o que significa ser “magistrado” no império; somente ingressava na carreira, como juiz de direito, aquele graduado nas letras jurídicas, dedicado a aplicar a lei e defender a ordem. Com a independência, considera-se que o primeiro posto na organização judiciária é como promotor ou juiz municipal e, depois de alguns anos, por indicação do Ministro da Justiça, poderia tornar-se juiz municipal. Mas não havia uma distinção entre a carreira judiciária e a política. No período de 1822 a 1871, o número de magistrados com assento no Senado nunca foi inferior a 35%, chegando, no auge, a 53% das cadeiras (CARVALHO, 2017a).

Segundo José Reinaldo Lopes, é preciso compreender que a justiça no império não detinha traços da independência. Funcionava precariamente, com instalações precárias ou nas

casas dos juízes; é surpreendente que, a par desse traço, a justiça seja considerada com primazia na ordem política.

Desde os debates da constituinte de 1823, destacaram-se as mazelas do Poder Judiciário. Para alguns constituintes, este era o tema central, pois sem justiça não havia garantia sequer à segurança pessoal e propriedade. O Brasil teria herdado o sistema português ineficiente, moroso, corrupto, ignorante e descaradamente dependente da política (LOPES. 2017). Embora não houvesse uma ruptura à moda francesa, havia suspeita contra os juízes letrados nomeados pelo rei; nos Estados Unidos, em movimento diverso, propugnou-se o afastamento dos juízes da política, mediante nomeação vitalícia. O modelo encontrado aproximou-se do americano, adotando o júri no modelo inglês como remédio às injustiças da judicatura. O ódio aos magistrados é registrado por parlamentares como o cearense Alencar:

Com efeito, até o presente em todos os ramos de Administração pública se notavam prevaricações; isso era inegável; porém, os magistrados eram aqueles de quem o povo mais imediatamente recebia os efeitos do despotismo e por isso deveria aborrecê-los mais (...) era, porém, o magistrado quem ia até o interior das terras levar a miséria e opressão ao desgraçado cidadão; era o magistrado quem imediatamente atentava contra a vida, honra e fazenda do cidadão e, portanto é contra o magistrado que existe maior ódio (*apud* LOPES, p. 23-24).

A corrupção dos juízes se completava com o cipoal legislativo praticamente incompreensível, que favorecia as chicanas. Contra esses males, o júri é considerado a forma mais eficaz de garantir direitos individuais e fundamentais, de liberdade pessoal e da esfera patrimonial, com inúmeros pontos a favor, aos quais se somava a publicidade, a simplificação, a ampliação na participação política e a diluição do poder. A assembleia exigiu júri tanto nas questões civis quando nas criminais, remetendo à regulamentação à lei ordinária, em dispositivo acolhido pela Constituição outorgada. Na prática, a participação leiga no cível ficou restrita aos juízes de paz eleitos, criados em 1827; no Código Criminal de 1832, consagrou-se o júri, em sua forma original, com a extinção dos ouvidores, juízes de fora, juízes ordinários e a jurisdição criminal por outras instâncias. Ao lado da Justiça criada e regulamentada pela Constituição, havia uma miríade de tribunais e juízos “privilegiados”, que somente foram completamente extintos em 1830.

Essa promessa de separação entre Judiciário da política, desenhada entre 1822 e 1832, jamais seria cumprida; imiscuindo-se na criação da lista de eleitores, examinando impugnações eleitorais e ligados ao Ministério da Justiça, os magistrados seguiram na esfera política, representavam o Estado Imperial. A instituição dos juízes “novos” não alterou o *status quo*, pois rapidamente incorporaram a cultura estamental. Nenhum código civil ou de processo civil foi

elaborado no império e as ordenações filipinas imperavam, rodeada por inúmeros atos administrativos e regulamentares. A continuidade entre a estrutura judiciária e o aproveitamento dos juízes, desembargadores e ministros já em atividade contribuiu para que a independência não representasse ruptura com a aplicação do direito do período colonial.

É verdade que há quem considere que o Poder Judicial do Império era independente, mas essa conclusão só pode ser extraída se for analisado o texto da Constituição de 1824, inteiramente abstraído da realidade em que ele foi aplicado (FREITAS, 2012). A monarquia constitucional brasileira não se baseava no modelo liberal europeu, mas na ideia do poder neutro, desenvolvida por Benjamin Constant para o direito inglês, sem imaginar que haveria a acumulação do Poder Executivo e Moderador em uma só figura. O imperador brasileiro não era um juiz neutro, mas um árbitro que participava ativamente do jogo. Esse debate forjaria grande parte das querelas jurídico-políticas o segundo reinado, ora advogando uma interpretação conservadora mais literal e a ampliadora dos poderes da Coroa, ora invocando Constant e defendendo um perfil mais parlamentar para o regime brasileiro (CARVALHO, 2012). O certo é que Dom Pedro II utilizou o Poder Moderador como instrumento para alcançar o equilíbrio do segundo reinado, com forte tutela e centralização fiel à letra da Constituição. Para o povo, a justiça seguia distante.

Portanto, embora a Constituição do Império proclamasse que o Poder Judicial era “independente”, esta era uma expressão vazia; nunca na história da república foi tão dependente e inserido nas querelas políticas nacionais e locais.

Em maior número nas legislaturas dominadas pelo Partido Conservador e nas reformas por ele realizadas, os magistrados apoiavam em sua maioria o comércio urbano e a agricultura de exploração. Todavia, eram uma base a eles pouco fiel: dependentes do imperador, frequentemente apoiavam os projetos monárquicos prejudiciais aos interesses rurais. É o caso da “Lei do Ventre Livre”, obtida por coalizão de magistrados com proprietários rurais do norte. Os ruralistas jamais viram os magistrados como seus representantes (CARVALHO, 2017a).

Para as famílias mais influentes, o caminho de ingresso no Poder Público principiava diretamente pela Câmara; quando não se detinha esse prestígio, a nomeação era feita para a Magistratura, pelo Ministro da Justiça, logo após a formatura; era comum empossar-se em um município menos pujante, de onde precisava o candidato munir-se de favores políticos ou apadrinhamento para obter transferência; ou, nesse ínterim, ser eleito para Câmara, abandonar a carreira ou mantê-la como garantia de vencimentos seguros. Dessa forma, havia promiscuidade entre poderes, não apenas no ato inicial de provimento na carreira, mas em todo

o sistema político, do qual o ponto máximo, ao atingir os favores do imperador, era a presidência da província ou um ministério.

O distanciamento da elite e da burocracia da população em geral, formada por analfabetos e iletrados, se constituiu em um dos fatores de justificação e reprodução do modelo de dominação. Uma das formas em que melhor se entendia o poder da burocracia no império era na votação anual da “lei de meios” (hoje conhecida como lei orçamentária); sem a sua aprovação, o governo não poderia funcionar. Era a oportunidade para a reivindicação de mais recursos para alimentar a máquina burocrática e beneficiar os grupos dominantes, em fator instável que se repetia quase anualmente (CARVALHO, 2017a).

A participação militar nas elites e nos conflitos com o segmento civil amplificou-se com sua participação na fase da regência e no golpe republicano; todavia, entre 1830 e 1880, viveu-se meio século de tranquilidade nos quartéis, em contraste com as agitações latino-americanas. As forças nacionais, contudo, jamais conseguiriam forjar uma modernização conservadora, à moda prussiana, porque faltavam interesses industriais capazes de modernizar o perfil econômico e realizar a transição da economia com base rural. Ao contrário da hegemonia castrense, predominava o emprego público onipresente, ocupada principal da elite letrada, que passa a ser educada conforme o iluminismo progressista e cristão, de matriz italiana, reformador mas conservador.

Embora a Constituição de 1824 proclamasse a associação política de todos os brasileiros, metade da população era escrava; do restante, 80% era analfabeta. Descontados os que não detinham renda mínima, a participação política esteve restrita a menos de 10% da população. Segundo o censo de 1872, a escravidão era um fenômeno fortemente regional, que nos aproxima da matriz americana; não obstante sua ubiquidade em todas as províncias, 60% dos escravos trabalhavam em Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro (CHALOUB, 2012). Com a reforma eleitoral aprovada pelo Conselheiro José Saraiva, em 1881, elevou-se a renda mínima para o voto censitário e a participação popular foi reduzida a cerca 1,5%. Não bastasse essa limitação, destaca Comparato:

O fato é que esse eleitorado minúsculo tinha muito pouca liberdade de escolha. A grande maioria dos votantes era composta de funcionários públicos, inteiramente submissos aos governos. Aliás, por ocasião das eleições, o governo central fazia mudanças profundas nos quadros do funcionalismo público, atingindo até mesmo “agentes de polícia das menores e mais obscuras localidades, assim como de juizes de paz”. Quanto ao restante do eleitorado, seu voto era ditado pelos “poderosos do sertão” (COMPARATO, 2017, p. 89).

Agregue-se que os funcionários públicos eram demitidos ao alvedrio do administrador e o ingresso no serviço público ocorria por compadrio.

O Poder Moderador do imperador rejeitava qualquer traço de independência ao “Poder Judicial”, na medida em que facultava ao imperador suspender os magistrados mediante audiência prévia e ouvido o Conselho de Estado; perdoar e moderar as penas impostas aos réus condenados; e conceder anistia. Considerado o amplo descrédito do Poder Judiciário, a Constituição de 1824 fazia previsões severas para os desvios de conduta:

Art. 156. Todos os Juizes de Direito, e os Officiaes de Justiça são responsaveis pelos abusos de poder, e prevaricações, que commetterem no exercicio de seus Empregos; esta responsabilidade se fará effectiva por Lei regulamentar.

Art. 157. Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra elles acção popular, que poderá ser intentada dentro de anno, e dia pelo proprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida naLei.

Comenta Nogueira: “Se essas disposições não se tornaram efetivas, isto se deve menos à maneira como tais cautelas foram concebidas e inscritas no texto constitucional do que ao espírito corporativista que sempre caracterizou o Judiciário no Brasil” (NOGUEIRA, 2012).

O fato é que a previsão constitucional não reprimiu a corrupção do Poder Judiciário, nem a percepção generalizada de que os que poderiam pagar estariam livres de suas garras, não importa a acusação. Tanto assim que foi necessário inserir no ato adicional de 1834 competência às assembleias legislativas provinciais para decretar a suspensão ou demissão dos magistrados, garantida a defesa; a Lei nº 105, de 1840, garantiu ao acusado suspenso ou demitido que a sanção somente poderia derivar de crime previsto em lei penal prévia, observado o processo penal, com exposição no decreto de suspensão ou demissão o relatório do fato, a citação da lei e a exposição dos fundamentos da decisão. São elementos fortes que confirmam a insatisfação contra os abusos dos juízes.

Em meados do século XIX, avolumavam-se as críticas aos julgadores, que representavam uma minoria controlada pelo governo dissociada dos valores majoritários. Coube ao gabinete conservador propor as reformas para estabelecer uma carreira mais independente, dentre as quais o revezamento entre promoções por antiguidade e merecimento, assim como restrições ao poder do monarca em realizar remoções, a fim de afastar a interferência dos interesses locais nos julgados. Passou-se a privilegiar o tempo de exercício na função para promoção e acessos. O Decreto nº 687, de 1850, limitou as nomeações de juízes ordinários aos bacharéis com pelo menos quatro anos de experiência como promotor público, juiz de órfãos ou juiz municipal. Todavia, como a constituição apenas proibia que os magistrados exercessem outros “empregos públicos”, restou-lhes aberta a via de acesso aos

cargos eletivos e políticos. Esse modelo seria irradiado aos estados-membros, onde sobreviveria até 1930.

Diversas vezes no império é discutida a necessidade de redução da participação da magistratura na política e introdução de elementos que lhe dessem alguma pluralidade, mas prevaleceu o espírito de corpo, que contaminou os “juízes populares”. Em 1871, com a criação dos juízes substitutos e a aprovação da reforma judiciária, reduz-se a participação direta dos magistrados na esfera política e aumenta a representatividade do parlamento; seu enfraquecimento prejudica a consolidação do império, pois o setor militar da burocracia era indomável pelo imperador e o setor clerical não se apresentava confiável. O império, de fato, interferia diretamente no parlamento com a eleição de funcionários públicos, que chegaram a ultrapassar a metade das cadeiras da câmara.

É possível o descrédito geral não permitiu o fortalecimento e independência do poder judicial, dada a desconfiança aberta para seus membros, mesmo com a sua participação na aliança oligárquica:

O controle de constitucionalidade das leis, por sua vez, era eminentemente político, tendo sido conferido ao Poder Legislativo, a que, de resto, incumbia também a prerrogativa de interpretar as leis. Nota-se, portanto, que no concernente à organização dos poderes, a Carta Imperial aderiu ao modelo constitucional francês revolucionário, extremamente cauteloso (e mesmo resistente) em relação ao poder dos juízes, que, em geral, deveriam se limitar a atuar como a “boca da lei”, de acordo com a visão privilegiada por Montesquieu. A posição do Poder Judiciário no âmbito da arquitetura político-institucional era, portanto, bastante distinta daquela que vinha sendo engendrada na esfera do constitucionalismo norte-americano (especialmente quando a Suprema Corte assumiu a prerrogativa do controle de constitucionalidade das leis), situação que veio a ser superada (ainda assim de modo gradual) apenas a contar da proclamação da República. (SARLET *et al.*, 2017).

Em alguns pontos, houve piora em relação ao modelo colonial: a Carta de 1824 retirou do Supremo Tribunal de Justiça a possibilidade de “tomar assentos”, ou seja, uniformizar a jurisprudência, a exemplo do que fazia a Casa de Suplicação lusitana. Ao revés, criou, acima das “relações necessárias à comodidade dos povos”, um Supremo Tribunal de Justiça em cada província, composto de Juízes letrados, tirados das relações por suas antiguidades, para conceder ou denegar revistas, conhecer os delitos e erros de ofício que cometerem os seus Ministros, os das relações, os empregados no Corpo Diplomático e os Presidentes das Províncias e conhecer e decidir sobre os conflitos de jurisdição. Logo, não havia uniformização da legislação federal e se proliferou a praxe de os juízes suscitarem dúvidas quanto à interpretação das leis, submetendo os autos, para consulta, aos órgãos do Executivo, por intermédio dos Presidentes de Província. O resultado foi a procrastinação de julgamentos,

sentenças e revistas e o assoberbamento do Conselho de Estado, com milhares de consultas judiciárias. A matéria somente foi decidida em 1875, quando o projeto de Lopes Gama, que tramitava desde 1841, converteu-se em lei, permitindo que o Supremo Tribunal tomasse assentos, à moda do sistema reinol. Ou seja: durante 50 anos de nossa vida imperial, a palavra final na interpretação do direito cabia ao Executivo, sem haver uniformização na jurisprudência nacional.

Em apenas um momento, houve esgarçamento da relação entre a cúpula do Poder Judiciário e o Imperador. Em 1863, insatisfeito com as decisões tomadas pelo Supremo Tribunal de Justiça, Dom Pedro II determinou a aposentadoria compulsória de quatro membros da Corte. Joaquim de Vasconcelos, então Barão de Monserrate e presidente da Corte, recusou-se em cumprir os decretos e negar assento aos magistrados aposentados; preferiu pedir sua exoneração do cargo. Mas não decaiu da confiança do Monarca, pois permaneceu no Tribunal até sua aposentadoria, em 1878, quando recebeu o título de Visconde.

As raras questões que nos chegaram da escravidão, em especial a partir de 1850, mostram como se dava a captura dos libertos. Contata Chaloub que, desde 1830, a polícia da Corte tinha por critério prender qualquer negro solto, até que apresentasse título legítimo que não era escravo; em sua omissão, era vendido em leilão. Não são poucas as denúncias de crianças livres batizadas e de escravos dados em alforria na morte do senhor, mas cuja liberdade era frustrada pelo desejo de outro cônjuge; raramente a decisão judicial favorecia o escravo ou ex-escravo (CHALHOUB, 2012). Vivia-se o mito do “pai de todos”, o grande senhor, que poderia “proteger” seus escravos, embora não fizesse parte da mentalidade imperial sequer cogitar em punição ou senhor ou familiar que “desonrasse” sua escrava ou aplicasse castigos físicos pesados a seus cativos.

A debilidade do império para confrontar as elites ao final do século XIX ficou patente em relação à escravidão. Desde a Constituição de 1824, o Imperador Dom Pedro I proibira os açoites, torturas, marcas de ferro quente e todas as penas cruéis. Todavia, o Código Criminal de 1830 criou a pena de galés, exclusivamente aos escravos, que consistia em trabalhos forçados com argolas de ferro nos tornozelos e correntes de ferro, assim como o crime de insurreição de escravos, punido com a morte. Limitou o número de açoites ao máximo de 50 por dia, em aparente franca inconstitucionalidade. Era amplamente realizada a marcação em brasa. Ainda mais frequentes eram os homicídios e mutilações à margem da lei, que contavam com o beneplácito dos magistrados, eles mesmo frequentemente donos de escravos. Nos raros casos de absolvição, os escravos devolvidos estavam sujeitos ao linchamento, como propriedade de

seus proprietários. A profusão de documentos que mostram a selvageria, crueldade e desumanidade da escravidão brasileira revela a falsidade do mito do “bom tratamento do escravo” e desnuda a omissão conivente das elites judiciárias. Ao contrário do que pode aparentar, a Lei do Ventre Livre foi uma derrota para o movimento abolicionista na prática; além de abertamente descumprida e limitada, os juízes passaram a considerar que ela revogava as punições pelos crimes de tráfico negreiro e anistiava as condenações (COMPARATO, 1997).

Nos últimos anos do Império, o Poder Judiciário assumiu seu papel definitivo, com poderes reduzidos ao Juiz de Paz eleito e praticamente o monopólio judicial para a magistratura togada. Os juízes municipais e de órfãos, nomeados entre bacharéis com mínimo de um ano de prática forense, cumpriam mandato de quatro anos e não integravam a magistratura, pois não detinham estabilidade. A carreira começava com o cargo de juiz de direito, resultantes da promoção de um juiz municipal ou de órfãos (CARVALHO, 2017a, p. 174). O papel antes reservado ao Poder Judiciário seria ocupado pelo “partido militar”, revigorado pela Guerra do Paraguai; ao contrário da geração conservadora e monarquista de Caxias, estavam dispostos a enfrentar a elite civil de bacharéis e mostravam maior fidelidade à corporação. Mais preocupados com o recrutamento de bons soldados, opunham-se à escravidão (CHALOUB, 2012).

Integrando um “estamento burocrático”, o Poder Judiciário não teria como resolver estas questões, até porque contradiziam a classe que ele integrava, as atividades econômicas ele exercia diretamente ou os beneficiava e, em muitos casos, sua própria base eleitoral. Sobre esta expressão, faz-se necessário explicitar: a conceituação do “estamento burocrático”, base da análise de Raymundo Faoro (FAORO, 2012), não é tarefa simples e, apesar da dimensão da obra, não está claramente indicada. Embora dotada de traços em comum, a burocracia imperial dividia-se em setores e hierarquias diversas; se os magistrados integraram uma de suas facetas mais desenvolvidas, são acompanhados pelo claro, pelos militares e – em omissão muito criticada por Faoro – pelos setores produtivos que se beneficiavam imensamente da manutenção do *status quo*. No curso de *Os Donos do Poder*, chega-se à impressão que o controle estatal é um mal em si mesmo e o leitor sente-se tentado a consagrar o “estado gendarme” e reconhecer como culpa da tibieza de nossas instituições na voracidade estatal. Mas, não fossem as forças da sociedade privada, ligadas à oligarquia rural, à exploração mineira e ao tráfico de escravos, não poderia se sustentar o “estamento burocrático controlador do Estado”, que em última análise defendia seus interesses. Por outro lado, se a burocracia imperial não se caracterizava como “estamento”, no sentido feudal ou mercantilista, tampouco era um modelo weberiano de

burocracia moderna, pois obedecia a princípios nitidamente tradicionalistas e patrimonialistas. Ainda: detinha importante função política na manutenção do regime, com a cooptação dos inimigos políticos, de ocupação para segmentos importantes urbanos, dentre eles alguns proletários e captação de elementos periféricos da aristocracia rural. Logo, era dotada de racionalidade própria, importante para o sistema político (CARVALHO, 2017a).

Do período imperial, pode-se concluir que o Brasil não realizou a transição judiciária que marcou várias outras experiências da consolidação do Estado Nacional, seja porque: a) não houve uma união com as forças burguesas de natureza revolucionária, como ocorreu nos Estados Unidos e, em menor grau, na Inglaterra; b) não houve o desenvolvimento de uma burocracia própria, com instituições nativas, como ocorre na América Espanhola; c) não há uma ruptura de caráter legalista, reduzindo o poder dos juízes e com viés legalista, como ocorre na França e na Prússia. Não se nega que, em todas estas experiências, a justiça permaneceu dissociada dos interesses populares e, em última instância, como reprodutora dos interesses da classe dominante. Todavia, são modelos que favorecem a separação de poderes e a relativa independência do Judiciário, com a rejeição de seu ingresso na esfera política. No Brasil, ao contrário, em um certo *ancien regime* tropical, os magistrados transitam livremente na esfera política por toda a colônia e quase todo o império; não à toa, a efetividade das leis que protegiam os direitos dos indígenas e dos escravos era inexistente. Rigidamente separado da população por uma rígida fronteira educacional e sem condições de perceber as contradições, os juízes brasileiros eram meros agentes dos interesses do poder imperial e da aristocracia.

2.3.2 República Velha

A organização judiciária republicana antecede a própria promulgação da Constituição de 1891. Sob a justificativa da urgência, o governo provisório do Marechal Deodoro editou o Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, no qual criou a Justiça Federal e o Supremo Tribunal Federal. Mais uma vez, em traço repetido várias vezes ao curso da história nacional, muitos dos julgadores foram aproveitados da estrutura judiciária vigente, a ponto que três dos ministros da Corte ostentavam títulos nobiliárquicos, embora tivessem sido abolidos pela república (RECONDO, 2020).

A república brasileira persistiu em manter e privilegiar as relações privatistas, dentro do espírito positivista da época. Aliado do movimento da independência, o povo permaneceu “bestializado” na proclamação da república. É consenso nos historiadores que Deodoro da Fonseca, adoentado, foi instigado por Benjamin Constant, com o rumor que a prisão do Marechal havia sido decretada. Em parada, o comandante veterano limitou-se a derrubar o

gabinete. Pouco depois, José do Patrocínio usaria a tribuna da Câmara dos Vereadores para declamar proclamada a república. O imperador foi forçado a deixar o Brasil em 24 horas e Deodoro, para sua própria surpresa, se viu líder de um governo republicano provisório (MATTOS, 2013, p. 89).

Curiosamente, a república caiu exatamente quando alcançava sua maior popularidade entre as classes populares, pobres e negros, que viviam o período da abolição da escravidão, seguida de forte repressão aos delitos de “vadiagem e vagabundagem”, que terminava, em muitos casos, a força a permanência dos libertos como trabalhadores das fazendas (CHALOUB, 2012, p. 79). Na prática, mesmo com a declaração da escravatura, os libertos integravam uma parcela de subcidadania e da justificação científica do racismo e contra a miscigenação, que seguiria até os anos 30 do século XX (SCHWARCZ, 2012, p. 61). Nem os próprios republicanos tinham consenso sobre a abolição (MATTOS, 2013).

O golpe militar republicano instituiu perfil autoritário que há muito não se via. A combinação do federalismo com o presidencialismo, em vez de seguir o modelo norte-americano, retornou ao velho molde de concentração de poderes. Na primeira república, a política dos governadores fortalecia o coronelismo apoiado pelo governo federal, desde que o chefe estadual apoiasse o candidato à presidência; nos estados, os coronéis garantiam a eleição do candidato oficial, que por seu turno fornecia magistratura, ministério público e polícia que legitimasse a soberania de cada senhor.

A Constituição de 1891 cunhou a expressão que os poderes Executivo, Judiciário e Legislativo eram “independentes e harmônicos”. Criou a Justiça Federal, composta de membros vitalícios e praticamente encarregada da aplicação da legislação federal; como órgão superior, o Supremo Tribunal Federal, composto por quinze juizes, dentre cidadãos de “notável saber e reputação”. O sistema presidencialista abraçou o federalismo, com autonomia plena e justiças estaduais específicas, mas subordinadas à lei federal e à Justiça Federal.

Muito já se falou sobre o caráter anárquico, quiçá folclórico, da desastrada proclamação da república. Não nos cabe ingressar nesta narrativa, mas é certo que não havia um projeto republicano que animou os golpistas. O regime iniciou-se em cenário de descontrole econômico-financeiro, graças à política de encilhamento, que resultou na abertura desordenada de créditos e a geração de despesas públicas sem precedentes. Deodoro, uma vez confirmado no poder pela Constituinte, interveio em praticamente todos os estados para colocar seus correligionários diretos e tentou dissolver o legislativo. Ameaçado de deposição, Deodoro renunciou, ciente de que, pela Constituição, seriam convocadas novas eleições, frustrando as

aspirações de poder se seu Vice-Presidente Floriano Peixoto. O “Marechal de Ferro” fez pouco caso da Constituição e governou todo o mandato como vice-presidente em exercício, mantendo o roteiro de intervir nos estados e demitir os funcionários “deodoristas”. Os executivos estaduais florianistas dissolveram as assembleias e os tribunais Judiciários. Eclodia a ameaça de guerra civil, que foi fortemente combatida por Floriano (MATTOS, p. 95)

Essa particularidade levou a um esgarçamento das relações entre os poderes como raríssimas vezes se viu na história brasileira. O regime poderia ser republicano, mas herdara um Tribunal Superior monárquico. Desafiando a Constituição de 1891, que extinguiu os títulos nobiliárquicos e os privilégios de nobreza, o Supremo republicano era composto pelos antigos “juízes letrados”, dentre eles três barões e um visconde (RECONDO, 2018).

Governando em regime de exceção, por não convocar eleições após a renúncia precoce do Marechal Deodoro, como exigia a Constituição de 1891, Floriano Peixoto rapidamente decairia de prestígio. Hostil ao Supremo Tribunal Federal, que declarara a inconstitucionalidade da intenção do chefe do executivo de enquadrar civis no Código Penal Militar, Floriano partiu para o boicote e ameaçou inviabilizar o funcionamento da Corte. Em 1892, no famoso julgamento do *habeas corpus* nº 300, impetrado por Ruy Barbosa em favor do Almirante Wandenkolk e outros revoltosos, Floriano teria celebradamente ameaçado que, se o a medida fosse concedida, não sabia quem concederá ordem de soltura para ministros do tribunal, que dela necessitariam. O Tribunal terminou denegou a ordem de soltura por maioria, considerando que não poderia intervir em questão “essencialmente política”, o que levou o voto divergente de Pisa e Almeida a denunciar que a Constituição Republicana era interpretada de forma menos liberal e menos garantidor de direitos e liberdades que a Carta do Império. Um Ruy Barbosa esbaforido deixou o julgamento deplorando o “estado rudimentar da consciência do direito” (RECONDO, 2018, p. 3).

Em cento e trinta anos de república, apenas foram rejeitadas cinco indicações de ministros ao Supremo Tribunal pelo Senado Federal, todas durante a situação excepcionalíssima da crise institucional durante o mandato do presidente Floriano Peixoto. As marcas do autoritarismo florianista levaram o Senado a retaliar; como as decisões eram secretas, as razões pela recusa das indicações são incertas, pois as atas se perderam, com exceção do parecer jurídico que recusou notório saber ao médico Barata Ribeiro; fora dessa situação única em nossa história republicana, há mais de um século e um quarto, as indicações presidenciais ao Supremo Tribunal Federal são aprovadas com notável placidez (DE MELLO, 2014; FLORES, 2018).

Em 3 de novembro de 1891, Deodoro da Fonseca já dissolvera o Congresso Nacional, sem reação. Desde estas primeiras crises, desenhava-se a tibieza das instituições republicanas para lidar com as rupturas à ordem jurídica. Apesar da eliminação do Poder Moderador, o Poder Judiciário passou a ter papel subalterno. A livre nomeação pelo Presidente e a introdução do *judicial review* não bastaram para sedimentar um poder autônomo, na medida em que a conjuntura política oligárquica monopolizou os espaços da vida pública. Esse papel começa a se alterar durante a presidência de Prudente de Morais, em que Ruy Barbosa saborearia sua vitória, a final: seis anos depois do HC 300, renovado por seis ministros, o Supremo daria ordem de soltura em situação idêntica. O julgamento iniciou o período de maior brilho do Poder Judiciário na Primeira República, com a criação da doutrina brasileira de *habeas corpus*, dando caminho à tutela direitos para os quais não havia previsão legal (VENÂNCIO FILHO, 2011). Nos Estados, a justiça permaneceu profundamente ligada aos grandes proprietários e oligarcas, consagrada na “política do café com leite”, introduzida a partir da sucessão do de Prudente de Morais por Campos Sales. O sistema de voto “cantado” facilitava a fraude eleitoral e, quando nas raras ocasiões que o candidato escolhido pelo pacto oligárquico não se elegia, as mesas eleitorais estavam aparelhadas para, sob aparência de legalidade, consagrar o candidato escolhidos pelas elites.

Ainda assim, a elite republicana era mais representativa que a imperial, embora mais autoritário e integrada, quase que exclusivamente, por advogados, uma vez passado o período militar. Em contraste, com tintas modernizadoras, o movimento tenentista reivindicou nova configuração para a nação; não surpreendentemente, adotou como um de seus temas centrais a reforma e redefinição do Poder Judiciário, conforme manifesto dos rebeldes paulistas de 17 de julho de 1924:

A inobservância da lei básica, a perversão dos costumes políticos e as usurpações governamentais romperam o equilíbrio dos três poderes, cujos princípios de harmonia e independência estão hoje em dia desvirtuados pelo regime da compressão e das violências, de ódios e de vinditas que anulam o Legislativo, que pervertem o Judiciário dando às leis e ao Direito o cunho das preferências e paixões do Executivo, que, fiado nos preceitos constitucionais que colocam sob suas ordens os aparelhos da força, deles se têm utilizado para desenvolver uma progressão assustadora a sua ascendência sobre os demais órgãos de poder, desrespeitando sentença para intervir a mão armada na vida autônoma dos Estados (apud MACEDO, 2015, p. 181).

Em manifesto publicado uma semana depois, os tenentistas paulistas admitiam a prevalência do Poder Judiciário, menos afeito às disputas políticas que destruíam a república, desde que houvesse mudanças de fundo: “reforma radical no sistema de nomeação e recrutamento dos magistrados, adotando-se o meio que os torne em absoluto independentes dos

processos de suborno empregados pelo Executivo” (apud MACEDO, 2015). Neste sentido, os tenentistas propugnavam a racionalidade técnico-legal, com os magistrados elevados aos cargos por mecanismos independentes de nomeação e recrutamento, mediante critérios de competência, mais aptos a aplicar a justiça e respeitar a lei.

Desde 1922, se havia forjado o movimento tenentista, de caráter múltiplo e com várias facções (SAES, 2011); adotaremos aqui a visão de que, malgrado suas contradições internas, carregou vetor de modernização do Estado brasileiro, com a superação dos governos despóticos que se sucederam na primeira república. O quadro se agravou com a eleição de Artur Bernardes, em meio a denúncia de fraudes em profusão; o resultado do pleito não foi aceito com placidez, com questionamentos no Congresso Nacional e no Judiciário. As movimentações e as revoltas tenentistas, embora tenham modificado o quadro político brasileiro, foram sufocadas e seus líderes foram levados a julgamento. A sentença, contaminada pela influência e poder do Executivo, confirmou a descrença dos tenentes na solução institucional, como revela o depoimento de Juarez Távora:

Aguardavam estes [os revoltosos], confiantes, o pronunciamento do Poder Judiciário, a cuja alçada estavam submetidos. Aceitariam com menos repugnância um veredito imparcial da Justiça de seu país – do que mercês de um presidente vingativo e prepotente – concedidas através de um CONGRESSO de incondicionais. Mas o desfecho daquele processo culminou numa iniquidade. [...] aqueles a quem foi confiada a tarefa de julgar, em primeira instância, tal feito – capacitaram-se de que seria benevolência excessiva castigar os seus autores com a penalidade que lhes impunha o art. 111 do Código Penal. Sofismaram-se depoimentos insuspeitos, pronunciando-se por fim, os indiciados, depois de quase 10 meses de sumário – em 26 de dezembro de 1923 – como incurso no art. 107 do mesmo Código. Atribuíam-se-lhes, assim, intuitos de mudarem violentamente a forma de governo e a Constituição Política do país. Que tal decisão era uma injustiça, provou-o quase dois anos depois, o acórdão do Supremo Tribunal Federal, reformando aquela sentença, para pronunciar os indiciados no artigo 111, que capitulava o crime por eles realmente cometido. (...) Assim, ao publicizar-se, em dezembro de 1923, o despacho de pronúncia do Juiz Vaz de Pinto – seis dentre eles [os condenados] preferiram a vida errante de proscritos dentro da própria Pátria, à alternativa de vegetarem injustamente, durante vários anos, a vida de presídios. E, incorporando-se aos conspiradores que, dentro do Exército, congregavam elementos para por cobro, pela violência, aos desatinos que afogavam o país, tornara essa sentença a causa máxima do movimento de São Paulo (apud MACEDO, 2015, p. 159).

O desprezo aos três poderes instituídos foi abertamente expresso pelo Marechal Odílio Bacellar, que expressou em carta à imprensa que os poderes constituídos (executivo, legislativo e Judiciário) não passavam de sociedade de auxílios mútuos, e para, livremente agirem, urdiram a célebre lei de imprensa como forma de fechar a réstia de liberdade ainda permitida (MACEDO, 2015, p. 172).

Como porta-voz do movimento, Juarez Távora defendia a nacionalização da política, a forte presença do Estado na economia e se opunha ao sistema democrática de representação. Como resposta, advogava profundas reformas políticas e sociais, dentro da lógica da modernização conservadora, para quem o Poder Judiciário teria o papel de auxiliar a romper o poder da oligarquia retrógrada (CARVALHO, 2019).

Destaca-se que esta visão gris da primeira república não é consensual. Segundo Lilia Schwarcz, o legado da primeira república é positivo, pois deve ser entendido a partir de seu contexto histórico e das dificuldades vividas:

O importante é que o período da primeira república comportou-se como uma reação e um desafio à longa e enraizada monarquia brasileira, que terminava seus dias em baixa e com a popularidade do imperador em alta. O regime estava falido, por ceto, mas a figura de Pedro II se sustentava, assim como sua figura carismática. Foi difícil superar essa “realeza” real e mítica, ainda mais com um presidencialismo tão desacreditado. O fato é que a República teve uma primeira década difícilíssima, mas acabou vingando a partir da construção de um projeto de cidadania e igualdade jurídicas garantidos pelo novo Estado. Os obstáculos eram grandes; ainda mais em um país marcado por práticas de favor, de domínio pessoal e violência. Não se ultrapassa facilmente um sistema que prevê a posse de um homem por outro, apenas na base do decreto e da lei. Por isso, o processo foi marcado por rupturas e descontinuidades; mudanças e muita manutenção. Os anos 30 representam assim um novo momento a solidificar a e também rever ganhos e recuos da Primeira República (SCHWARCZ, 2012, p. 298).

2.3.3 Período varguista

Após o golpe militar de 1930, aos poucos erigiu-se no Brasil o modelo nacional-desenvolvimentista, como resposta à crise política e econômica que rompera o equilíbrio da Primeira República. Na expressão de Werneck Vianna,

O nacional-desenvolvimentismo consistiria na nova práxis burguesa por meio da qual se garantiria continuidade a essa velha solução brasileira, compatibilizando os ideais de modernização econômica das novas elites com a preservação do domínio das oligarquias tradicionais — que ainda reteriam grande parte da população do campo sob o estatuto da dependência pessoal. Por definição, de sustentação pluriclassista, o regime nacional-desenvolvimentista consistiria em uma inovação no sistema da ordem ao admitir, pela via da estrutura corporativa sindical e da outorga da legislação protetora do trabalho, a incorporação dos trabalhadores do mercado formal urbano às instituições e à ideologia de Estado, impondo a eles, em contrapartida, uma situação de heteronomia, com o que se esperava reforçar a sua legitimidade e conferir ao seu projeto o simulacro de uma representação dos interesses da coletividade como um todo (VIANNA, 1999, p. 44)

Um dos primeiros movimentos getulistas, em 1931, foi a redução dos salários dos Ministros do Supremo e a demissão, por decreto, de seis deles, envolvidos com a oligarquia rural ou com a repressão ao movimento tenentista. Afora o “voto de saudade”, a única voz isolada de protesto foi do Ministro Hermenegildo de Barros. Por ironia, um dos cassados,

Godofredo Cunha, era o Presidente do STF ao momento do golpe e desejou a Vargas os melhores votos ao “governo de fato” (RECONDO, 2018, p. 9). Getúlio persistiu seguindo o figurino centralizador de caudilho, com a intervenção em todos os estados, forte centralização orçamentária e fiscal.

A ascensão de Vargas significa um momento em que o equilíbrio entre a oligarquia da agricultura de exportação e a burocracia estatal foi rompido em favor desta última, o que possibilitou o surgimento do empresariado industrial, beneficiando a agricultura regional, que dependia de indústrias para se desenvolver. Simultaneamente, estabeleceu-se um forte estamento burocrático, que se consolidou com a criação do DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público em 1938, que introduziu os princípios da administração burocrática clássica.

Esse capitalismo de Estado fez com que o Brasil ultrapasse com relativo êxito a crise mundial de 1929. Seu perfil populista permitiu a concessão de direitos básicos às classes mais desfavorecidas, que estabeleciam relação direta com o caudilho. Desde 1902, havia greves no Brasil mais fortes nas regiões mais industrializadas, que alcançaram seu ápice em 1919-1920 (SCHWARCZ, 2012). À medida que as reivindicações eram acolhidas pelo corporativismo, houve a cooptação da classe trabalhadora, com a criação do Ministério do Trabalho, da Justiça do Trabalho administrativa e suas Juntas de Conciliação e Julgamento, da Consolidação das Leis do Trabalho e da estrutura sindical paraestatal e delegada; para manter certo equilíbrio com as oligarquias rurais, os direitos eram restritos ao trabalhador urbano (COMPARATO, 2017). O regime varguista não tocou no sistema político “coronelista”; segundo Victor Nunes Leal (1949), a prática dos votos de cabresto nas áreas rurais, dada a precariedade da justiça e a conivência da polícia, manteve as eleições municipais no poder governista, o que somente seria parcialmente erradicado após a Era do Estado Novo.

Após o movimento constitucionalista de 1932, foi convocada a Constituinte, que levou à redefinição do Poder Judiciário brasileiro em 1934. Superando a unicidade da justiça única federal no Brasil, o texto manteve a dualidade entre Justiça Estadual e Federal, para julgar questões baseadas em lei federal, por pressão das oligarquias estaduais (POLETTI, 2012). Prevaleceu a ideia de que os ministros da Corte Suprema seriam nomeados, com aprovação do Senado, entre brasileiros natos de notável saber “jurídico” (para evitar indicações como Barata Ribeiro) e reputação ilibada, dentre 35 e 65 anos. Em hipertrofia do Poder Executivo, previa-se que os juízes federais seriam escolhidos pelo Presidente da República, em lista quántupla, entre

os indicados por escrutínio secreto pela Suprema Corte. Mais ainda: o Presidente e Vice do STF passaram a ser indicados pelo Executivo e não mais eleitos pelas próprias cortes.

Embora fossem ampliadas as garantias, com a positivação do mandado de segurança e regulação do habeas corpus, o texto constitucional não resistiu ao embate com o Poder Executivo. Em verdade, a intenção getulista de implantar um regime autoritário se tornava mais clara a cada dia e a aparência democrática reluzia como verniz que prenunciava o endurecimento do regime. Em meio às crises que desembocaram no Estado Novo, o Poder Judiciário chancelou as ações violentas e repressivas do Poder Executivo:

Segundo Carone, o principal articulador contra a ANL foi Filinto Müller, Chefe de Polícia do Distrito Federal. Seu relatório assinalava o extremismo da Aliança a partir de elementos retirados do discurso de Prestes lido pelo jovem Carlos Lacerda. O interessante é o que Carone aponta: o discurso foi lido à noite, mas o início da reação já se dera durante o dia. Em seu relatório ao Ministro da Justiça, Vicente Ráo, Filinto Müller denuncia um plano “comunista” para tomar o poder, no qual estava previsto o fuzilamento de militares legalistas e não comunistas em frente às suas casas e, às vezes, no interior mesmo; caminhões armados com metralhadoras contra a população etc. A reação se alastrou e muitos foram presos; militares aliancistas foram perseguidos: praças expulsas e oficiais interrogados. Hercolino Cascardo impetrou Mandado de Segurança em nome da ANL, que acabou indeferido. Para o magistrado que o julgou, as provas apresentadas por Filinto Müller eram óbvias e conclusivas. A burguesia apoiou maciçamente o governo (ARAÚJO NETO, 2012, p. 232-233).

A acusação se dera em processo francamente forjado, cuja falsidade era evidente, mas que se revelou estratégico para o endurecimento do regime e para o qual assentiu, respeitosamente, o Poder Judiciário:

(...) a acusação original contra a Aliança era de uma falsidade flagrante. Mas, todas as elites nacionais, até no Judiciário, se curvaram aos desígnios da burguesia e fingiam “acreditar nas mentiras oficiais” quando da impetração dos “HABEAS CORPUS” (sic). Todos os defensores do país “contra sua venda”, contra as violências, “contra a exploração medieval dos trabalhadores do campo e sua escravização com salários de fome nas cidades, todos que se batem pelas liberdades públicas” seriam considerados extremistas nos termos próprios aos integralistas (ARAÚJO NETO, 2012, p. 235).

O período do Estado Novo varguista consistiu em uma aliança autoritária do líder populista, em liderança que se assemelha à dominação carismática e estabelece conexão direta com os segmentos populares que haviam sido alijados pelo poder da proteção jurídica e estatal. Antes mesmo da ruptura representada pela Constituição de 1937, Vargas editou a primeira Lei de Segurança Nacional em 1935 e com base nela criou o Tribunal de Segurança Nacional em 1936, subordinado à Justiça Militar, para reprimir os delitos políticos. Simultaneamente, viveu-se uma repressão selvagem e regime de força onde multiplicaram-se torturas e prisões arbitrárias. Utilizando como base a repressão à Intentona Comunista e ao Movimento

Integralista, Vargas fechou o Congresso Nacional e outorgou a Constituição de 1937. Dentre várias disposições autoritárias, a Carta afastou da apreciação do Poder Judiciário “conhecer de questões exclusivamente políticas”; aboliu a soberania do Poder Judiciário ao declarar a inconstitucionalidade das leis, pois admitia que o Presidente, caso considerasse a norma necessária ao bem estar do povo ou à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, poderia submetê-la novamente ao exame do Parlamento, que poderia anular a decisão do Tribunal por maioria de dois terços; permitia a aposentadoria compulsória, proporcional ao tempo de serviço, a juízo exclusivo do governo, no interesse do serviço público ou por conveniência do regime. O golpe final foi a redução da idade de aposentadoria compulsória para o Supremo Tribunal Federal: ao reduzi-la de 75 para 68 anos, Getúlio ganhou o poder de nomear cinco ministros. A Corte não esboçou um sinal de reação e, ao contrário, agradeceu os elogios getulistas aos ministros compulsoriamente afastados (RECONDO, 2018, p. 8).

A passividade do Poder Judiciário frente aos abusos e violências do Poder Republicano foi assim resumida por um indignado João Mangabeira, para quem o poder de Estado mais frágil no período de 1892 a 1937 foi o Judiciário, com raros dias de resistência (MANGABEIRA, 2020; MANGABEIRA, 1987).

O exercício do poder por Getúlio Vargas em todo o Estado Novo sequer respeitou a própria Constituição outorgada, que exigia plebiscito para a sua vigência definitiva e limitava o mandato presidencial a seis anos. Tais circunstâncias levaram Francisco Campos, o grande jurista varguista, a defender, em 1945, já rompido com seu antigo líder, que a Constituição de 1937 jamais entrara em vigor (PORTO, 2012, p. 13).

Não havia separação de poderes, tampouco possibilidade de aproximação entre os anseios do povo e o Poder Judiciário, pelo forte elemento populista e o apelo carismático da ditadura varguista, aqui descrito por Werneck Vianna nas tintas aplicadas por seus críticos:

O populismo resultaria da manipulação das massas trabalhadoras, em sua maioria com origem no mundo rural, mediatizada pela ação carismática de um líder, as quais seriam incorporadas ao sistema da ordem pelo duplo caminho de acesso aos direitos sociais e uso de cursos simbólicos de integração, com o que se procuraria levá-las à abdicação da autonomia enquanto classe e à perda de distinção dos seus interesses em favor dos interesses da coalizão de elites à testa do Estado. O carisma, no caso, não se comportaria como uma ação propiciatória ao encantamento do mundo e como um fiat do novo, cumprindo o seu papel em um processo de conservação com mudança controlada, pondo o interesse — e não apenas dos trabalhadores — sob a tutela da racionalização burocrática do Estado. O apelo ao carisma seria, então, um recurso do atraso, e contra ele se deveria insurgir o interesse do trabalhador, cuja racionalização nos sindicatos reclamaria o mercado como direção principal — e não o Estado, que negaria a construção da sua autonomia —, onde o moderno que lhe seria intrinsecamente constitutivo encontraria campo livre para estabelecer as

raízes, ao longo do tempo e a partir "de baixo", de uma nova forma de Estado (VIANNA, 1999, p. 45).

É sintomático que o governo varguista tenha implantado a Justiça do Trabalho, como forma de conter e satisfazer os anseios da classe trabalhadora e, ao mesmo tempo, de racionalizar a produção e inseri-la dentro do Estado, dentro do molde corporativista que previa a representação classista e o poder de interferência estatal nos sindicatos e entidades de classe. As relações de trabalho, aliás, eram semi-escravocratas na Primeira República; em 1917, eram delitos penais as greves e a reunião em sindicato. Na expressão do último presidente do período, Washington Luiz, a questão social era uma questão de polícia. A concessão de vantagens às classes populares, que passam a se enxergar na esfera política, é uma herança varguista, que por essa exata razão será encarado como inimigo pelas elites mais retrógradas, em todos os setores da sociedade:

O populismo varguista, mesmo levando-se em conta que estava longe de ser um sistema democrático, tinha exigências distributivas que eram vistas como incompatíveis com um processo acelerado de acumulação de capital. (...) As forças armadas, convencidas do poder que tinham adquirido e obcecadas pelo anticomunismo, foram incapazes de aceitar a competição de novos atores e o conflito democrático (CARVALHO, 2019, p. 170).

Ao final do período varguista, o líder caudilhista preparou sua saída do poder de tal forma que, ao conceder anistia a todos os criminosos políticos desde 1934, colocou fora do exame do Poder Judiciário os torturadores e assassinos do Regime do Estado Novo, solução idêntica à que seria adotada no ocaso no regime militar, com a Lei da Anistia, em 1979. O Estado brasileiro iniciava a sina de jamais levar um torturador ou criminoso político a julgamento pelo Poder Judiciário.

2.3.4. Período pós-guerra

A reconstitucionalização do Estado, com a deposição de Vargas e a convocação da Assembleia Constituinte, permitiu ao Poder Judiciário consolidar, enfim, um caminho de relativa independência em relação ao poder central, o que lhe tornou mais permeável e heterogêneo.

A Constituição de 1946, malgrado seu caráter bem mais democrático e avançado que o regime que a antecederia, sucumbiu à pressão da guerra fria que se iniciava. Proscreeu o partido comunista e restringiu fortemente o direito de greve, proibido para as atividades econômicas “fundamentais”, em rol que poderia ser ampliado por simples Portaria do Ministério do Trabalho. Em episódio que mostra bem a debilidade institucional de que ainda padecia o Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal negaria mandado de segurança do Bispo de Botucatu contra o fechamento da igreja e de uma escola pelo governo federal, invocando o princípio

republicano do estado laico. Acuado pela Igreja e pelo governo, a Corte acabou denegando a segurança (COMPARATO, 2017, p. 160).

No julgamento do pedido de Café Filho para retomar à presidência da república, o Congresso Nacional decretou o Estado de Sítio e o impedimento do vice-presidente. Apesar de defesa legalista de Ribeiro da Costa, terminou por prevalecer o voto de Nélson Hungria, para quem “a nudez rude da verdade” se impunha ao “manto diáfano da fantasia”. A imposição dos tanques e baionetas estão acima das leis, da Constituição e, portanto, do Supremo Tribunal Federal. “A insurreição é um crime político, mas quando vitoriosa, passa a ser um título de glória; e os insurretos estarão a cavaleiro de um regime legal que infligiram; sua verdade é que conta, e nada mais” (HUNGRIA, 2012, p. 27). No final, o julgamento foi suspenso, até o final da decretação do estado de sítio, o que obliquamente favoreceu a tese profética de Nelson Hungria.

As crises se intensificaram ainda mais com a posse de João Goulart, depois da renúncia de Jânio Quadros. As forças legalistas venceram em um primeiro momento, mas a certo preço; o regime parlamentarista foi implantado e os poderes do presidente, reduzidos. Pelo menos três atentados foram planejados contra João Goulart e frustrados. É possível que Goulart, assim como Vargas, tenha entendido mal o novo perfil das Forças Armadas e suas alianças na sociedade brasileira:

Vargas, em seu segundo governo, assim como João Goulart, mais tarde, foi incapaz de entender as características na nova organização militar que ajudara a criar, não mais manipulável pela cooptação de generais. O desencontro talvez não fosse inevitável. Que tenha existido foi uma infelicidade para o país, na medida que impossibilitou um processo de modernização econômica menos concentrador e um processo de democratização mais acelerado (CARVALHO, 2019, p. 170).

Coerente com esse ponto de vista, José Murilo de Carvalho defende que o golpe de 1964 não foi fruto de um condicionamento externo irresistível e um movimento econômico avassalador; mais que a *fortuna*, as grandes causas sociais e explicações macroeconômicas, foi a *virtú*, as ações e omissões dos grandes personagens e agentes públicos, que precipitou esses acontecimentos. Jango acirrou a insatisfação dos quartéis e abriu mão de reunir forças políticas para realizar suas propostas; daí não se implica uma culpabilização das forças políticas e democráticas que animavam João Goulart, mas da ausência do determinismo econômico-histórico (CARVALHO, 2019).

O líder gaúcho manteve-se irredutível na defesa das reformas de base e recusou-se a negociar do congresso, o que talvez fosse àquela altura, efetivamente, inútil. O cenário do golpe já estava urdido.

2.3.5 Regime militar

A compreensão do papel do Poder Judiciário durante o período que se seguiu e precedeu ao golpe militar de 1964-1985 exige que se considerem variáveis importantes.

Primeiro, o Judiciário de 1964 já não era homogêneo como aquele que existia a época do Império ou mesmo na Primeira República. A existência de várias escolas de direito, a pluralidade de ideias dentro da magistratura e a consagração da admissão mediante concurso de provas e títulos possibilitavam o acesso de candidatos que não dependiam diretamente do favorecimento político para ascender ao cargo inicial da carreira.

Pode-se dizer que a Justiça Estadual adquirira certa independência, o que tornava difícil controlá-la ou prever suas ações a partir de um viés único; esta particularidade forçou à edição do AI-2, como será visto, assim como a recriação da Justiça Federal, apenas com juízes nomeados, voltada à obtenção de decisões favoráveis ao Executivo e submetidas a uma estrutura própria, sob os Tribunais Federais de Recursos, sem sofrer sequer a correção dos Judiciários Estaduais. Não era incomum que fossem concedidos *habeas corpus* pelos juízes estaduais, apenas para que os acusados fossem presos, ato contínuo, por ordens exaradas de inquéritos policial-militares (FREITAS, 2012, p. 11). Há várias orientações e facções na magistratura, nem sempre organizadas, como ocorreu na sociedade civil.

O segundo ponto de inflexão é que o governo autoritário atingiu distintamente os juízes de acordo com sua hierarquia e papel na sociedade brasileira. Dessa forma, um juiz estadual ou trabalhista de longe dos centros urbanos estaria menos suscetível a atentados à sua independência do que um magistrado que exercesse atividades nos tribunais superiores ou nos tribunais regionais federais.

O terceiro ponto, que relativiza e matiza o anterior, é que o autoritarismo é uma forma de governo que não resulta apenas de um arranjo interno das forças armadas; é fruto do concerto entre forças oligárquicas rurais, grandes setores econômicos e da pequena burguesia e classe média. Seus efeitos se irradiam pela violência e desprezo às normas sociais e às autoridades que não participam diretamente do poder. Os empresários seriam agentes essenciais para financiar a repressão e o combate à subversão. Não importa a instituição que se integre: escolas, universidade, hospital, governo e, notadamente, os poderes instituídos: o indivíduo passa a ser, antes de tudo, um elemento a serviço da ideologia de unidade nacional, reunidos em um pensamento único e inserido no movimento de combate aos “subversivos” e inimigos do sistema.

O quarto – e derradeiro ponto – é que o desenvolvimento da ditadura militar passou por diversas fases e, internamente, estava igualmente cindido. Muitos militares, membros de poder (dentre eles juízes), servidores públicos e integrantes da sociedade civil que aplaudiram no primeiro momento o golpe militar, deflagrado após um longo período de inquietação social, em grande parte precipitado pela imprensa, acelerado pela inabilidade de João Goulart e da forma com que conduziu as “reformas de base” em choque ao Congresso Nacional. Todavia, à medida que se desvanecia a promessa de devolução rápida do poder aos civis e se recrudesciam os anos de chumbo, o apoio popular e institucional se esmaeceu, o que reforçou a necessidade de criar mais e mais mecanismos de controle social e alongou a ditadura. Como expressa José Murilo de Carvalho, a expectativa era de um golpe cirúrgico, que devolvesse em seguida o poder aos civis (CARVALHO, 2019, p. 172). Nesse sentido, havia amplo apoio ao golpe, a ponto que o Presidente do Supremo Ribeiro da Costa, estritamente legalista na questão “Café Filho”, animou-se a aderir à “revolução” no primeiro momento.

Estes elementos eram reunidos pela chamada “Doutrina de Segurança Nacional”, desenvolvida na Escola Militar das Américas, então situada no Panamá e que consistia na concepção de que a noção de guerra “externa” estava superada; em tempos de guerra fria, os inimigos eram domésticos e estavam contaminados pelo comunismo que ameaçava o mundo, o que tornava necessário: a conquista dos órgãos de imprensa; a criação de sistemas elaborados de inteligência, que elegem a tortura como um dos métodos preferenciais de obtenção de informação; e a ocupação dos espaços de poder por elementos leais, objetivos presentes desde antes de sua positivação, por força do Decreto nº 898/69 (FERNANDES, 2009; FREITAS, 2012). As garantias básicas do processo e do cidadão foram ignoradas; Juscelino Kubitschek foi preso por razões ignoradas por ele e sem ter acesso ao processo; seu habeas corpus, todavia, foi denegado. Sintomaticamente, ao passo que a Constituição de 1946 estabelecera que a Justiça Militar tinha competência para os crimes contra a segurança externa do país, o AI-2, redigido por Golbery, tomara o cuidado de justificar o seu uso para a garantia da *segurança interna*, o que viabilizaria juridicamente a máquina de repressão, já que o Supremo Tribunal Federal e justiça estadual concediam *habeas corpus* frequentemente, que as forças armadas resistiam a cumprir, geralmente conflito institucional que atingiu um de seus pontos mais altos com a prisão e tortuosa soltura de Miguel Arraes por força de decisão, ainda em 1965, que só se viabilizou com o empenho pessoal do Presidente do Supremo Tribunal Federal, em embate com a alta hierarquia militar e o Presidente (GASPARI, 2014a, p. 256; RECONDO, 2018, p. 27).

O Brasil se tornaria a primeira ditadura latino-americana a ecoar a doutrina ensinada na “Escola Militar das Américas”, uma das mais longevas e a única onde o exercício de poder no Serviço Nacional de Informações era um passo firme para o exercício da Presidência da República (GASPARI, 2014a).

Não era o Supremo Tribunal Federal próximo à linha de Goulart, tanto que um dos atos cogitados para a resistência por Darcy Ribeiro era a execução de seu presidente, Álvaro Ribeiro da Costa (GASPARI, 2014a, p. 108). Mas, ao se estabelecer, o golpe quis manter certo ar de respeito ao Poder Judiciário (RECONDO, 2018). Castello Branco realizou visita protocolar ao Supremo Tribunal Federal logo após o golpe, deteve-se em mesuras e juras de respeito às instituições. Não parecia nutrir interesse de perpetuar um governo de matriz autoritária, nem de cassar juízes, tampouco fazer a devassa getulista de 1930. Como resultado, o Supremo julgou ainda em 1964 que a competência para julgar ex-governadores era da Justiça Estadual; garantiu a liberdade de expressão e de cátedra; mesmo sem ser opositor, o Supremo seguia a julgar conforme os princípios jurídicos e a ordem constitucional.

Mas a volúpia golpista era maior, a ponto de o jornal “O Estado de São Paulo”, em editorial do dia seguinte, exigir a cassação dos “baderneiros” Hermes Lima e Evandro Lins e Silva, apontados por Goulart. Reza a lenda que o Presidente Ribeiro da Costa prometeu a Castello fechar o tribunal e entregar-lhe as chaves se isso acontecesse. A ameaça não se realizou, mas numerosos atentados foram realizados ao Poder Judiciário e, enfim, com Castello morto e Ribeiro aposentado, concretizaram-se as cassações.

Castello preferiu, em um primeiro momento, aumentar a composição da Corte de 11 para 16, a fim de neutralizar a influência dos ministros nomeados por Juscelino Kubitschek e João Goulart. Previa a criação de uma nova turma, mas não teve o sucesso pretendido. Por regimento interno, os novos ministros foram diluídos entre os mais antigos e a mudança na jurisprudência da corte não foi sensível. Golbery considerava uma fraqueza de Castello ter poupado o Poder Judiciário e, sempre que um preso político era solto, queixava-se que sobrava o Tribunal “evidente espírito contrarrevolucionário” - o próprio Castello admitiria, em 1968, esse equívoco (GASPARI, 2014c, p. 167; RECONDO, 2018, p. 25).

Uma das nomeações para a Corte realizada para as cinco vagas abertas no regime militar, o udenista Aliomar Baleeiro é também uma das indicações aprovadas por menor margem. Pedro Aleixo, Adauto Lúcio Cardoso e Milton Campos, em protesto contra o ato institucional nº 2, recusaram a indicação, aceita por Aliomar Baleeiro, Prado Kelly e Oswaldo Trigueiro (BENEVIDES, 1981). Colecionador de desafetos e provocações, nem sequer o

regime militar o tornara mais palatável ao Senado. Sua defesa de uma corte mínima, restrita ao papel de tribunal constitucional, tampouco o ajudava. O placar de 22 a 20 a seu favor (com duas abstenções) mostra que, mesmo após o golpe, o controle sobre o Congresso não era absoluto.

Em resposta, em emenda constitucional Castello Branco atribuiria ao Supremo o poder de declarar a inconstitucionalidade de lei e norma, mas *somente* mediante representação do Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente e demitido a qualquer tempo.

Castello Branco foi convencido que era necessário dar força jurídica e proteger do Poder Judiciário instituído os atos de exceção. O preâmbulo do AI-2 passou a ser citado pelo regime como “a encarnação da natureza permanente da predominância da Revolução sobre a ordem constitucional: a Revolução é um movimento que veio da inspiração do povo brasileiro para atender às suas aspirações mais legítimas” (GASPARI, 2014a, p. 280). Como resultado, retirou da competência da Justiça Estadual a competência para julgar casos de natureza militar.

Desde o ato institucional nº 1, que outorgara uma nova constituição, os atos institucionais, eram confessadamente “revolucionários”, ou em outras palavras, ferramentas para a instrumentalização do golpe. Sem a presença de Castello, inflamado por atentados de esquerda e pressões internas para radicalização, Costa e Silva e seu gabinete se viram à vontade para editar o ato que mais agudizou a ditadura brasileira e atingiu diretamente o Poder Judiciário: o Ato Institucional nº 5. Segundo Delfim Netto, a tensão que levou ao ato era puro “teatro”; não haveria tamanho descontentamento na caserna mas havia pleno interesse em implantar uma real ditadura; segundo Golbery, o regime não estava ameaçado e os generais viam fantasmas: o ato era resultado de um governo desorientado, presidido por um homem emotivo e assessorado por um maluco e um oportunista, vaticinando cassações no Congresso e no Poder Judiciário, sem prazo para restabelecimento democrático; João Baptista Figueiredo observava que, na falta de uma saída honrosa, cada um buscava tirar o maior proveito possível e, com a acumulação dos erros da “Revolução”, só restava partir para a ignorância (GASPARI, 2014a, p. 341-345). De certa forma, o AI-5 foi uma forma de controle externo político sobre a magistratura, na medida em que suspendeu as garantias da função e minou sua independência.

O prelúdio do AI-5 foi o imbróglio e a crise institucional envolvendo o discurso de Márcio Moreira Alves, que conclamou as mulheres ao boicote aos militares. Em uma Lisístrata revisitada (ARISTÓFANES, 2003), apelava às moças que “dançam com cadetes e namoram jovens oficiais” que se recusarem a recebê-los (RECONDO, 2018, p. 120).

Talvez o machismo estrutural e a ofensa ao “macho latino” tenham tido papel na fúria com que Márcio Moreira Alves foi visado pela ditadura. Mas o fato é que, salvo a Constituição

de 1937, todas as Constituições brasileiras, consagravam a inviolabilidade dos parlamentares por suas opiniões na tribuna. Costa e Silva, na Presidência, sabia das dificuldades legais e constitucionais, mas não lhe importava: precisava agradar os colegas de farda. Gama e Silva, encarregado de encontrar uma fórmula jurídica, considerou que, embora inatingíveis, os parlamentares que abusassem de seu direito de expressão com fins subversivos estavam sujeitos à perda de seus direitos políticos. Aprovado pelo Presidente, o parecer foi remetido ao Procurador-Geral da República Décio de Miranda. Coube a Aliomar Baleeiro – escolhido em razão de seu talento político e convicção liberal – relatar o caso. Aliomar tentou costurar uma solução política, com a aplicação de uma sanção branda pela Câmara e revelando dúvidas ao Chefe do Poder. Com a aguerrida oposição do MDB, a licença para processar Márcio Alves foi negada por larga margem.

Acirrando a crise, em 28 de novembro de 1968, o Supremo Tribunal Federal julgou ilegal a prisão de civil para simples averiguações, incompatível com a ordem constitucional desde 1934; a disposição do Código de Justiça Militar não se aplicava a civis, nem mesmo quando a acusação era de crime contra a segurança nacional. Somente era justificava a prisão preventiva ou em flagrante delito. Notável a simetria com o julgamento que tanto descontentamento causara a Floriano Peixoto: a história se repetia.

Passaram-se apenas quinze dias para a edição do Ato Institucional nº 5. Proibiu-se a concessão de *habeas corpus* em crimes políticos, permitindo a prisão em IPMs por 60 dias, dos quais 10 incomunicáveis, favorecendo a tortura indiscriminada; como lembra Gaspari, o tempo era o dobro daquele definido pela Coroa Portuguesa no Decreto Régio de 1705 (GASPARI, 2014c, p. 343). Vedaram-se: as liberdades de expressão e reunião; permitiu-se o confisco dos bens, a proibição do exercício da profissão, as demissões sumárias, as cassações de mandatos a suspensão dos direitos políticos. Mais que isso: pendia no ar que o próximo passo seria o fechamento do Supremo Tribunal Federal.

A previsão sombria de Golbery se revelou certa. Dos 27 deputados federais da oposição paulista, somente 12 sobreviveram à onda de cassações; dos 71 prefeito, apenas 38. Mediante o AI-5, foram cassados e aposentados os ministros Victor Nunes Leal, Hermes Lima e Evandro Lins e Silva. Temendo igual sorte, afastaram-se “voluntariamente” Antônio Gonçalves de Oliveira e Antônio Carlos Lafayette de Andrada. O Supremo voltou a contar com onze cadeiras; quando teve a oportunidade de nomear um ministro, Costa e Silva escolheu Bilac Pinto, o idealizador da “guerra revolucionária” contra os traidores da nação (GASPARI, 2014b, p. 233). Os ataques ao Supremo Tribunal Federal tiveram efeito intimidador e multiplicador

sobre todos os juízes e inibiam a produção de pensamento crítico em todas as instituições. Os processos políticos se multiplicavam, dentre os quais o que sofreu o historiador Caio Prado, encarcerado por decisão dos tribunais militares por 525 dias, até ser absolvido pelo Supremo Tribunal Federal, em 1971 (GASPARI, 2014b, p. 235). Sobral Pinto, como resposta às cassações, propôs formalmente a renúncia coletiva dos ministros do Supremo Tribunal Federal e dos parlamentares, mas jamais foi atendido.

A linha dura do regime militar somente foi enfrentada pelo Poder Judiciário em 1971. Com forte apoio do Poder Judiciário paulista e do Governo Federal, sofrendo pressão externa, o procurador Hélio Bicudo obteve a prisão preventiva do delegado Fleury, associado a inúmeros assassinatos e delitos de tráfico de drogas em grupos de extermínio. Vencendo o argumento de que sua prisão “daria alento à subversão esquerdista”, o Supremo Tribunal denegaria a soltura por cinco a três. Bicudo acabou afastado do caso e investigado pela Receita Federal, não sem antes apurar fatos que levaram à denúncia de 35 autoridades policiais do grupo de Fleury, envolvidas em 41 execuções, das quais o delegado participava diretamente de 22; iniciou-se seu lento ocaso, até culminar com sua morte, em circunstâncias nebulosas, em um afogamento acidental em 1979. Fleury seguiu prestigiado por toda a década de 1970, com amplo apoio do aparelho militar do governo do Estado, apesar de acusações múltiplas, dentre elas a participação na Chacina da Lapa, que não o impediram de manter as Medalha do Pacificador e de Amigo da Marinha, nem de ser escolhido delegado do ano em 1974 e 1976.

O fato sombrio é que, embora a tortura jamais fosse um instrumento legal no Brasil e inúmeras vezes chegasse, obliquamente, ao exame do Supremo Tribunal Federal ou de outros tribunais, as saídas jurídicas eram laterais, libertando com base em excesso de prazo ou argumentos formais. E jamais a tortura chegava ao Supremo por força de investigação contra o agente do Estado, mas em *habeas corpus* das vítimas. Determinar a investigação do crime de tortura pelo Ministério Público, por exemplo, seria um suicídio profissional; um juiz estadual fora “cassado” pela simples audácia de hastear a bandeira a meio pau no dia da “revolução” (FREITAS, 2012, p. 7). A fórmula mais comum no Supremo era manter a condenação obtida mediante tortura, mas considerar que já fora cumprida e determinar a libertação do réu, que já passara anos encarcerado.

Em 1974, como demonstração de força aos quartéis e intimação ao legislativo, Geisel ordenou que fosse processado o deputado Francisco Pinto, do MDB baiano, por chamar Pinochet de “assassino”, “mentiroso” e “fascista”, protestando contra sua visita. Na época, embora com relações diplomáticas com os países da cortina de ferro, dentro da política dos

“países não-alinhados”, eram frequentes as ofensas dos deputados arenistas da base governista aos regimes socialistas ou a ele simpáticos. Decerto, Geisel demonstrava que poderia controlar o Poder Legislativo e mobilizar o Judiciário para fazê-lo. “Chico Pinto”, do grupo autêntico do MDB e defensor da aliança com as alas militares moderadas. O ato contrastava com a “lenta, gradativa e segura distensão” da fórmula Geisel – Golbery, mas era um aceno à linha dura e à manutenção do regime de cerceamento das liberdades públicas. Ao contrário do processo de Márcio Moreira Alves, Chico Pinto foi condenado, com base no entendimento de que a inviolabilidade não abrangia os delitos de calúnia, difamação e injúria; a decisão não foi comemorada por Geisel, que o queria condenado com base na Lei de Segurança Nacional. Chico Pinto foi condenado e preso com base no crime de difamação, com a suspensão dos direitos políticos. Ainda houve um segundo julgamento, por entrevista radiofônica, mas a pena foi considerada prescrita. Chico Pinto só voltaria à Câmara em 1979, como deputado eleito pela Bahia, cumprindo mandatos até 1992.

Algumas poucas decisões desafiavam o consenso reinante dentre elas a corajosa decisão que reconheceu a culpa do Estado na tortura e morte de Vladimir Herzog, concedida pelo Juiz Federal Márcio José de Moraes, em 1977; a indenização por danos materiais só veio em 1983, sob ameaças de perseguições e consequências aos julgadores. No geral,

(...) o Poder Judiciário de certa forma, calou-se perante a atuação dos militares, sendo impedido de aplicar as normas e princípios contidos no ordenamento jurídico, sob pena de também os membros pertencentes a este Poder serem punidos pelo descumprimento de leis e atos que fundamentavam as condutas do governo militar (MORAIS, 2012, p. 40).

Da chegada dos portugueses ao Brasil ao final do regime militar, nosso Poder Judiciário estava contaminado pelas elites patrimoniais, sejam civis, seja militares (ou, mais propriamente, militares-civis). Quando não participaram diretamente da apropriação do Estado em favor dos interesses e estamentos dominantes, foram impotentes ou omissas em defender eficientemente os direitos do cidadão.

Do ponto de vista do Poder Judiciário, sobretudo em relação ao estabelecimento de uma política judiciária, não se estabeleceu no Brasil em todo o período analisado uma burocracia estável, racional, nos padrões weberianos, dada a ausência de critérios legais claros, da interferência aberta do poder moderador do monarca ou da autoridade militar, do estabelecimento de laços de clientelismo e da admissão de que o poder estatal da força prevalece sobre a lógica e a racionalidade jurídica, expressa com clareza ímpar por Néelson Hungria.

É nesse contexto que pode ser entendida a edição da Lei Orgânica da Magistratura Brasileira, que passou a ser conhecida como LOMAN. A Lei Complementar nº 35/79 à

Constituição de 1967/69 foi promulgada pelo presidente Ernesto Geisel e inteiramente gestada durante o regime militar. A ideia dominante na LOMAN é de hierarquia rígida, com a eleição dos dirigentes dos tribunais realizada mediante eleição reservada aos membros mais antigos e o colégio eleitoral reservado aos desembargadores, tal como rigidamente concebido em seu art. 102; ao mesmo tempo, o Poder Judiciário é encastelado e isolado da sociedade, com mecanismos de controle inteiramente internos, cuja eficácia será praticamente nula, a não ser para limar as vozes dissonantes das dinastias judiciárias. Estimulam-se mazelas como o nepotismo e o compadrio, que coincidem com os males que acometem o Estado brasileiro; enfim, insere-se regra que impede os juízes de comentar sobre processos em tramitação, impondo a lei do silêncio entre os magistrados. O perfil da legislação permaneceu profundamente influenciado pelos princípios da hierarquia e tradição que remontam à concepção castrense da legislação que funda a magistratura nacional.

Como fruto desse concerto, a sociedade brasileira permaneceu desarranjada, sem passado, sem possibilidade de se reconciliar com os crimes cometidos, nem evitar que se eles se repitam. Não é surpreendente que nossos episódios autoritários se repitam e outros pensamentos autoritários se tornam dominantes. Com uma diferença: o padrão dominante na ditadura militar, nacional-desenvolvimentista, proeminente dentre os países não-alinhados, permitia entrever uma ideia de nação que, com as contradições e em meio ao autoritarismo reinante, se afirmasse no cenário internacional. O pensamento autoritário pós-regime militar renuncia ao modelo nacional-desenvolvimentista, em favor da absoluta dependência econômica internacional e alinhamento neoliberal.

A consequência é a manutenção de um “Estado neopatrimonial”, que coopta os burgueses e grupos de interesses para, em última análise, favorecer a preservação das desigualdades sociais crônicas ao país.

2.4 Conclusões

Max Weber, convencido da inevitabilidade do capitalismo, detectou que a forma ótica de organização nesse sistema é permeada pela dominação racional-legal e por burocracia com critérios de impessoalidade, previsibilidade e segurança, que oferece plenas vantagens em relação ao sistema patrimonialista. Ao longo da história do Brasil, as deficiências do Poder Judiciário no período colonial e imperial jamais foram definitivamente superadas, imperando a imbricação espúria entre os juízes e os poderes executivo e legislativo, com ausência de independência, favorecimento amplo às elites e à classe dominante e manutenção do perfil autoritário. O legado de quase quatrocentos anos de história mostra que o Poder Judiciário

sempre esteve aliado às forças conservadoras, quando delas não fazia parte diretamente. Desenvolveu uma agenda de autopreservação, compreensível dada sua fragilidade nos embates com o Poder Executivo. Não existe ruptura com este estado de coisas como a Constituição de 1988, que manteve inalterada a composição do Supremo Tribunal Federal e recepcionou integralmente a Lei Orgânica da Magistratura, legado do período autoritário. A herança que passa a constituinte de 1988 é de um modelo extremamente verticalizado, com concentração de poder e descompromisso com a realização da cidadania e dos direitos fundamentais. Frente a essa carga, o Constituinte deu soluções insuficientes, que exigirão a criação do Conselho Nacional de Justiça e o desenvolvimento da política judiciária atual, cujos traços e serão tratados no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3
O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A FORMULAÇÃO DE UM PERFIL DO
MAGISTRADO BRASILEIRO

Neste capítulo, são analisados os traços do Poder Judiciário na Constituição Federal, nos aspectos relevantes a este trabalho; as demandas e a justificativa para criação do Conselho Nacional de Justiça; a formulação da política judiciária o planejamento estratégico, a política de metas e o sistema de avaliação; os caracteres da cultura organizacional que se forma nesse ambiente; a intuição do perfil profissiográfico subjacente ao magistrado, partir dos estímulos e desestímulos formulados.

3.1 O Poder Judiciário brasileiro na Constituição de 1988

Como reconhece Felipe Recondo, até 1988, o Supremo Tribunal Federal, na realidade política, estava abaixo dos demais poderes e se mostrava impotente e incapaz a responder aos ímpetos autoritários do Executivo e Legislativo, mesmo nos momentos de maior amplitude (RECONDO, 2018, p. 14). É sintomático que, ao sair do regime de exceção militar, o primeiro presidente civil em um quarto de século, José Sarney, tenha honrado o compromisso firmado por Tancredo Neves no sentido de não buscar a punição dos crimes, assassinatos e torturas cometidos pelos agentes do regime, com a interpretação ampla da lei de anistia, que igualou os delitos de opinião e manifestações pacíficas contra o governo com os atentados violentos e a prática, bem mais ampla, do terrorismo de Estado e tortura. Como bem expressa Floriano:

As características do processo de transição brasileiro permitiram, porém, ao governo ditatorial o estabelecimento de salvaguardas visando à impunidade, que só poderia ser assegurada graças à desinformação acerca do que realmente ocorreu naquele período. Nesse processo, o establishment putschista manteve-se próximo ao poder, frustrando em reiteradas ocasiões diversos dos princípios mais basilares da justiça de transição, quais sejam, o direito à memória, à verdade, à justiça e à reparação. É exemplo paradigmático disso a Lei n. 6.683/1979 – a chamada Lei de Anistia – promulgada durante o regime militar, que buscou firmar o entendimento de que, em nome da democracia, os crimes de lesa-humanidade cometidos no período também deveriam ser perdoados (FLORIANO, 2012, p. 16).

A jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro, ao acolher amplamente a auto-anistia e estendê-la para considerar fora de punibilidade delitos como tortura, estupro, ocultação de cadáver e sequestro, será razão da condenação de duas condenações Brasil pela Corte Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH, 2010; CIDH, 2018).

José Sarney cumpriu a promessa da Aliança Democrática, convocando a constituinte, mas de forma controversa, utilizando os deputados eleitos em 1986, somados aos senadores eleitos em 1982, ainda no governo Figueiredo. Alavancou a eleição com o Plano Cruzado de fevereiro de 1986, que combateu a inflação e o descontrole econômico com o congelamento

dos preços, salários e taxa de câmbio; a conversão dos contratos pela média do último semestre; a criação de um novo padrão monetário, o cruzado; e a extinção da correção monetária.

As medidas eram insustentáveis a longo prazo, mas Sarney utilizou toda a popularidade do plano para estendê-lo ao máximo, mesmo quando os indicadores de desabastecimento e de dívidas públicas se mostravam alarmantes. O objetivo claro de Sarney era obter artificialmente uma maioria estrondosa nas eleições para assegurar o controle da assembleia constituinte e dos governos estaduais. Em novembro de 1986, o Brasil pintou-se de PMDB, com as cores mais conservadoras da Frente Liberal. O partido conquistou 22 dos 23 governos estaduais, 38 das 49 vagas no Senado e 260 dos 487 deputados federais.

A decisão de não convocar uma assembleia constituinte exclusiva contrariou os movimentos populares, mas amoldou-se aos termos atípicos da eleição de 1986, que seria responsável pela elaboração da Constituição de 1988.

Em seguida à eleição de 1986, José Sarney decretou o Plano Cruzado II, que envolveu o aumento generalizado de impostos e tarifas públicas, em percentuais muitas vezes superiores a 100% e cortes em gastos públicos. A inflação disparou e, com ela, as perdas aos trabalhadores. A repressão e censura retornaram. A constituinte foi instalada sob clima de protestos. Desenhava-se uma carta de viés extremamente conservador, com o domínio de bancadas do PMDB e PFL. Para interferir numa conjuntura já problemática, José Sarney havia instituído “comissão de notáveis”, que elaborou o “Anteprojeto Afonso Arinos”, com a participação de vários intelectuais, dentre os quais Gilberto Freyre, Jorge Amado e o futuro político Cristóvam Buarque. Contudo, Ulysses Guimarães sinalizou que não aceitaria a imposição do texto-base pelo Executivo e o devolveria (BRASIL, 1987d). Embora publicado no Diário Oficial, Sarney jamais remeteria o anteprojeto Arinos oficialmente ao Congresso, embora parte da Constituição de 1988 claramente nele se inspire. O caminho das forças democráticas foi encontrar espaços para atuação no Regimento da Constituinte, cujo relator era Fernando Henrique Cardoso. A incorporação de 122 emendas de iniciativa popular contrapôs um projeto alternativo. Por meio de manobras regimentais, a união do grupo progressista do PMDB e das esquerdas terminou por aprovar ideias que desagradaram a maioria conservadora, que criou o grupo conhecido como “Centrão”. Reagindo à proeminência dos políticos mais progressistas, que haviam revelado maior organização, conseguiram alterar o regimento do Congresso para permitir destaques para votação em separado (DVS) e emendas aglutinativas, que visavam a restringir as conquistas que estavam sendo construídas.

No que concerne ao Poder Judiciário, as semelhanças entre o anteprojeto Afonso Arinos e a Constituição de 1988 são marcadas, com uma notável distinção: a Comissão de Notáveis criou o Conselho Nacional de Magistratura, nestes moldes:

Art. 280 – O Conselho Nacional da Magistratura, com sede na Capital da União e jurisdição em todo o território nacional, compõe-se de quatro Ministros do Supremo Tribunal Federal, um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, um Desembargador de Tribunal de Justiça dos Estados e um representante do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, por este eleito, para servir por tempo certo, durante o qual ficará incompatível com o exercício da advocacia.

§ 1º – Ao Conselho cabe conhecer de reclamações contra membros de Tribunais, sem prejuízo da competência disciplinar destes, podendo rever processos disciplinares contra juízes de primeira instância, determinar a disponibilidade de uns e outros, observado o disposto no art. 268 desta Constituição.

§ 2º – Junto ao Conselho oficiará o Procurador-Geral da República (BRASIL, 1986).

A discussão na Subcomissão do Poder Judiciário não cogitou a criação de um órgão interno ou externo de controle ou apuração de desvios de conduta de magistrados; curiosamente, previu a criação de Colégio Superior e Conselho Superior do Ministério Público.

O desenho do Poder Judiciário ficou reservado à III Comissão, da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, na submissão “c”, do Poder Judiciário e do Ministério Público. O relatório começa com uma conclusão sombria:

A Justiça brasileira é antes de tudo demasiadamente lenta. A solução dos litígios requer, geralmente, bastante mais tempo do que seria razoavelmente necessário para seu término. Processos que poderiam ser solucionados em horas ou dias levam meses ou anos; demandas que a boa técnica processual recomendaria finalização em meses e anos demandam décadas. (...) A Justiça brasileira é inacessível aos setores de baixa renda. São milhões de pessoas que preferem sofrer – sem nada reclamar – lesões aos seus direitos do que recorrer ao juiz, isso porque os litígios são caros e demorados. (...) Até na Justiça trabalhista – ramo criado precipuamente para facilitar a defesa dos direitos dos trabalhadores – a demora estimula a aceitação de acordos a rigor lesivos e, portanto, em substância, denegatórios da Justiça. (...) A segurança de uma boa sentença em qualquer das justiças (cível, criminal, trabalhista, federal) vê-se ameaçada pela imensa sobrecarga de trabalho dos juízes. Um juiz brasileiro profere quatro a cinco vezes mais decisões que em outros países e, em que pese a competência e dedicação da imensa maioria de nossos magistrados, esse acúmulo de trabalho não pode deixar de refletir na qualidade das decisões. A segurança de uma boa sentença é ainda ameaçada em algumas regiões pela dependência em que o Poder Judiciário se encontra diante de um Executivo hipertrofiado (...), tanto no que respeita ao orçamento de gastos de suas atividades quanto aos vencimentos dos juízes e às promoções na carreira (...). Finalmente, a ação da justiça brasileira vê-se bastante limitada pela impossibilidade de estender os efeitos de certas decisões aos casos semelhantes (...) isso retira eficácia social à Justiça e a limita, especialmente no âmbito cível, à solução de conflitos, na sua maioria patrimoniais, entre os grupos sociais de maior poder econômico (SAMPAIO, 1987a).

Em suma, as mazelas destacadas pelo relator foram: a) a excessiva demora para as decisões; b) a inacessibilidade aos cidadãos de baixa renda; c) a imensa sobrecarga de trabalho aos juízes; d) a falta de independência em relação ao Poder Executivo; e) a ausência de eficácia coletiva nas decisões. Plínio de Arruda Sampaio também deplora a impunidade na esfera penal e a superlotação das prisões.

O relatório final previa: a nomeação por ato do próprio tribunal, vedada a interferência do Poder Executivo; a extinção do Supremo Tribunal Federal, com a criação do Tribunal Constitucional, formado por nove ministros, escolhidos em partes iguais pelos poderes da república, para mandato de doze anos, vedada a recondução. Para uniformizar a legislação federal, criava-se o Superior Tribunal de Justiça. Para a Justiça do Trabalho, defendeu-se que a tutela coletiva somente seria possível se as partes quisessem resolver o conflito mediante arbitragem, vedada a concessão de vantagens inferiores àquelas concedidas pelos patrões.

A versão final do relator, após análise das emendas, transformava o Supremo Tribunal Federal em um órgão misto, composto por dezenove ministros; oito deles cumpririam mandato de doze anos, sendo metade indicada pelo Executivo e metade pelo Congresso Nacional. Os ministros eleitos, somados a quatro ministros vitalícios indicados pelos seus pares, comporiam a Seção Constitucional, à qual estava reservado o julgamento das arguições de inconstitucionalidade e os recursos constitucionais. Os demais magistrados comporiam a Seção Especial, com competência para mandados de segurança e “habeas corpus”, segundo quem for a autoridade coatora, e os recursos extraordinários (SAMPAIO, 1987b). A engenhosidade da solução, credita Sampaio, cabe ao constitucionalista Michel Temer:

Então, a ideia surgiu – e foi consubstanciada brilhantemente pelo Constituinte Michel Temer, numa emenda que acolhi – e se coloca o Supremo Tribunal Federal; o número de Ministros é aumentado, fazendo-se duas seções básicas: uma Seção Constitucional e uma Seção Especial. Na Seção Constitucional, os Ministros serão temporários - quatro indicados pelo Executivo, quatro indicados pelo Legislativo e quatro indicados pelo próprio Supremo, em rodízio, de tal maneira que, periodicamente, se renove essa Corte Constitucional, que funciona no Supremo, com a competência originária do Pleno, portanto, amalgamado no Pleno, e com a presença de Ministros do próprio Supremo na Corte Constitucional. Acho que esta é a solução de equilíbrio para o momento que vivemos, é a solução de equilíbrio para o quadro de forças que está no País. Não nos esqueçamos de que uma Subcomissão já aprovou o Tribunal Constitucional que vamos ter, depois, de coordenar e compatibilizar essas duas decisões. Acho impossível também o fato de virmos para cá, recebemos todas as queixas e críticas a respeito da Justiça e sairmos daqui com a mesma organização (SAMPAIO, 1987b, p. 4).

O engenhoso sistema arquitetado pelo relator para o Supremo Tribunal Federal foi acolhido no anteprojeto final, que fixou, ainda, os seguintes princípios:

- a) a participação do Poder Executivo nas nomeações por merecimento para a carreira, assim como para os membros do quinto constitucional;
- b) a previsão de lei complementar para regulamentar os processos de natureza coletiva;
- c) a criação de julgados especiais, com a participação popular obrigatória na fase de conciliação (BRASIL, 1987a).

De um momento inicial em que se procurava a desvinculação da influência do hipertrofiado Poder Executivo, considerado um dos principais problemas para a segurança do Poder Judiciário, o anteprojeto constitucional foi se amoldando lentamente, até contemplar padrões de interferência extremamente semelhantes ao que vigia à época da Constituição de 1967-69. Prevaleram o conservadorismo e as pressões para que a Constituição mudasse o mínimo, o que manteve mazelas e defeitos históricos no Poder Judiciário brasileiro.

O anteprojeto da Comissão ainda resistia à nomeação de todos os membros do Supremo Tribunal Federal pelo Poder Executivo. Eliminava as seções sugeridas pela Subcomissão, mas propunha a ampliação para dezesseis ministros vitalícios, cinco deles indicados diretamente pelo Presidente, seis deles escolhidos em votação secreta pela Câmara e cinco deles escolhidos pelo Presidente da República em lista tríplice apresentada pelo Poder Judiciário (BRASIL, 1987b). Como se sabe, sequer este resquício de tripartição de poderes sobreviveu à redação final. Por pressão do “Centrão” e do Poder Executivo, persistiu a formulação clássica do Supremo Tribunal Federal, escolhido pelo Presidente da República e confirmado após sabatinas meramente rituais, recheadas de medidas e elogios.

O segundo ponto de interferência direta do Poder Executivo é nas nomeações de merecimento para os tribunais. Mesmo após a Emenda Constitucional nº 45, as indicações para o merecimento são sujeitas ao escrutínio do Poder Executivo, cuja lógica obedece à racionalidade política e ignora as credenciais jurídicas e a carreira dos candidatos. O resultado é que as regras vigentes estimulam a negociação política para ascensão na carreira, o que conspira contra o ideal do Poder Judiciário imune a influências externas.

A verdade é que o texto final da Constituição Federal pouco avançou em relação às mazelas denunciadas no relatório inicial. A regulação ao Poder Judiciário é muito mais extensa do que aquela prevista na Carta de 1967-69, mas não se denota uma clara ruptura. A constituição outorgada pela ditadura militar garantia formalmente os direitos à igualdade e ao princípio da reserva legal; respeitava o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; vedava a

exclusão da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual (o que não tolheu, entretanto, os atos institucionais); impedia a prisão, senão em flagrante delito ou por ordem escrita de autoridade competente, com a comunicação imediata ao juiz competente; garantia a ampla defesa, com os recursos a ela inerentes; previa a assistência judiciária aos necessitados, na forma da lei, dentre outros dispositivos. Logo, não se tratava da ausência da declaração formal de direitos, mas de sua efetividade, já que os enunciados eram neutralizados e frustrados pelo regime autocrático. Quanto ao Poder Judiciário, nenhuma mudança estrutural foi feita, com a manutenção da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, urdida e aprovada durante a ditadura militar. Todavia, o texto constitucional de 1988 pouco trouxe para combater a excessiva demora para as decisões. Avançou ao criar a Defensoria Pública da União, para dar acesso aos necessitados e prever a assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, mas nada fez em relação à sobrecarga de trabalho aos juízes; omitiu-se e, em alguns pontos, agravou a falta de independência do Poder Judiciário em relação ao Poder Executivo. Manteve a ausência de eficácia coletiva nas decisões, com a tímida criação do mandado de segurança coletivo.

Por outro lado, como destaca Fábio Comparato, a Constituição aprovada padece de vários vícios de origem:

a) o congresso constituinte, eleito em pleito ordinário para o qual não houve convocação específica, não submeteu a Constituição ao referendo do povo brasileiro;

b) sem poderes específicos, os legisladores seguem alterando-a, em média cinco vezes por ano, sem referendo nem consulta popular, tampouco aprovação nas assembleias estaduais;

c) o referendo e o plebiscito somente podem ser convocados por competência exclusiva do Congresso Nacional, o que gera a bizarra circunstância de que o instrumento de manifestação democrática direta do povo depende da autorização de seus representantes;

d) a doutrina do Estado de Direito, segundo a qual é princípio fundamental do Estado moderno a submissão de todo órgão de poder ao controle jurídico de outro órgão, para evitar abuso, foi notadamente afastada em relação ao Supremo Tribunal Federal e ao Presidente de República, sendo que este somente pode ser processado pela licença de dois terços da Câmara, o que favorece a “compra de votos” (COMPARATO, 2017, p. 187).

Em contraponto, Maria Teresa Sadek apresenta uma visão altamente positiva do desenho constitucional para o Poder Judiciário: “De aplicador de leis e códigos, o Judiciário foi configurado como agente político, cabendo-lhe controlar a constitucionalidade e arbitrar conflitos entre o Executivo e o Legislativo” (SADEK, 2010, p. 16). Ainda: “A Constituição de

1988 representou 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” (SADEK, 2004, p. 4). Todavia, este diagnóstico parte de uma expectativa extremamente baixa: a fragilidade do Poder Judiciário no quadrante ditatorial e a sobreposição de competências que inviabiliza o Supremo Tribunal Federal. Nos itens apontados anteriormente, não houve atenção, apesar do diagnóstico preciso traçado no relatório do constituinte Plínio Sampaio.

Em consequência, os princípios fundamentais da Constituição – a República, a Democracia e o Estado de Direito – foram consagrados no texto final, mas, “segundo a inveterada tradição brasileira, servem de bela fachada do edifício constitucional, encobrendo a realidade efetivamente vigente, na qual eles são desconsiderados” (COMPARATO, 2017, p. 185).

É necessário por em relevo que, apesar da construção de uma nova ordem jurídica, a Constituição de 1988 manteve, em linhas gerais, a estrutura política e os modelos hermenêuticos da era ditatorial; sequer houve substituição dos Ministros do Supremo Tribunal Federal nomeados pelos Presidentes do tempo do regime militar, pouco à vontade na ordem democrática. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pouco avançou nos primeiros anos, profundamente influenciada por uma concepção centralista de poder. Dois exemplos: em 1990, discutiu-se sobre os requisitos constitucionais de relevância e urgência, indispensáveis à edição das medidas provisórias. Como fartamente comprovado, as medidas provisórias são um resquício do projeto constitucional parlamentarista, derrotado ao final das votações na assembleia constituinte (BRASIL - SENADO FEDERAL, 2004). Contudo, as decisões do Supremo Tribunal Federal recém investido de valores democráticos consagraram um poder quase moderador ao Presidente da República, tornando quase insuscetível de controle jurisdicional ou mesmo legislativo tais requisitos, nos julgamentos proferidos na ADI 221 MC e ADI 1.717 MC:

[ADI 221 MC] O que justifica a edição dessa espécie normativa, com força de lei, em nosso direito constitucional, é a existência de um estado de necessidade, que impõe ao poder público a adoção imediata de providências, de caráter legislativo, inalcançáveis segundo as regras ordinárias de legiferação, em face do próprio *periculum in mora* que fatalmente decorreria do atraso na concretização da prestação legislativa. [...] É inquestionável que as medidas provisórias traduzem, no plano da organização do Estado e na esfera das relações institucionais entre os Poderes Executivo e Legislativo, um instrumento de uso excepcional. A emanção desses atos, pelo presidente da República, configura momentânea derrogação ao princípio constitucional da separação dos Poderes (BRASIL, 1993).

[ADI 1.717 MC] No que concerne à alegada falta dos requisitos da relevância e da urgência da medida provisória (que deu origem à lei em questão), exigidos no art. 62 da Constituição, o STF somente a tem por caracterizada quando neste objetivamente evidenciada. E não quando dependa de uma avaliação subjetiva, estritamente política, mediante critérios de oportunidade e conveniência, esta confiada aos Poderes Executivo e Legislativo, que têm melhores condições que o Judiciário para uma conclusão a respeito (BRASIL, 2000).

Com tal conclusão contraditória à ordem democrática, o poder do Presidente para a edição de medidas provisórias excedeu o que se dispunha sob a Constituição de 1967/69, outorgada sob o regime de exceção, pois o extinto decreto-lei criado pelo art. 55 da Emenda Constitucional nº 1 somente o admitia para questões de segurança nacional, criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

Em um segundo ponto, o regramento do mandado de injunção, medida inserida na Constituição exatamente para permitir a concretização dos direitos constitucionais, foi extremamente esvaziada no julgamento do MI 168/RS, pela Corte composta em sua esmagadora maioria de ministros nomeados durante o regime militar:

Mandado de Injunção. Natureza. O mandado de injunção. Natureza. O mandado de injunção nem autoriza o Judiciário a suprir a omissão legislativa ou regulamentar, editando o ato normativo omitido, nem, menos ainda, lhe permite ordenar, de imediato, ato concreto de satisfação do direito reclamado: mas, no pedido, posto que de atendimento impossível, para que o tribunal o faça, se contém o pedido de atendimento possível para a declaração de inconstitucionalidade da omissão normativa, com ciência ao órgão competente para que a supra (BRASIL, 1990).

A perplexidade é maior porque, se para a medida provisória se admitia a “momentânea derrogação ao princípio constitucional da separação dos Poderes”, para o mandado de injunção ela se erigiu um princípio intransponível.

Embora algumas decisões desse período tenham sido superadas, grande parte da jurisprudência foi mantida e o último ministro nomeado por um presidente militar, Sidney Sanches, permaneceu no Tribunal até 2003.

Completando o quadro, a magistratura brasileira ainda é regida pela Lei Complementar nº 35, de 1979 (LOMAN), gestada durante o regime militar e comprometida com uma visão extremamente verticalizada dos tribunais, reforçando seu caráter centralizador e escassa democracia interna e externa. Esse modelo não será rompido com a Constituição Federal, nem com a Reforma do Poder Judiciário. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em julgamentos diversos, exprime que a LOMAN foi plenamente recepcionada pela ordem constitucional, o que gera a desconfortável situação de que outras carreiras jurídicas,

regulamentadas após o advento da Constituição de 1988, possuem regulamento mais democrático e afinado com o Estado Democrático de Direito.

3.2 Os anseios para a criação de um órgão de controle do Poder Judiciário

A criação do Conselho Nacional de Justiça deve ser contextualizada em quatro perspectivas: a) a pressão do Banco Mundial e capital internacional, que financiou a “modernização” do Judiciário sob prisma neoliberal e formulou as bases para os organismos de controle e direção; b) a fratura histórica entre Judiciário e população, com o déficit de cidadania que acompanhou sua história, salvo exceções pontuais; c) a insuficiência das previsões constitucionais para superar a crise da administração burocrática; d) a pressão política por reformas que assegurassem transparência e condições de desenvolvimento; e) a crescente judicialização da política e a ocupação pelo judiciário de novos espaços.

A análise da pressão do Banco Mundial e do divórcio do Poder Judiciário dos anseios da população e da guarda das liberdades e garantias individuais já foram objeto deste. Trataremos a seguir das duas outras perspectivas.

321 A insuficiência das previsões constitucionais para superar a crise da administração burocrática

O frágil equilíbrio constitucional de 1988 resultou em uma solução consensual que consagrou a continuidade do modelo de Judiciário encastelado, sem participação da sociedade civil ou órgãos de controle, com a manutenção, para toda a administração pública, de modelo corporativo ultrapassado. Ao tempo da elaboração e promulgação da Constituição de 1988, a burocracia pública era ainda dominada pelo empreguismo, nepotismo, clientelismo e corrupção. Como observara Max Weber, não se fizera a separação entre Estado e mercado, necessária ao pleno desenvolvimento do capitalismo. Era necessário substituir a administração patrimonialista pela administração burocrática moderna, racional-legal. Contudo, no último quarto do século XX, já ficara claro que, para os desafios postos ao estado social-econômico - que sucedera ao minimalista estado liberal - a administração clássica pública burocrática é “lenta, cara, autorreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos” (BRESSER-PEREIRA, 2006b, p. 237). Seria imperioso implantar a administração pública gerencial, por força da “diferenciação de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também da legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania” (BRESSER-PEREIRA, 2006b, p. 239). Lamenta o autor que a Constituição de 1988, todavia, passa a largo dessas preocupações:

[...] A Constituição sacramentaria os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente

centralizada, hierárquica e rígida, em que toda prioridade seria dada à administração direta, e não à indireta. A Constituição de 1988 ignoraria completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira, revelaram nesse momento uma incrível capacidade de ver o novo (e) [...] decidiram completar a revolução burocrática antes de pensar nos princípios da moderna administração pública. Ao agirem assim, seguiram uma lógica linear compatível com a ideia de que primeiro seria necessário completar a revolução mecânica para só depois participar da revolução eletrônica (BRESSER-PEREIRA, 2006b, p. 241).

Remata Bresser Pereira: a Constituição visou a instalar a administração pública burocrática, tarefa ainda incompleta em 1988; mas a prática constitucional mostrou que era necessário dar um passo à frente, em direção da administração pública gerencial. Ao prever o regime jurídico único para toda a administração pública direta, autárquica e fundacional, o legislador constituinte igualou todas as carreiras de servidores e impediu que o Estado tivesse maior flexibilidade para recrutar seus quadros. Sem eliminar definitivamente os vícios do patrimonialismo e nepotismo, o quadro se agregou aos vícios da administração. O autor considera que deveria ser dado tratamento especial às carreiras em que se exerce o poder de Estado. Sua proposta é de implantação da administração pública gerencial, sobre as conquistas da burocracia da racionalidade formal (BRESSER-PEREIRA, 2006b).

A administração pública brasileira carecia de delimitação rígida entre a esfera pública e a privada, com corpo burocrático neutro e impessoal, capaz de lidar com os desafios sociais com adequada capacidade técnica e equidade. A solução constitucional pouco fez para responder à demanda por eficiência; as críticas avolumaram-se aos altos custos e escassos resultados das organizações públicas.

O modelo clássico da burocracia weberiana se esboçava sobre a organização rígida e centralizada, com aderência a rígidos procedimentos administrativos; seu desempenho é avaliado pelo cumprimento das normas legais e ética. Em contraste, o gerencialismo exigia clara definição das responsabilidades do agente público, clara definição substantiva dos objetivos organizacionais e maior consciência do uso dos recursos públicos para a obtenção dos resultados, incorporando desta forma a eficiência (ABRUCIO, 2006). Na experiência inglesa, a reforma administrativa conduziu ao gerenciamento por objetivos e à delegação de autoridade aos servidores públicos, mas trouxe o risco de estabelecer critérios de eficiência tão ou mais rígidos que os procedimentos burocráticos clássicos, conduzindo à ineficácia. Adverte Fernando Abrucio:

Enfocar apenas a eficiência governamental acarreta outro problema: não se atribui à avaliação da efetividade dos serviços públicos a devida importância. Efetividade é entendida aqui como o grau em que se atingiu os resultados

esperados. Portanto, “efetividade” não é um conceito econômico - como a eficiência pura - e sim da avaliação qualitativa dos serviços públicos (ABRUCIO, 2006, p. 184).

Conclui o autor: o maior desafio na superação do modelo burocrático é a definição do tipo de Estado a ser construído no Século XXI, ainda mais presente no Brasil, onde jamais houve a adoção integral do modelo weberiano e se torna necessário, a um tempo, reformar a burocracia pública para lidar com os desafios econômicos mundiais e solucionar as graves questões sociais (ABRUCIO, 2006, p. 196).

Levado a último grau, o gerencialismo subestimava a participação política na administração pública e defendia a transposição do modelo privado ao setor público, olvidando, dentre outros fatores, a necessidade de garantir equidade e justiça. Esse caráter privatista aplicado à esfera pública apresenta o risco acrescido - agregados àqueles já entrevistados por Max Weber na hipertrofia da burocracia – de conduzir ao vício neotaylorista, como denunciado por Levin e Greenwood (LEVIN e GREENWOOD, 2016). Como um dos aspectos em que a teoria da administração se funde com o neoliberalismo, o neotaylorismo consiste na multipartição do conhecimento e de sua transmissão em partículas minúsculas, separadas, independentes e frequentemente competitivas entre si. Todavia, enquanto o taylorismo de fábrica é um fator de otimização da fabricação, o neotaylorismo na administração pública produz produtos sem valor; nas universidades públicas, estudadas por Levin e Greenwood, alguns dos resultados são pesquisas sociais antissociais, encastelamento em torres de marfim e ensino de graduação fragmentado e impraticável.

O desafio de reformar a administração pública se apresenta, assim, em duas frentes: a necessidade de consolidar a burocracia racional, impessoal e estruturada de forma organizada; o imperativo de assegurar resultados efetivos, mensurados em parâmetros substantivos, que legitimem a atividade burocrática. São questões que serão revistas adiante, no exame dos resultados da política judiciária vigente.

3.2.2 A pressão política por reformas que assegurassem transparência e condições de desenvolvimento.

Dez anos após a promulgação da Constituição, lamentava Werneck Vianna:

Sob o império do interesse, uma década depois de promulgada a mais democrática Carta constitucional que o país já conheceu, pode-se constatar, contra os melhores votos formulados pelas interpretações dominantes sobre o Brasil, que a ordem racional-legal não se faz acompanhar necessariamente de mais justiça — ademais, com o Executivo ultrapassando o Legislativo em matéria de legislação pelo uso das medidas provisórias, nem previsibilidade ela pode garantir —, assim como uma estrutura de classes sociologicamente “limpa” não erige automaticamente sobre si uma representação política que

favoreça as maiorias. O moderno, pois, não veio a encantar o mundo dos brasileiros, pondo-os em um faroeste idílico propício à livre-iniciativa e à realização de trajetórias individuais venturosas, mas a racionalizar a sua vida a partir de valores de mercado, como, aliás, seria de esperar de uma previsão weberiana (VIANNA, 1999, p. 45).

Não surpreendentemente, dadas as alterações insuficientes realizadas nos moldes do Poder Judiciário na Constituição, permanecia o total descontrole no Judiciário Brasileiro, que motivava atores políticos dos mais diversos matizes a exigir o controle externo do Poder Judiciário.

É possível reconhecer dois vetores claros de pressão política para a Reforma do Poder Judiciário:

a) a força política de inspiração moralista, dentro da tradição udenista, que se baseava na falta de transparência (com a expressão, popular até hoje, da “caixa preta do Judiciário) e corrupção generalizada, com o efeito de gerar a inquietação social capaz de viabilizar a aprovação da reforma;

b) a crítica advinda de outros setores da sociedade e juristas, que detectavam a incapacidade do Poder Judiciário em lidar com o papel social que se lhe exigia, com a inserção em outras esferas, em especial a judicialização da política.

As críticas ao Poder Judiciário não eram novidades no parlamento, como demonstram os candentes discursos do deputado socialista João Mangabeira. Todavia, coube à agremiação partidária União Democrática Nacional (UDN) personificar as denúncias constantes de corrupção administrativa e a caça aos escândalos, que se tornaria a marca “ideológica” do partido. Curiosamente, a UDN nasceu adotando como lema “todo o poder ao Judiciário”, como efetivamente aconteceu no golpe de 1945, em que Getúlio Vargas foi deposto e, em seu lugar, instalado o Presidente do Supremo Tribunal Federal José Linhares. Contudo, em 1957, o seu Diretório Nacional aprovou linha de atuação parlamentar que incluía “intensa atividade discursiva”, com pronunciamentos conhecidos como “pinga-fogo”, protagonizados por deputados de retórica incisiva e feroz, tendo como um dos pontos a investigação e controle sobre os processos da administração pública, sobretudo os que dizem respeito à área policial e do judiciário; destacaram-se os bacharéis da ala chamada de “banda de música”, dentre eles o futuro ministro Aliomar Baleeiro, autor da célebre expressão “mar de lama”. Em um movimento contrário ao lema inicial do partido, Carlos Lacerda chega a pedir, em dezembro de 1964 o expurgo de todo o Supremo Tribunal Federal pelo ato institucional nº 2 e criticou o “legalismo” de Castello Branco, que não o atendeu (BENEVIDES, 1981).

É nessa perspectiva que deve ser entendida a CPI do Judiciário, que se destacou dentre as pressões no plano interno para dar maior controle e transparência ao Poder Judiciário. A questão foi tomada como *cause célèbre* pelo conhecido parlamentar baiano Antônio Carlos Magalhães, figura de destaque arenista na época da ditadura. Polarizando a indignação geral, o popular político, na Presidência do Senado, instituiu a “CPI do Judiciário”, com um discurso contundente:

A Justiça não pode estar nas mãos dos indignos de praticar o Direito, dos esquecidos do seu dever singelo e nobre, que deve estar confiado a mãos ilibadas, incumbidas senão de abrir o livro da Lei, e aplicá-la. Numa época de entronização muito justa dos direitos humanos nas sociedades modernas, choca ver atos de insensibilidade e até de desumanidade de juízes. [...] O poder da justiça, seu império, encontra-se na sua imparcialidade, pois nenhum arbítrio a ela assiste para subtraí-la à declaração e ao clamor do direito. Nenhum outro poder mais alto se alevanta para inibi-la, coartá-la. Mas o que está havendo é que ela vem sendo agredida dentro de sua própria casa. "Não há tribunais que bastem para abrigar o Direito quando o dever se ausenta da consciência dos magistrados." Este pensamento de Rui Barbosa ilustra bem, e fortemente, a agressão que a justiça vem sofrendo entre as paredes de seu templo sagrado. Mas, para isso, em todas as pregas e dobras do manto da deusa do Direito, no fiel de sua balança incorruptível, na ponta e no gume de sua espada implacável, ao Judiciário impõe-se estar sustentado por magistrados da melhor cepa, punho forte e firme, caráter ilibado e ação pronta e limpa. Não se deixem os juízes assaltar pelos fumos da vaidade que os levam a julgar que o poder de que dispõem seja intocável. Não deslizem nesse erro. Não escorreguem nesse desvão. Não se confundam e não se percam os maus juízes, julgando-se acima do Bem e do Mal. Não se arroguem de intangibilidade e onipotência de deuses que sobrepassaram por sobre os cidadãos, e passem a julgar em causas impróprias. Não percam a consciência de seus deveres [...] (MAGALHÃES, 1999, n. p.).

Catalogando um sem-número de acusações de decisões de maus julgamentos e erros de interpretação da lei, a Comissão Parlamentar de Inquérito foi um momento singular da história brasileira e denotador da fragilidade da separação de poderes, na medida em que o Senado arvorou-se o poder de rever os fundamentos das decisões judiciais, misturados a casos de corrupção e desvio de conduta. Ao longo das quase 2000 folhas do relatório final, em que foram apuradas irregularidades como o escândalo milionário da construção do prédio-sede do Tribunal Regional do Trabalho da Segunda Região, foi criado amplo clima político para a aprovação de órgão de controle externo do Poder Judiciário. Havia uma constatação evidente: os tribunais não poderiam continuar sem o desmando administrativo e controle de suas atividades, sob pena da proliferação de desvios e mazelas, em prosseguimento dos vícios históricos. Ao terminar suas atividades, em 1999, o relatório final propôs a criação de órgão de controle externo (FARIA, 2009).

Não eram apenas segmentos conservadores que exigiam a reforma do Judiciário. Maria Teresa Sadek sustentou, em maio de 2004: “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” (SADEK, 2004, p. 6).

Ainda:

O Brasil das últimas décadas pouco se parece com o país do passado [...]. Qualquer retrato desse poder indicará que se está diante de uma instituição muito refratária às marcas do tempo. A persistência dos 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. [...] o grau de tolerância com as deficiências já atingiu patamares tão baixos que colocam em risco a própria convivência democrática (SADEK, 2004, p. 48).

323 A judicialização da política e o protagonismo do Poder Judiciário

O fenômeno da judicialização da política surge na segunda metade do século XX e, no Brasil, ganha impulso com a ação civil pública, criada em 1985. O instrumento é dinamizado com a promulgação da Constituição Federal para a concretização dos direitos sociais. Para Loiane Verbicaro, “a judicialização da política é o fenômeno pelo qual questões políticas, deliberadas no âmbito do Legislativo ou Executivo, passam a ser decididas nas arenas judiciais a partir de argumentos jurídicos ou, na linguagem de Dworkin, a partir de argumentos de princípios” (VERBICARO, 2019, p. 394). Na medida em que a Constituição colocou em movimento um processo de transformação social, impõe ao Poder Judiciário resolver demandas sociais que se multiplicam e congestionam os tribunais, o que é agravado pela crise institucional do Estado intervencionista. Grupos e movimentos sociais, em escala crescentes, buscam o Judiciário para “restabelecer os direitos assegurados pela Constituição, porém negados pelo Estado”, que é simultaneamente “protetor e violador dos direitos fundamentais (VERBICARO, 2019, p. 123).

Segundo José Eduardo Faria, a judicialização da política fez com que promotores e juízes se vissem forçados a desenvolver novos argumentos e fundamentações legais, ingressando em área até então restrita ao Executivo (FARIA, 2019). Antes mesmo da promulgação da Constituição, no contexto da primeira metade dos anos 80, José Eduardo Faria discorria sobre as possibilidades de atuação do Estado intervencionista mediante a intervenção regulatória no processo de transformação econômica e mudança social. Pergunta: quais as condições de eficácia dos instrumentos jurídicos de direção, regulação, organização, controle e indução de comportamentos sociais? Quais as implicações, no âmbito do sistema legal utilizado

como instrumento de desenvolvimento socioeconômico, na tendência dos regimes modernizadores em identificar, no sucesso do seu próprio desempenho de gestão, os pressupostos de legitimação a posterior do exercício autoritário de poder? (FARIA, 1988).

O questionamento de José Eduardo Faria coincide com a questão que se fazia ao final do ciclo keynesiano: é possível conceber o progresso econômico e mudança social impulsionados pelo Estado, especialmente na instância regulatória e de controle representada pelo Poder Judiciário? Qual o papel concebido para as instituições judiciárias?

A hipótese que se amolda ao paradigma implica uma concepção de sociedade, Estado e Poder Judiciário que exige do agente público profunda sensibilidade social, na medida em que o intérprete de direito não é um mero aplicador de um molde impessoal a uma hipótese fática, mas um integrador da política pública que construirá uma sociedade mais justa e equânime. Logo, o molde que se exige do juiz é que seja capacitado a resolver tais desafios e, portanto, partilhe dos valores fundantes dessa sociedade, que se exprimem na abertura da Constituição Brasileira.

Mas este não é o entendimento das forças produtivas que passaram a dominar a esfera econômico-política ao final do século XX e início do século XXI. A eclosão do pensamento e do consenso neoliberal trazem consequências que transformam radicalmente a forma de entender o mundo, com reflexos na experiência jurídica.

Com a virada do século, outro desafio se impõe: o Judiciário mais uma vez amplia sua esfera de atuação, passando de controlador da constitucionalidade para depositário da legitimidade constitucional; o controle constitucional passa a ser dirigido ao futuro e às consequências da decisão judicial. A legalidade cede lugar aos princípios da eficiência, economicidade e justiça substantiva, com prioridade na defesa das minorias, inclusão social e distribuição de renda. Contudo, os magistrados e tribunais estão despreparados para avaliar a mudança dos fatos mais dinâmicos e não possuem formação nem capacidade de aferir os resultados de sua atuação (FARIA, 2019). Na verdade, nem faz parte de nossa cultura jurídica a investigação empírica, que permanece residual, periférica e incompreendida (FRAGALE, 2012), sendo prevalente o vício regulamentador, cego aos fatos.

Embora as reflexões sejam contemporâneas, as questões já estavam postas ao legislador constituinte derivado, como estão postas ao Conselho Nacional de Justiça: a reforma seria necessária para dotar e investir o Poder Judiciário de poderes e responsabilidades para cumprir com o papel de realização dos direitos fundamentais, com menor apelo ao bacharelismo e prolixidade e desapego ao rito em favor da instrumentalidade.

3.3 A criação do Conselho Nacional de Justiça e a formulação da política judiciária

Em 1992, o Deputado Hélio Bicudo propusera modestamente proposta de emenda constitucional que recebeu o número 96, para introduzir “modificações na estrutura do Poder Judiciário”. A matéria tramitava no Congresso sem grande interesse, até que a CPI do Judiciário galvanizou a opinião pública e proporcionou as condições políticas para a criação do órgão. A proposta, que se transformaria na PEC 45/2004, tramitou com uma única divergência de monta: a composição do órgão de controle.

Discutiu-se a criação de um órgão de membros do próprio Poder Judiciário, o que foi rejeitado pela experiência negativa do Conselho Nacional da Magistratura, de atuação decorativa entre 1977 e 1988; concebeu-se o modelo nitidamente externo, utilizado em Portugal e na Argentina; e um modelo equilibrado, composto por membros internos e externos. No relatório, sugeriu-se um modelo mais enxuto e apenas com membros dos tribunais superiores, com exceção do Tribunal Superior do Trabalho e do Tribunal Superior Militar. Ao final, prevaleceria a proposta de emenda à Constituição proposta perante a Câmara Federal.

O §4º do art. 103-B, introduzido pela PEC na Constituição, segue inalterado desde sua promulgação. Dele, alguns dispositivos são específicos à formulação da política judiciária nacional, enquanto outros se referem aos aspectos disciplinares, o que também permite, indiretamente a formulação de diretivas.

A composição aprovada para o Conselho Nacional de Justiça reforçou a centralização e verticalidade do Poder Judiciário, reforçando a influência dos tribunais superiores. Composto por quinze membros, o Conselho é integrado por três ministros, indicados por seus pares; três desembargadores e três juízes de cada ramo de justiça, indicados pelo Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e Tribunal Superior do Trabalho, respectivamente; dos membros do Ministério Público, um da União e outro dos Estados, indicados pelo Procurador-Geral da República; dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; dois membros indicados pelo Poder Legislativo, um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. O Ministro do Superior Tribunal de Justiça exerce a função de Corregedor-Geral de Justiça.

Em contraste, o Conselho Nacional do Ministério Público, composto por quatorze membros, possui em sua composição sete membros do Ministério Público, sendo quatro da União e três dos Estados. Em votação secreta, o Conselho escolhe o Corregedor nacional, dentre os membros do Ministério Público que o integram.

Em síntese: os representantes da advocacia, em ambos os Conselhos, são eleitos pelo Conselho Federal da OAB; para os representantes do Ministério Público, é realizada eleição da qual participam todos os membros, para formação de lista tríplice; para os representantes da Câmara e do Senado, há eleição na casa; os Ministros escolhem entre seus pares seus representantes. A única categoria que não pode participar do processo de escolha de representantes para os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público são os magistrados de primeiro e de segundo grau. A disparidade também acontece nas eleições para os cargos diretivos dos tribunais, nas quais somente os integrantes do Segundo Grau participam e somente podem ser elegíveis a fração dos mais antigos que não exerceram os cargos de administração por quatro anos; nas eleições para Procurador-Geral de Justiça nos Estados, a regra é a eleição.

Não há como haver administração democrática e um maior engajamento do Poder Judiciário quando, em nenhum grau, aos juízes e desembargadores é assegurado o direito de voto para seus representantes nos Conselhos superiores. É uma perversão do princípio democrático, revelador de que, nas relações internas entre as instâncias do Poder Judiciário, impera hierarquia quase castrense.

Escrevendo em 2010, Maria Teresa Sadek celebrou de forma entusiasmada a criação e atuação do Conselho Nacional de Justiça e, na gestão do Ministro Gilmar Mendes, com a formulação de “políticas de gestão e de defesa de direitos e garantias fundamentais” (SADEK, 2010, p. 16). Para a pesquisadora,

A criação do CNJ e seu desempenho têm colaborado decisivamente para alargar o âmbito e profundidade de mudanças (no Poder Judiciário). As políticas implantadas pelo órgão têm atuado como um poderoso agente propulsor de alterações, algumas com reflexos para além do Judiciário. A proibição de nepotismo e o teto remuneratório ilustram essa maior abrangência. [...] Os problemas são graves e muito longevos. No entanto, pode-se sustentar que foi rompida a inércia e enfrentados tabus (SADEK, 2010, p. 20).

Assim como Maria Teresa Sadek, Roberto Fragale salienta que cada presidente do Conselho Nacional de Justiça traçou prioridades e estratégias diversas para seu mandato e, no biênio sob a batuta de Gilmar Mendes, é que se estabeleceram as bases para a políticas de metas e de aferição do desempenho jurisdicional (FRAGALE, 2013). Com efeito, embora instalado em 14 de junho de 2005, o Conselho Nacional de Justiça apenas adotou claramente uma política judiciária nacional com a “política de metas”, criada em 2008 e vigente desde 2009, que se completa com o sistema de mensuração de resultados consistente no uso de indicadores

apoiados na metodologia de análise envoltória de dados (DEA), refletidos na atuação individual pelos sistemas de avaliação para promoção.

É do molde de juiz e de Poder Judiciário resultante desta metodologia, associada ao sistema de avaliação, às normas regulamentares e à jurisprudência administrativa do Conselho, que se tratará na parte final deste trabalho. A combinação desses aspectos na formulação de um perfil de um modelo de juiz ou “juiz ideal” será vista adiante.

3.4 A política judiciária traçada pelo Conselho Nacional de Justiça

3.4.1. O planejamento estratégico e os valores e objetivos do Poder Judiciário

Em sentido oposto ao questionamento de José Eduardo Faria (2009), a pergunta realizada pelos idealizadores da reforma do Poder Judiciário, que se prolongará para o Conselho Nacional de Justiça e a política de metas de avaliação é: qual a forma de garantir que o juiz seja eficiente e produtivo? Que perfil de juiz e Poder Judiciário podem assegurar que haja o maior número de decisões possível, dentro do menor espaço de tempo?

A resposta proposta levou à agudização e empoderamento da alta burocracia estatal, incorporando ao Estado os moldes ideológicos que caracterizam o pensamento neoliberal, que se agregam a um Poder Judiciário cujo molde normativo - a Lei Complementar nº 35, de 1979 - havia sido gestado sobre rígidos conceitos de hierarquia, com modelo verticalizado de poder e decisão, atomização dos conflitos e afastamento da participação popular. O modelo aperfeiçoado pelo Conselho Nacional de Justiça não irá romper nem inovar nessas características; em alguns pontos, irá agravá-las, mas com um outro tipo de mecanismo de justificação ideológica: a obsessão pela legitimação do Poder Judiciário, travestida em uma forma perversa de *accountability*, pela quantidade e celeridade de julgamentos, afastado de qualquer preocupação ética ou teleológica. Nesse sentido, o esforço normativo foi formidável e cada juiz se equipara e mede, com uma metáfora adequada para os tempos neoliberais, simultaneamente: como uma corporação despida da responsabilidade social e obrigações éticas; como um computador, incapaz de ter outro vetor axiológico dissociado do resultado da aferição meramente quantitativa da produção e tempo, como se passará a demonstrar.

Seguindo a metodologia de planejamento estratégico traçada para o Poder Judiciário, a avaliação dos magistrados deveria seguir os valores e objetivos do planejamento estratégico nacional e institucional. A concepção é de que os valores, objetivos e postulados do planejamento estratégico devem ser concretizados e efetivados nas políticas e ações administrativas, sob pena de se tornarem palavras vazias, sem ressonância nas instituições, desperdiçando o esforço intelectual e humano realizado para sua elaboração.

Significa: pela própria metodologia administrativa adotada pelo Conselho Nacional de Justiça, o sistema de avaliação deveria valorizar os princípios constitucionais e preservar os direitos e garantias fundamentais e concretizar os valores e objetivos do Poder Judiciário, conforme previstos nas Resoluções nº 70 e 184 do Conselho Nacional de Justiça.

O maior desafio considerado para o Poder Judiciário, do ângulo a sociedade brasileira, é assegurar a efetividade da prestação jurisdicional, consagrada no índice IEJus - Índice de Efetividade da Justiça, que combina acesso à justiça, duração do processo e custo, que se exprime em “garantir no plano concreto os direitos da cidadania, como usuários dos serviços públicos, como eleitor, como trabalhador-produtor cidadão consumidor e cidadão contribuinte, buscando-se atenuar as desigualdades sociais e garantir os direitos das minorias” (BRASIL, 2014, p. 10).

É notável que, apesar de constituir o principal objetivo e mereça as mais belas palavras nos documentos oficiais, o valor e objetivo são notórios ausentes da avaliação dos juízes. Não há um mísero item, nem métrica, que permita averiguar qual a efetividade do Poder Judiciário e se o movimento é progressivo ou regressivo. Não foi localizada nenhuma norma do Conselho Nacional de Justiça que indique elementos para cálculo do Índice de Efetividade da Justiça - IEJus, passados quase seis anos da Resolução que o criou.

Desconhece-se qual a combinação de critérios de acesso à justiça, duração do processo e custo. Considerando o histórico de formulação de indicadores que abstraem os índices sociais e se baseiam em dados autorreferenciais, é previsível que o índice, caso um dia seja implementado, será uma abstração que visará a aferir a efetividade da Justiça sem pesquisa social, o que é indefensável para um cientista social ou político.

O tema da “Gestão democrática do Poder Judiciário” também integra as prioridades do Poder Judiciário, que consagra como objetivo “institucionalizar a gestão democrática e participativa” (BRASIL, 2009). Um sistema de avaliação dos magistrados deve, portanto, pautar-se pelo diálogo, estimulando a interação entre avaliador e avaliado.

Pode-se dizer que, em três dimensões diferentes, o valor não é seguido pela sistemática de avaliação dos magistrados brasileiros.

No primeiro vetor, o princípio democrático foi abolido logo na gênese do Conselho, já que a Emenda Constitucional nº 45/2004 retirou dos magistrados de primeiro e segundo grau a possibilidade de participarem na eleição de seus representantes, em contraste com os representantes dos advogados, membros do Ministério Público e indicados pela Câmara e Senado Federal. A medida acentuou o forte traço hierárquico e a ausência de democracia interna

no Poder Judiciário, reforçada pela circunstância de que o Supremo Tribunal Federal, em reiteradas ocasiões, haver consignado que é compatível com a Constituição Federal a forma de escolha dos dirigentes dos tribunais prevista na LCP 35/79, com o colégio eleitoral restrito aos desembargadores e o número de candidatos equivalente aos cargos de direção.

Tal imperfeição do texto constitucional poderia ser suavizada se os tribunais superiores implantassem medidas que assegurassem certa participação dos magistrados de primeiro e segundo graus.

A Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho tentou, em dois mandatos seguidos, realizar eleições prévias para constituir lista tríplice a ser apresentada ao Tribunal Superior do Trabalho, para que os representantes do primeiro e segundo grau fossem escolhidos com a participação de seus pares.

Na primeira oportunidade, a lista dos candidatos ao segundo grau foi ignorada, mas foi aprovado o terceiro colocado para o primeiro grau. Na segunda oportunidade, nenhum dos magistrados eleito na lista tríplice foi escolhido. Não houve uma terceira edição (ANAMATRA, 2008; BRASIL, 2020).

Em um segundo plano, o valor e objetivo da gestão democrática é também negado pela sistemática de avaliação. O sistema é completamente assimétrico e se baseia na avaliação de um desembargador ou comissão de desembargadores sobre os juízes de primeiro ou segundo grau candidatos às vagas para promoção. Não se adota um padrão dialógico, nem minimamente participativo para a realização da avaliação. Mais ainda: se a avaliação é afeita à gestão democrática, seria recomendável realizar avaliação 360°, a ser considerada, ainda com restrições, na aferição de desempenho e *accountability* (AINSWORTH, 2016). Tal não ocorre, pois o modelo reproduz a matriz autoritária e vertical que marca o Judiciário brasileiro.

Em uma terceira dimensão, também não é considerada a gestão democrática quando não se considera, na avaliação do juiz, suas práticas na condução do órgão. Como gestor, é dever do magistrado conduzir o órgão judiciário de forma democrática. Todavia, este fator é notavelmente ausente das resoluções que cuidam da avaliação dos magistrados.

Discorre Luiz Antonio Palma e Silva que

os modelos mais avançados de políticas públicas reúnem agentes públicos federais, estaduais e municipais, as redes sociais, os cidadãos usuários ou destinatários manifestando-se nos fóruns e conferências, o que torna o planejamento e a execução, tanto nas áreas econômicas como nas sociais, atividades programáticas de grande visibilidade (SILVA, 2011, p. 16).

Não é o que acontece na formulação e acompanhamento das políticas judiciárias brasileiras.

Introduzidos pela Resolução nº 70 e mantidos na Resolução nº184, ambas do Conselho Nacional de Justiça, os valores de credibilidade e ética são inteiramente aplicáveis às normas e procedimentos de avaliação. No âmbito institucional, implica “agir com honestidade e integridade em todas as suas ações e relações” (BRASIL, 2009), constituindo-se, em vez de uma atividade esporádica e isolada, uma prática permanente; logo, um sistema adequado deve ser permanente, confiável e justo.

Mais uma vez, é difícil concluir que o sistema de avaliação obedece a este critério, na medida em que é episódico, não permanente e imperscrutável, até para os juízes avaliados. De igual forma, permanece restrito aos juízes que estão em condições de obter a promoção; para os demais, nenhuma avaliação é feita, o que atinge todos os desembargadores e os ministros dos tribunais superiores.

Na atual metodologia, um dos macrodesafios do Poder Judiciário é a melhoria na gestão de pessoas, relacionada, na Resolução nº 70, que encara o objetivo de “motivar e comprometer magistrados e servidores com a execução da estratégia” (BRASIL, 2009); logo, um sistema adequado deve ser motivador e inspirar a execução da estratégia institucional. Contudo, a melhor forma de comprometer os magistrados é com sua participação democrática, que resta frustrada, como se expôs acima. Por outro lado, a existência de critérios de avaliação pouco claros e que se vinculam à consagração do “quantitativismo”, não se estimula nem motiva a força de trabalho. A respeito, a pesquisa realizada por Luiz Werneck Vianna, Maria Alice Carvalho e Marcelo Burgos detectou que mais de 85% dos magistrados entendem que o nível de stress é crescente; quase 80% pensam que crise do pânico, suicídio, crises de ansiedade e depressão são crescentes; quase metade dos juízes de primeiro grau necessitaram de intervenção médica, psicológica ou psiquiátrica por problema ou dificuldade emocional ou psíquica após o ingresso na magistratura (VIANNA *et al.*, 2018).

Na pesquisa realizada no diagnóstico institucional do Tribunal Regional do Trabalho da Oitava Região apenas cerca de 30% dos participantes responderam afirmativamente ao item: “Obtenho reconhecimento pelo meu empenho em realizar o trabalho e alcançar metas” (BRASIL, 2018, p. 5).

A política do Conselho Nacional de Justiça é débil neste sentido e o ingresso de meta específica para cuidar da saúde de magistrados e servidores somente ocorreu muito recentemente, sendo ainda impossível mensurar seus efeitos.

Mais um eixo do sistema de planejamento estratégico do Poder Judiciário é a cooperação. É um valor muito bem-vindo, especialmente em nossa cultura jurídica e judiciária

competitiva, que reflete os valores capitalistas, reproduz valores egoístas e individualistas e desvaloriza as relações sociais baseadas na solidariedade e realização das potencialidades humanas (ORIO, 2015).

Pode-se afirmar com vigor: o sistema de avaliação está em franca oposição com o objetivo de solidariedade, pois estimula a competição e não valoriza os resultados coletivos, com avaliações que levem em respeito os juízes de determinada Comarca ou em varas especializadas. É certo que, retoricamente, se elogia a cooperação entre os magistrados para compartilhamento das experiências de gestão judicial e das melhores práticas processuais, ao “prezar pelo compartilhamento de boas práticas e pela criação de sinergia na execução de atividades e desenvolvimento de projetos estimulando o desenvolvimento do conhecimento coletivo e da cultura de cooperação” (BRASIL, 2009); logo, um sistema adequado deve estimular a cooperação e o compartilhamento de experiências e boas práticas.

Tal como na gestão democrática, a cooperação pode ser encarada em dois ângulos, fracassando a avaliação dos magistrados em ambos: além de estimular comportamentos competitivos, não mede e premia os juízes que adotam postura cooperativa.

Uma das ações de eficiência operacional definidas no planejamento estratégico nacional é “realizar a gestão por competência”, definida institucionalmente como meritocracia: “valorizar conhecimentos, habilidades e atitudes das pessoas, de modo a incentivar a busca pela excelência na prestação jurisdicional” (BRASIL, 2009). De igual sorte, um dos objetivos institucionais é “garantir que magistrados e servidores possuam conhecimentos, habilidades e atitudes necessários e suficientes para o alcance dos objetivos estratégicos”; logo, um sistema adequado deve avaliar os conhecimentos, habilidades e atitudes dos magistrados. Na medida em que este trabalho conclui que a sistemática de avaliação consagra critérios que fogem à valorização das condutas realmente esperadas, o sistema fica muito aquém de agasalhar o objetivo.

Outro valor fundamental do planejamento estratégico é a transparência, definida institucionalmente como “praticar atos com visibilidade plena no desempenho de suas atribuições”. É um aspecto que merece especial preocupação, uma vez que os indicadores de clima organizacional relacionados com a comunicação dos tribunais são extremamente débeis, o que sugere que a organização tem grande dificuldade em tornar transparentes suas políticas e atos; logo, um sistema adequado deve ser transparente, acessível e claro. É outro ponto que os tribunais precisam priorizar, mas que não é auxiliado pela existência do sistema de microgerenciamento de atividades consagrado na Resolução nº 106 do Conselho Nacional de

Justiça. Confirmando a hipótese, a avaliação institucional do Tribunal Regional do Trabalho da Oitava Região apresentou resultados extremamente negativos para a comunicação institucional, com reprovação de dois terços do universo pesquisado.

3.4.2 O sistema de avaliação para promoção.

Até 2005, ainda não se sedimentara o entendimento de que a promoção de magistrados e a escolha de listas tríplexes sequer deveria ser feita em sessão pública, nem com voto aberto e fundamentado. Ao contrário, a regra era que as promoções fossem realizadas em votação secreta, sem necessidade de nenhuma justificativa. As mazelas eram tantas que prevaleciam os vícios de paternalismo, “filhotismo” e favorecimento pessoal que grassavam no Judiciário (PIRES, 2015).

Foi apenas mediante requerimento apresentado pela Associação dos Magistrados Brasileiros que o Conselho Nacional de Justiça entendeu que a promoção de magistrados por merecimento deveria ser decidida por voto aberto, fundamentado e realizado em sessão pública, observados os critérios objetivos definidos pela Constituição Federal (art. 93, II, c, modificado pela Emenda Constitucional EC 45/04). Segundo o pedido da AMB, seria necessário que

[...] cada Tribunal discipline, pelo menos, (a) quais as condutas do juiz que haveriam de ser consideradas para contribuir ou para prejudicar a aferição do merecimento, (b) quais os parâmetros para o fim de poder ser quantificada a operosidade no exercício do cargo, e (d) qual a valoração atribuída para cada curso de aperfeiçoamento. Por razões que a AMB desconhece ou mesmo por inércia, a prática revela que os Tribunais jamais observaram esses critérios, tanto assim que as promoções por merecimento sempre se dão por meio de mera votação secreta, pelo Tribunal, dentro os integrantes de uma lista (BRASIL, 2005).

O pedido foi deferido e, no voto condutor do relator Oscar Argollo, que se baseou em precedentes do Supremo Tribunal Federal, pontuou-se:

Na promoção de Magistrado, por merecimento, *data maxima venia*, caberá aferição e aprovação a quem tiver uma produtividade positiva seja no campo individual, seja na área institucional. No campo individual há situações, a despeito das diversas organizações administrativas dos diversos Tribunais brasileiros, que indicam valores para a aferição do desempenho, da produtividade, da presteza no exercício da jurisdição e da frequência do Magistrado, apontando cinco situações: a) a existência de Juízes que não trabalham; b) Juízes que trabalham muito, mas produzem pouco; c) Juízes que trabalham muito e produzem muito; d) Juízes que desperdiçam tempo e entregam a prestação jurisdicional em escala insuficiente; e, e) Juízes que trabalham nos limites de suas capacidades, mas não conseguem absorver o volume dos serviços. Na dimensão individual há, portanto, fatores que refletem nas atitudes e comportamentos fundamentais de cada um para o desempenho das tarefas e atividades funcionais, que somente podem ser qualificadas e quantificadas através de valoração a ser determinada pelos próprios Tribunais, pelas condições sob as quais o trabalho é desenvolvido.

(...) No âmbito institucional, o merecimento de cada Magistrado deverá ser apurado de acordo com a competência profissional e a eficiência no exercício da função, diante do aprimoramento da cultura jurídica, situações demonstradas por certificados ou diplomas de conclusão de cursos relacionados com as atividades pertinentes. Tais condições também somente podem ser valoradas pelos respectivos Tribunais, face – como já mencionado - às peculiaridades de cada região.” Para o relator, uma avaliação efetiva, portanto, deveria ser capaz de identificar a dedicação, desempenho e eficiência da atividade jurisdicional (âmbito individual) e a competência diante do aprimoramento mediante atividades de qualificação profissional (âmbito institucional) (BRASIL, 2005).

Para o relator, uma avaliação efetiva, portanto, deveria ser capaz de identificar a dedicação, desempenho e eficiência da atividade jurisdicional (âmbito individual) e a competência diante do aprimoramento mediante atividades de qualificação profissional (âmbito institucional).

O julgamento resultou na edição da Resolução nº6 do Conselho Nacional de Justiça, que visa a garantir que todas as promoções fossem realizadas em sessão pública, em votação nominal, aberta e fundamentada. Concedeu-se prazo aos tribunais para regular, mediante resolução: I – a valoração objetiva de desempenho, produtividade e presteza no exercício da jurisdição, para efeito de promoção por mérito; II – a frequência e o aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento ou especialização de magistrados considerados para fins de ascensão por mérito, com a respectiva gradação; III – os cursos que serão considerados para fins de promoção por merecimento com a respectiva gradação.

Em um primeiro momento, vários tribunais, instados a expor as razões para promoção terminaram tornando concreta sua impessoalidade. Na primeira promoção após a Resolução, em agosto de 2006, o Tribunal de Justiça da Paraíba consignou, segundo o Jornal “Estado de São Paulo”:

Na primeira sessão realizada pelo TJ da Paraíba para preencher os três cargos em Campina Grande, os desembargadores insistiram na votação secreta, desafiando a Resolução nº 6 do CNJ. Mais tarde, o TJ foi obrigado pelo CNJ a cancelar essa sessão e, na que foi realizada em seguida, esta com votação aberta, os candidatos escolhidos foram os mesmos indicados na sessão anterior, sendo um deles filho do presidente da corte. O mais espantoso foram os argumentos apresentados para fundamentar o "merecimento" dos três nomes indicados. Um dos desembargadores afirmou que um dos três nomes por ele escolhido havia ingressado nos quadros da Justiça paraibana no mesmo dia em que a corte comprara uma imagem de Nossa Senhora. Outro justificou sua decisão pelo fato de uma juíza, sua escolhida, ser casada com um grande amigo seu. Um terceiro desembargador justificou o nome de sua preferência alegando que, durante determinada solenidade na Justiça local, ele demonstrara humildade ao se levantar da cadeira em que estava para que um casal nela sentasse. Um quarto desembargador votou numa juíza sob a alegação de que, no passado, ela recebera um elogio do ministro Hamilton

Carvalhido, do Superior Tribunal de Justiça. E houve até mesmo quem fez questão de explicitar o critério do compadrio: "Confesso abertamente, senhor presidente, que voto nele porque é seu filho." Tão ou mais estapafúrdia foi a conduta do presidente do TJ da Paraíba. Em vez de se declarar impedido de participar da sessão, ele não apenas compareceu a ela, como ainda votou no filho que, evidentemente, acabou sendo um dos três nomes escolhidos. E, ao justificar o desrespeito ao princípio constitucional da moralidade e aos critérios de objetividade exigidos pela Resolução nº 6, esse mesmo dirigente afirmou que, "se existe excesso ou omissão de um ou outro desembargador no momento do voto, tal fato não ensejaria prejuízo no resultado final, considerados os votos mínimos necessários para a composição da lista (ESTADO DE SÃO PAULO, 2006)

No Tribunal de Justiça de Minas Gerais as razões não foram muito diversas: "está passando por um tempo de maturação e adquirindo votos"; "devo-lhe gratidão, mas ela está perdendo e, então, eu vou guardar meu voto para a próxima vez"; "é filho de tal desembargador"; "foi meu aluno e sempre me dava carona" (PINHEIRO, 2008).

Embora o Conselho Nacional de Justiça tenha posto cabo a alguns destes abusos, surgiu a crítica de que o espaço dado aos tribunais era excessivo e os abusos prevaleciam, o que sugeria a mudança no sistema. Escrevendo em 2009, Jorge Neto pontuou:

A promoção por merecimento também desfavorece a independência da magistratura em pelo menos dois níveis distintos: (a) na relação do juiz candidato à promoção com os desembargadores que votaram para a composição da lista tríplice; (b) na relação do juiz candidato com as forças políticas capazes de assegurar a nomeação para o cargo do tribunal a partir da lista tríplice. [...] Esse conjunto de circunstâncias conjugado à assimetria de posições entre as partes envolvidas — de um lado, os juízes de primeiro grau que são potenciais concorrentes a uma promoção por merecimento; de outro, os desembargadores que procuram ampliar o seu próprio raio de influência político-administrativa — pode conduzir a sérios arranhões na independência dos juízes e, por consequência, de toda a magistratura. [...] O perigoso é quando essa conjugação de interesses resvala em uma organização oligárquica que mina a capacidade criadora da magistratura e ofusca as possibilidades de que as decisões judiciais venham a expressar o mais fielmente possível o sentimento social. [...] Muitas vezes as escolhas são motivadas por um jogo de influências e contrainfluências recíprocas que - apesar de inevitável e mesmo conatural a toda organização humana que detenha e exerça o poder, mesmo naquelas em que o poder exercido somente diz respeito à própria organização, como as associações sem fins lucrativos ou associações religiosas, por exemplo — tem efeitos colaterais perniciosos. A maneira de minimizar os efeitos deletérios desse jogo de poder e redirecionar os efeitos das influências recíprocas entre os membros do tribunal e os juízes, para fazer deles um instrumento eficaz de gestão participativa, é democratizar amplamente o processo de escolha da promoção por merecimento, concedendo a todos os juízes o direito de votar naqueles que, se cumpridos os requisitos mínimos, apresentem-se como os mais merecedores de acender na carreira (NETO, 2009, p. 329).

Apesar do histórico avanço que sobreveio com a edição da regra, o Conselho Nacional de Justiça concluiu que ela não havia sido suficiente para podar os excessos administrativos dos

tribunais. O novo ato normativo, ao contrário da Resolução nº 6, que delegava competência aos Tribunais para editar normas regendo os critérios e procedimentos para promoção de magistrados, optou por realizar regulamentação extensa e minuciosa, estabelecendo critérios detalhados, com prazos e procedimentos rígidos, deixando aos Tribunais reduzida autonomia para regulamentar a promoção de magistrados. O objetivo, segundo declarações colhidas na época, era garantir a aplicação de critérios objetivos e funcionar como mecanismo de estímulo aos magistrados, que passaria a ter reconhecida sua dedicação e competência.

Com a edição da Resolução nº 106, o Conselho Nacional de Justiça pretendeu normatizar as promoções por merecimento de forma a reduzir qualquer margem aos tribunais, com muitos dos indicadores extraídos do modelo “quantitativista” da política de metas.

Ao contrário da Resolução nº 6, que optar por delegar competência aos Tribunais para editar normas regendo os critérios e procedimentos para promoção de magistrados, a Resolução nº106 é extensa e minuciosa, estabelecendo critérios detalhados, com prazos e procedimentos rígidos, deixando aos Tribunais reduzida autonomia para regulamentar a promoção de magistrados. A resolução contempla cinco itens principais, de avaliação (desempenho, produtividade, presteza, aperfeiçoamento técnico e adequação da conduta ao Código de Ética da Magistratura Nacional), com 49 subitens, a grande maioria dos quais deve ser analisado e pontuado separadamente.

O objetivo da resolução, segundo declarações colhidas na época, era garantir a aplicação de critérios objetivos e funcionar como mecanismo de estímulo aos magistrados, que passaria a ter reconhecida sua dedicação e competência. A Resolução nº106 foi mal recebida pelas associações de magistrados, que tentaram sem sucesso, impugná-lo no próprio Conselho e no Supremo Tribunal Federal. Apesar dos questionamentos e da insatisfação de segmentos da magistratura, permanece em vigor.

Passados anos da Resolução, a reação é de que os problemas que levaram à edição da norma regulamentadora permanecem intocados, quando não mantidos sob o manto da racionalidade.

Parte significativa dos magistrados defendem o expurgo do critério de promoção por merecimento, como ilustra a tese de Mozart Valadares Pires, ex-Presidente da Associação de Magistrados Brasileiros:

Nas promoções pelo critério de merecimento, com raras exceções, somente são contemplados os juízes que detém prestígio político no grupo majoritário do colegiado dos tribunais, em detrimento de outros mais operosos. A premiação ocorre em reuniões realizadas antes da sessão de julgamento dos editais, recaindo a escolha sobre os juízes/candidatos que melhor transitam

pela cúpula do Judiciário, os que tem suas candidaturas patrocinadas por um padrinho político com influência no colegiado, assim como aqueles que assumem compromissos de fidelidade com os responsáveis por sua ascensão. O certame não tem como objetivo a observância dos méritos dos concorrentes, ou seja, não há uma análise sobre a qualidade da prestação jurisdicional oferecida, a conduta profissional e o comportamento social dos candidatos são desprezados, assim como não se exige uma adequada requalificação profissional continuada/permanente. O processo de promoção por merecimento dos magistrados, da forma como ocorre na maioria dos tribunais brasileiros, vulnera não somente a garantia da independência judicial, mas também, os princípios enumerados na nossa Carta Magna, como a impessoalidade, moralidade, imparcialidade, eficiência e publicidade, os quais devem ser observados no âmbito de toda a Administração Pública (PIRES, 2015).

A Associação dos Juízes para a Democracia, em expediente dirigido ao Conselho Nacional de Justiça, formulou críticas contundentes ao critério:

Frise-se que o merecimento é uma greta, uma fresta que submete o magistrado ao subjetivismo da cúpula burocrática do tribunal a que pertence: reconhecer o “merecimento” de alguém em detrimento de outrem jamais será um ato impessoal e objetivo. Ao contrário, trata-se de prática que submete o juiz a inadmissíveis “pressões dos órgãos colegiados da própria judicatura”, a exemplo da previsão normativa de obediência a precedentes como integrante do critério de merecimento, já repudiada pela AJD em várias ocasiões. [...] a AJD se manifestou contra a Resolução do CNJ que incluiu a “disciplina judiciária” e o “respeito às metas” como critério de promoção por merecimento. Os textos normativos impugnados elevam obediência a mérito e subjugam a independência judicial, uma vez que tais critérios de aferição de merecimento se constituem, na realidade, em mecanismo de controle das “decisões dos magistrados que, com a independência aniquilada, ficam vinculados às decisões da corte. Ora, aquele que decide deforma diferente da maioria não pode ser considerado um juiz menos ‘merecedor’, pois muitas vezes o que é ‘diferente’ hoje pode ser majoritário amanhã.” O aparente fracasso na aplicação de critérios objetivos de merecimento não consegue esconder sua funcionalidade: o merecimento como critério de promoção é um sucesso por atingir seu objetivo de produção de magistrados economicamente úteis e politicamente dóceis. É mecanismo que não se destina abertamente a eliminar o pensamento diferente, mas resulta na distinção entre magistrados dóceis e magistrados rebeldes, organizando a transgressão à autoridade dos precedentes em uma tática geral dos assujeitamentos. Trata-se, assim, de uma maneira de gerir (des)obediências; não propriamente impossibilitando a prolação de decisões contra majoritárias, mas, diferenciando entre magistrados obedientes e magistrados indóceis, termina por assegurar a economia geral da (in)dependência judicial (AJD, 2014).

Exige a Resolução nº 106 que os magistrados sejam avaliados em dezenas de quesitos, que devem ser pontuados individualmente e aferidos segundo tabela de pesos (ver tabela 3, anexo 2). A quantidade de critérios e o sistema rígido resulta no engessamento e automatização da atividade dos tribunais. Não é incomum que juízes sejam promovidos por diferenças de décimos de ponto e confundem-se os “critérios objetivos” referidos pela Constituição Federal

por dados numéricos, o que apenas tem significado para esconder o viés tecnocrático e ideológico do processo avaliativo sob a pretensa “objetividade” cartesiana e aritmética.

Como a norma ainda exige que haja “especificação da pontuação atribuída a cada um dos respectivos subítens” (sic), obriga à pontuação individual de cada critério, o que obriga o avaliador a atribuir quase quarenta notas, para chegar ao número quase cabalístico que significa a aferição do desempenho do magistrado.

Na prática, a Resolução nº106 terminou por transformar as promoções em uma competição por números de performance, muitas vezes vencida por décimos, com rarefeita participação dos desembargadores avaliadores, transformados em registradores dos números objetivos da produtividade. A jurisprudência administrativa do Conselho Nacional de Justiça ratifica a necessidade de fundamentação específica a cada um dos 49 itens, muitos dos quais se extraem automaticamente de dados fornecidos pelo sistema informatizado.

O Conselho Nacional de Justiça exige o cumprimento rígido da Resolução nº 106 e, com rigor, vetado as promoções ou listas elaboradas em dissonância aos critérios fixados ou considerando tão somente a antiguidade, conforme a jurisprudência administrativa, coligida exemplificativamente:

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. VIOLAÇÃO AO SISTEMA DE PONTUAÇÃO. RESOLUÇÃO CNJ Nº 106/2010. RECONHECIMENTO DA INJURIDICIDADE DO PROCEDIMENTO DE ACESSO AO CARGO DE DESEMBARGADOR PELO CRITÉRIO DE MERECEMENTO. CONFIRMAÇÃO E MANUTENÇÃO DO PROCEDIMENTOS. SEGURANÇA JURÍDICA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. EFEITOS PROSPECTIVOS. PARCIAL PROCEDÊNCIA. 1. A questão posta nos autos cinge-se em perquirir se o TJPR, por ocasião do procedimento de promoção por merecimento ao cargo de desembargador, teria se furtado em dar cumprimento à Resolução CNJ nº 106/2010. 2. Constata-se que o Tribunal vem reiteradamente descumprindo as normas da Resolução CNJ nº 106/2010, ao não seguir o sistema de pontuação para a aferição do merecimento no caso em exame. Na oportunidade dos autos, verifica-se que não houve qualquer atribuição de pontos aos critérios dispostos no art. 11 da Resolução CNJ 106/2010, o que deixou a “votação” extremamente subjetiva na aferição do merecimento do juiz que alçou ao cargo de desembargador e do terceiro nome para compor a lista tríplice, configurando-se a volta ao sistema de votação nominal. 3. “A Resolução/CNJ nº 106, de 2010, banuiu o sistema de votação nominal nas promoções por merecimento, sendo necessário que cada desembargador votante apresente, de forma fundamentada, sua nota, para cada candidato em cada um dos critérios de avaliação previstos nos artigos 5º a 9º do referido ato normativo. (Art. 4º e 11 da Resolução/CNJ nº 106, de 2010)” (CNJ - PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0004495-97.2012.2.00.0000 - Rel. JORGE HÉLIO CHAVES DE OLIVEIRA - 162ª Sessão Ordinária - j. 05/02/2013). 4. “Na sessão administrativa de votação, é imperioso que os desembargadores votantes explicitem, de forma suficiente e fundamentada, os motivos de sua

convicção na avaliação dos critérios objetivos de merecimento de juízes inscritos no processo de remoção. A simples atribuição de notas, sem qualquer justificativa, não é suficiente para atender à exigência constitucional e da Resolução 106 do CNJ” (CNJ - PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0006117-12.2015.2.00.0000 - Rel. GUSTAVO TADEU ALKMIM - 30ª Sessão Extraordinária - j. 04/10/2016). 5. O mero ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade contra a Resolução CNJ nº 106/2010, por si só, não implica no afastamento da obrigatoriedade da aludida norma, que deve ser cumprida de forma integral até que seja revogada, substituída por outra Resolução do CNJ ou suspensa ou anulada pelo Supremo Tribunal Federal. 6. Não há dúvidas de que a Resolução CNJ nº 106/2010 se encontra em pleno vigor e deve ser obrigatoriamente seguida administrativamente por todos os Tribunais de Federação, com exceção do próprio Supremo Tribunal, conforme sabidamente os termos do art. 103-B, § 4º, inc. I, da CF/88 e das decisões na ADI 3367, de relatoria do Ministro César Peluso, na ADC 12, de relatoria do Ministro Ayres Britto. 7. A despeito do reconhecimento da injuridicidade da promoção por merecimento ao cargo de desembargador, não se pode desprezar que se trata de procedimento consolidado há 8 anos, o qual pode ser creditado à própria insubordinação do TJPR, ao assentimento tácito dos magistrados paranaenses e a falta da devida fiscalização deste Conselho Nacional de Justiça. 8. Opção pela confirmação e manutenção do ato administrativo, com o fim de não trazer maiores prejuízos para a administração judiciária e, principalmente, para os jurisdicionados, e de proteger a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima. Medida já acolhida no Supremo Tribunal Federal (ACO 79, Rel. Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno, j. 15.03.2012). 9. Esta Corte Administrativa em diversas oportunidades já se utilizou do instituto da modulação dos efeitos para dar a melhor solução possível ao caso concreto posto nos autos. Precedentes: PP 0001501-62.2013.2.00.0000 - Rel. Maria Cristina Irigoyen Peduzzi - 31ª Sessão Extraordinária - j. 18/10/2016; PCA 0007428-43.2012.2.00.0000 - Rel. Gilberto Martins - 24ª Sessão (EXTRAORDINÁRIA) - j. 12/12/2014; CONS 0003094-63.2012.2.00.0000 - Rel. Guilherme Calmon Nogueira Da Gama - 184ª Sessão - j. 11/03/2014) 10. Reconhecimento da injuridicidade do procedimento atacado, mas com a sua confirmação e manutenção, modulando-se os efeitos da decisão para que o TJPR dê integral cumprimento à Resolução CNJ nº 106/2010, de forma prospectiva, ou seja, a partir da publicação do acórdão desta demanda administrativa, atingindo, inclusive, os procedimentos de promoção por merecimento eventuais em curso, que ainda não se tenha findado a votação do procedimento. 11. Parcialmente procedente. (BRASIL, 2019).

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO. PROMOÇÃO POR MEREcimento. RESOLUÇÃO CNJ 106/10. 1. O Tribunal requerido, por meio de sua Escola Judicial, pontuou curso oficial, cuja certificação não obedeceu aos critérios previstos na Resolução ENAMAT nº 14/2013, pois baseada apenas na frequência dos magistrados. 2. Votos de alguns desembargadores no quesito presteza que se desvirtuaram da Resolução CNJ 106/2010, na medida em que não se mostram guiados pela objetividade determinada pela norma. 3. Em tais casos, verificando-se a ilegalidade de alguns dos votos proferidos, é de se anular o julgamento do processo de promoção, a partir da data da sessão de julgamento que deliberou acerca da promoção, para que nova sessão de julgamento seja realizada, de forma consentânea com os ditames da Resolução CNJ 106/2010. 4. Os dados compilados pela Corregedoria Regional e que embasaram o processo de

promoção foram obtidos por meio da remessa dos dados por cada uma das unidades jurisdicionais, sendo de responsabilidade do titular da unidade. Inexistência de ilegalidade. 5. Procedimento de Controle Administrativo parcialmente procedente (BRASIL, 2018a).

PROCEDIMENTO DE PROMOÇÃO POR MERECIMENTO. ACESSO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA. ALTERAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO NA SESSÃO DE JULGAMENTO E APÓS DISPONIBILIZAÇÃO DE DADOS ESTATÍSTICOS DOS MAGISTRADOS HABILITADOS. VIOLAÇÃO AOS PRECEITOS DA RESOLUÇÃO CNJ N. 106/2010. EXERCÍCIO DA DISCRICIONARIEDADE LIMITADO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. NULIDADE DA PROMOÇÃO. 1. Não é facultado ao Conselho Nacional de Justiça atuar como instância recursal dos procedimentos de promoção por merecimento, haja vista que não lhe compete imiscuir-se na valoração ou pontuação atribuída aos magistrados, salvo em situações excepcionais, em que restar caracterizada a ofensa aos princípios constitucionais e aos preceitos da Resolução CNJ n. 106/2010. 2. A distribuição da pontuação atribuída a cada um dos subitens que compõem os critérios de avaliação da Resolução CNJ n. 106/2010 requer definição prévia e clara, anterior ao fornecimento dos dados estatísticos dos magistrados habilitados, sob pena de violação aos princípios constitucionais. 3. A ausência de norma interna específica a nortear os procedimentos de promoção por merecimento não autoriza o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia definir critérios de avaliação por ocasião da sessão de julgamento. 4. A definição do sistema de pontuação na sessão de julgamento, além de inadequada e apta a revelar desvio, destoa da finalidade colimada na Resolução CNJ n. 106/2010 e nos princípios elencados no art. 37, caput, da Constituição da República. 5. Precedentes do Supremo Tribunal Federal vedam a modificação das regras norteadoras no transcurso de processo seletivo, salvo nos casos de mudança legislativa ou na hipótese de erro material, o que não ocorreu no caso dos autos. 6. O Conselho Nacional de Justiça, no mesmo sentido, proíbe a variação e a flexibilização de critérios avaliativos da promoção por merecimento, os quais devem ser prévios e claros, na medida em que a atuação da administração pública pressupõe transparência e impessoalidade. 7. Procedimentos de controle julgados parcialmente procedentes para reconhecer a nulidade do procedimento de promoção conduzido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, inaugurado pelo Edital n. 32/2017, bem como do § 2º, do art. 79 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (BRASIL, 2018b).

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. PROMOÇÃO POR MERECIMENTO. RESOLUÇÃO CNJ 106/2010. AVALIAÇÃO DE QUESITOS. NEXO ENTRE DADOS OBJETIVOS E PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA. NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO. SUSPEIÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO. [...] 2. Os documentos colacionados aos autos demonstraram que os atos impugnados ofenderam os ditames da Resolução CNJ 106/2010 quanto ao modo de avaliar os quesitos do artigo 4º e à necessidade de justificação da pontuação atribuída (art. 11). 3. Em procedimentos de promoção por merecimento a objetividade não é assegurada em sua plenitude, pois o subjetivismo é próprio da avaliação humana. Todavia, a pontuação atribuída pelo votante deve guardar correlação com os dados avaliados e estar acompanhada de fundamentação. O não alinhamento com a

norma jurídica que inspira a prática do ato, a insubsistência ou nulidade da motivação acarreta a nulidade do ato administrativo. 4. “Os critérios mais próximos de uma avaliação matemática, como volume de produção, exigem do avaliador mais cuidado para se afastar de dados estatísticos. Se tal afastamento acontece, é preciso que o julgador fundamente de forma a justificar a falta de evidência do nexo entre os dados e as notas, ou mesmo de forma a fundamentar a diferença entre notas atribuídas a candidatos com os mesmos dados objetivos. Conquanto os critérios para aferição do merecimento não sejam estritamente matemáticos, os dados objetivos devem ser levados em consideração, e qualquer afastamento abrupto dos dados concretos deve ser devidamente justificado. A avaliação dos candidatos de maneira desvinculada dos dados levantados pelas Corregedorias nos levaria de volta à situação anterior à edição do ato normativo” (PCA 0004525-69.2011.2.00.0000). 5. Consoante pacífica jurisprudência desta Casa, a promoção por merecimento não é forma de promoção por antiguidade ou modo de escolha de candidatos por preferências pessoais. Este Conselho, desde a edição da Resolução CNJ 106/2010, tem veementemente repudiado a escolha arbitrária de juízes e decidido que os motivos de convicção do magistrado votante na avaliação dos critérios objetivos do merecimento devem ser explicitados, em obediência ao artigo 93, IX, da CF, e à referida Resolução. [...] 7. Pedido julgado parcialmente procedente (BRASIL, 2018c).

RATIFICAÇÃO DE LIMINAR. PROCEDIMENTO DE PROMOÇÃO POR MERECIMENTO A CARGO DE DESEMBARGADOR. INEXISTÊNCIA DE VOTAÇÃO INDIVIDUALIZADA COM A ELABORAÇÃO DO RESPECTIVO QUADRO DE NOTAS POR PARTE DE CADA DESEMBARGADOR. LIMINAR CONCEDIDA PARA SUSPENDER OS EFEITOS DA DECISÃO QUE PROMOVEU O MAGISTRADO À VAGA PARA ACESSO AO TRIBUNAL E, CONSEQUENTEMENTE, A POSSE (BRASIL, 2018d).

No julgamento do Procedimento de Controle Administrativo 0002446-78.2015.2.00.0000, de relatoria do conselheiro Fernando Mattos, o Conselho ratificou que há necessidade de motivação expressa em cada um dos itens (BRASIL, 2016). Embora a Resolução nº 106 preveja pontuação por pós-graduação, o próprio Conselho Nacional de Justiça afastou com críticas promoção que a teve por base:

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. PROMOÇÃO POR MERECIMENTO. RESOLUÇÃO CNJ 106/2010. AVALIAÇÃO DE QUESITOS. NEXO ENTRE DADOS OBJETIVOS E PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA. NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO. SUSPEIÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO. 1. Procedimento de controle administrativo contra atos praticados por Desembargadores de Tribunal de Justiça em procedimento de promoção, por merecimento, para acesso ao 2º grau. 2. Os documentos colacionados aos autos demonstraram que os atos impugnados ofenderam os ditames da Resolução CNJ 106/2010 quanto ao modo de avaliar os quesitos do artigo 4º e à necessidade de justificação da pontuação atribuída (art. 11). 3. Em procedimentos de promoção por merecimento a objetividade não é assegurada em sua plenitude, pois o subjetivismo é próprio da avaliação humana. Todavia, a pontuação atribuída pelo votante deve guardar correlação com os dados avaliados e estar acompanhada de fundamentação. O não

alinhamento com a norma jurídica que inspira a prática do ato, a insubsistência ou nulidade da motivação acarreta a nulidade do ato administrativo. 4. “Os critérios mais próximos de uma avaliação matemática, como volume de produção, exigem do avaliador mais cuidado para se afastar de dados estatísticos. Se tal afastamento acontece, é preciso que o julgador fundamente de forma a justificar a falta de evidência do nexo entre os dados e as notas, ou mesmo de forma a fundamentar a diferença entre notas atribuídas a candidatos com os mesmos dados objetivos. Conquanto os critérios para aferição do merecimento não sejam estritamente matemáticos, os dados objetivos devem ser levados em consideração, e qualquer afastamento abrupto dos dados concretos deve ser devidamente justificado. A avaliação dos candidatos de maneira desvinculada dos dados levantados pelas Corregedorias nos levaria de volta à situação anterior à edição do ato normativo” (PCA 0004525-69.2011.2.00.0000). 5. Consoante pacífica jurisprudência desta Casa, a promoção por merecimento não é forma de promoção por antiguidade ou modo de escolha de candidatos por preferências pessoais. Este Conselho, desde a edição da Resolução CNJ 106/2010, tem veementemente repudiado a escolha arbitrária de juízes e decidido que os motivos de convicção do magistrado votante na avaliação dos critérios objetivos do merecimento devem ser explicitados, em obediência ao artigo 93, IX, da CF, e à referida Resolução. 6. O reconhecimento pelo CNJ de suspeição ou incompatibilidade de magistrado para atuar em procedimentos vindouros de acesso ao Tribunal suprime instância originalmente competente para conhecer de exceção de suspeição. Possíveis excessos e desvios de conduta devem ser apurados a cada procedimento e de forma pontual, pois as causas ensejadoras de suspeição são relativas e podem ser superadas. 7. Pedido julgado parcialmente procedente (BRASIL, 2018a).

É elucidativo observar as manifestações concorrentes ao voto condutor, segundo notícia oficial do Conselho:

A ministra Carmen Lúcia, presidente do CNJ e do Supremo Tribunal federal (STF), ressaltou, ao acompanhar o entendimento: “Mestrado é para fazer mestres, para ser professor em sala de aula. A formação e capacitação envolvem o aperfeiçoamento para a magistratura”, disse a ministra. “Fico muito decepcionado com esse comportamento, que não é tolerável no sistema de promoção que deve se pautar pela clareza e coerência, e não é o fato de o juiz ter mestrado que o coloca em vantagem sobre outro juiz. Conheço juiz mais preocupado com palestra do que com julgar”, disse o ministro João Otávio de Noronha, Corregedor Nacional de Justiça (BRASIL, 2018a).

A obsessão pelos critérios numéricos e apuração estatística é tão grande que o Tribunal de Justiça do Amazonas, por sua Corregedoria, foi granjeado em 2011 com o Prêmio Innovare pelo Sistema Gerenciador de Ações da Corregedoria, que permitiu a escolha de um desembargador para o tribunal no prazo recorde de dez minutos, em resolução recomendada para todo o país (BRASIL, 2011).

Não há que se negar que os procedimentos para promoção de magistrados por merecimento sejam por vezes difíceis e excessivamente demorados, mas considerar como exemplar um processo de escolha para promoção na carreira que consumiu míseros dez minutos

é minimizar a necessidade de debater seriamente os méritos dos juízes candidatos, reduzidos a meros dados estatísticos. O resultado é que o processo de escolha, além de automatizado, tornou-se opaco e fetichizado. O modelo de juiz escolhido é aquele que decide o mais rápido possível, sendo irrelevante a conclusão do julgamento, em desvio patológico do sistema.

A resolução foi mal recebida pelas associações de magistrados, que tentaram sem sucesso, impugná-la no próprio Conselho e no Supremo Tribunal Federal. Apesar dos questionamentos e da insatisfação de segmentos da magistratura, permanece em vigor.

Desde a edição da Resolução nº 106, em 2010, carece-se de pesquisa que ateste o que, afinal, os destinatários da política de avaliação – notadamente, os juízes de primeiro grau – pensam e sentem. Mesmo a pesquisa recente mais detalhada, realizada sob a coordenação de Werneck Vianna, Maria Alice Carvalho e Marcelo Burgos, não investigou este aspecto (VIANNA *et al.*, 2018).

Sendo o princípio da gestão democrática uma das bases do Poder Judiciário e um princípio que inspira toda a sociedade brasileira, seria imperioso que a voz seja permitida aos juízes, que serão avaliados e que conhecem, com sua visão única, a experiência de serem avaliados segundo as normas vigentes.

É muito difícil compreender como a Resolução nº 106 se insere na política judicial brasileira. Avaliar o magistrado implica, necessariamente, em avaliar a instituição e, em plano mais amplo, o Poder Judiciário, qualquer sistema de avaliação deveria principiar pela análise dos resultados globais, para então chegar-se aos setoriais, em um terceiro momento atingir os tribunais e, enfim, chegar-se à aferição dos resultados locais, considerados segundo paradigma colaborativo e não competitivo.

Ao contrário, a metodologia criada pela Resolução nº 106 é: pouco inteligível e transparente, chegando a ser hermética; torna-se episódica e não denota a avaliação permanente das atividades; não mostra nem recompensa a atuação dos juízes, nem seu empenho para a realização dos objetivos do Poder Judiciário, tampouco as metas oficiais definidas; prejudica o desenvolvimento de um ambiente de trabalho equilibrado; desestimula o compartilhamento de boas práticas e o estabelecimento de um modelo cooperativo de trabalho, inibindo a inovação, a criatividade e a criação de soluções coletivas; não estimula diálogo institucional entre os avaliadores e avaliados, nem um modelo de avaliação global ou de 360 graus. Enfim, em vez de ser um instrumento adequado para a avaliação do trabalho e motivação, mostra-se um elemento disfuncional e indutor de comportamentos judiciais patológicos.

3.4.3 A política de metas

Este trabalho já analisou, nos itens 1.4. e 1.5, as metas nacionais e sua relação com o sistema de avaliação. Incumbe neste momento, à vista dos valores e objetivos do planejamento estratégico e do recorte constitucional para o Poder Judiciário, pontuar que as metas não consideram como prioritário o objetivo maior delineado: efetividade e garantia dos direitos fundamentais.

Das metas consideradas, como exposto, existe uma predominância das que privilegiam a performance, em termos de tempo e produção quantitativa. As metas que poderiam representar uma inflexão em direção à defesa dos direitos fundamentais e instrumentais para o aprimoramento da prestação jurisdicional estão em plano inferior. Ainda quando o Conselho Nacional de Justiça revela a intenção de priorizar direitos humanos, não consegue atingir objetivos razoáveis, por deficiências no seu método de mensuração. Como só se baseia nos processos ajuizados e julgados e, em algumas situações do prazo, o Conselho passa a largo dos fenômenos sociais e alcança um patamar de legitimação meramente formal e racional-burocrática, notadamente insuficiente para a sociedade complexa e carente de cidadania do século XXI.

Um exemplo significativo é a atenção à violência doméstica e agressão contra as mulheres. Depois de dois anos de meta visando a “fortalecer a rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres”, em 2019 a “meta 8” passou a ser Com o objetivo de combater o feminicídio e a violência doméstica e familiar contra as mulheres, foi reproduzida em 2018. Em 2019 e 2020, a meta passou a ser “priorizar o julgamento dos processos relacionados ao feminicídio e à violência doméstica e familiar contra as mulheres”, expressa como “identificar e julgar, até 31/12/2020, 50% dos casos de feminicídio distribuídos até 31/12/2018 e 50% dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher distribuídos até 31/12/2019”. O programa desdobra-se na “Jornada Lei Maria da Penha”, no programa “Justiça pela Paz em Casa”, no “Cadastro Nacional de Presas Grávidas e Lactantes”, na criação do Forum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Fonavid), na criação de Banco de Boas Práticas e na elaboração de Formulário Nacional de Avaliação de Risco.

Tal como em todas as metas de produtividade, a exigência de julgar o processo, sem considerar a complexidade nem a prestação da tutela jurisdicional de mérito, redundará em prestação jurisdicional que não tem compromisso com os fins nem com a qualidade da prestação jurisdicional. Tanto importante como o momento do julgamento é a natureza e qualidade da prestação jurisdicional. De muita pouca valia será a decisão rápida, mas injusta ou apegada

demasiadamente às formas, deixando de prestar a tutela de mérito. Nada conta, para o juiz avaliado, que efetivamente preserve ou negue os direitos fundamentais. A avaliação institucional passa ao largo.

Processos não são grandezas do mundo real, mas que só existe dentro de uma abstração judiciária. Se passarmos ao mundo real, teremos conclusões contraditórias. Para o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, entre 2016 e 2017, primeiro ano da implantação da política, o crime aumentou em 21%; em 2018, o aumento foi de 25,3%; somente entre janeiro e agosto de 2019, o aumento foi de 44%. Estima-se que o número deveria ser muito maior, já que parte dos homicídios de mulheres poderiam ser também feminicídios, assim como a maioria dos estupros seguidos de morte, impulsionados pelo ódio e desprezo pela mulher (FORUM NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018; FORUM NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019). As notícias mais recentes mostram um crescimento sem precedentes do crime (FOLHA DE SÃO PAULO, 2020), o que sugeriria, caso isoladas apenas as duas variáveis, que a implantação da meta teve como resultado aumentar a violência contra a mulher.

Em relação ao combate à corrupção, se dá fenômeno semelhante, já que a meta 4 não tem garantido redução dos índices de percepção da corrupção, que seguem crescentes.

Sem a utilização de indicadores advindos da pesquisa social, que possam perquirir as causas da delinquência ou da violação a lei, a política judiciária seguirá apenas voltada à abstração processual; e, na disfuncional avaliação do Conselho Nacional de Justiça, sequer o processo é tratado como uma grandeza significativa, pois são retiradas as variáveis de complexidade e de resultado de mérito. Somente a coordenação dos esforços dos Poderes Públicos e a formulação de medidas que ultrapassem as paredes dos tribunais é que se chegará à possibilidade de realizar política judiciária efetiva.

3.4.4 O Índice de Produtividade Comparada do Poder Judiciário (IPC-JUS)

O principal índice para sinalizar e indicar as estratégias para desenvolver as políticas judiciárias é IPC-Jus, Índice de Produtividade Comparada do Poder Judiciário. Para compreendê-lo convém uma incursão, ainda que breve, pelo método de análise envoltória de dados (DEA), que o fundamenta.

Segundo Reymão e Cebolão (2018), a DEA se baseia no conceito de processo produtivo, ao redor das seguintes unidades significativas: a) a DMU, unidade decisória, que pode ser identificada, por exemplo, com cada tribunal estadual ou regional; b) os insumos ou recursos recebidos; c) os resultados produzidos; d) o procedimento de avaliação das unidades produtivas (benchmark); e) a capacidade de alcance dos resultados, sem considerar os recursos; f)

eficiência, que consiste no melhor uso dos recursos; g) produtividade, que é a razão entre o que foi produzido em relação aos insumos. O objetivo da análise envoltória de dados é mensurar a capacidade a unidade produtiva de transformar insumos em produtos, mediante sua eficiência em combinar os insumos e métodos para gerar o melhor resultado.

Aplicado ao Poder Judiciário, o método seleciona insumos como a despesa total, número de magistrados e servidores, meios tecnológicos, processos novos e pendentes; os resultados seriam os processos julgados, custas e emolumentos recolhidos e processos “baixados”. O Conselho Nacional de Justiça adotou o modelo de Retorno Constantes de Escala orientado aos resultados e, desde 2013, classificou os tribunais como de pequeno, médio e grande porte. Os insumos, que variaram no curso do tempo, se centram no conceito de processos “baixados”, o que é uma definição importante: não basta que o processo seja julgado, mas é necessário que ele seja remetido a outro tribunal, transitado em julgado ou arquivado definitivamente. Importa dizer: é irrelevante, para a apuração do índice, que tenha havido julgamento, pois se o processo permanecer na órbita do tribunal, não haverá resultado (*output*). Essa característica insere imprevisibilidade e falta de sincronia entre primeiro e segundo graus; por um lado, iniciativas da parte que procurem procrastinar a prestação jurisdicional efetiva, como embargos de declaração protelatórios, podem prejudicar o órgão Judiciário, sem que nada possa ser feito; de outra sorte, nos tribunais, o julgamento em segundo grau somente produz a “baixa” quando ocorre o trânsito em julgado ou a remessa dos autos à instância superior, em face de recurso especial ou de revista, em tramitação que pode demorar um largo período e para a qual o órgão julgador não tem como influenciar.

O indicador tomou outra dinâmica quando foi considerado pela Resolução CNJ nº 184/203 como pressuposto para apreciação de projetos de lei para criação de cargos, funções e unidades judiciárias. Incumbe dizer: se o tribunal não se encontrar dentro do que a resolução considerou um “intervalo de confiança”, o projeto sequer poderá ser analisado. Ressalte-se que o uso da expressão é equívoco: a expressão “intervalo de confiança” representa, na estatística, um método para a criação de conjunto de valores aproximados para parâmetros desconhecidos de distribuição probabilística (HAZEWINKEL, 2001). Não é disso que se trata: a resolução o conceitua como o ponto de corte dos tribunais mais eficientes, considerado o percentual de 95%, transformando a confiança probabilística na “confiança” que merece o tribunal por seu desempenho, o que é uma adulteração do conceito estatístico.

Cumulativamente, os projetos para criação de cargos de magistrados e servidores devem considerar o necessário para que os magistrados possam “baixar” processos equivalentes a

média dos casos novos de primeiro e segundo grau no último triênio, considerada a quarta parte de melhor desempenho, apurados conforme o índice de produtividade por magistrado (IPM) e índice de produtividade por servidor (IPS).

Importa dizer: para a criação de varas e cargos, o tribunal deve estar, idealmente, com produtividade que o coloque entre os tribunais mais elevados segundo o IPC-Jus; e com produtividade por magistrado e servidor fora da quarta parte mais produtiva. É certo que a Resolução nº 184 fornece bases estreitas para sair desta armadilha, mas elas reforçam a discricionariedade da análise técnica e tornam sem sentido toda a regulamentação, que tem o claro intuito de inibir as iniciativas de criação de cargos, função e órgãos. Na prática, o efeito é inibir a criação de cargos, mas impõe aos tribunais o ônus de apresentar produtividade em determinado grau, muito dificilmente previsível, pois dependerá da performance dos outros tribunais do mesmo porte. Por fim, é critério que carece de qualquer logicidade e justificativa no plano do direito público; a contrário, as unidades judiciárias que se encontrarem mais carentes de pessoal e não puderem se situar, dentro do quartil, dentro do “intervalo de confiança”, estão fadadas a jamais ter a criação de cargos ou funções.

3.4.5 Os prêmios de qualidade e selos do Poder Judiciário

Outro mecanismo indutor de comportamentos ao Poder Judiciário foi introduzido com a criação dos prêmios de qualidade e selos do Poder Judiciário. Seu efeito é mais rarefeito entre os juízes, mas constitui dado importante para induzir comportamentos.

Na última edição, foi criada uma categoria diferenciada: o Prêmio Excelência, reservado aos tribunais que atingem ao menos 95% da pontuação relativa. Para cada segmento da Justiça (Estadual, Federal, do Trabalho e Militar, Eleitoral e Militar), existe o prêmio “Melhor do Ano”, apurado comparativamente com os seus pares. Permanecem os Prêmio CNJ de Qualidade, nas categorias diamante, ouro e prata, para os tribunais que alcançarem, respectivamente, o topo 10% (com pontuação relativa superior a 70%), o intervalo de 10,01% a 35% (com pontuação relativa superior a 60%) e o intervalo de 35,01% a 65% (com pontuação relativa superior a 50%). A honraria é limitada, no nível diamante, a 9 tribunais; no nível ouro, a 21 cortes; do nível prata, a 27 tribunais. Independentemente do desempenho geral, necessariamente 31 tribunais não receberão nenhum prêmio.

O cálculo da pontuação relativa é feito mediante a apuração da contagem máxima de cada segmento, da qual é extraído o percentual de pontuação relativa. A apuração do desempenho é realizada em três eixos temáticos: governança (33,2%), produtividade (36,2%) e transparência (36,2%). Ao final, 27 tribunais foram agraciados com o nível prata; 21 receberam

o prêmio ouro; 9 ganharam a honraria na categoria diamante. Desta forma, apenas 57 tribunais foram premiados, restando 33 que não lograram comenda.

Para a aferição da pontuação, o eixo de produtividade, que responde pela maior pontuação, valoriza a classificação entre os melhores índices de produtividade comparada (IPC-Jus), redução da taxa de congestionamento, redução do tempo mínimo de tramitação; no eixo de transparência, alguns dos itens disponibilização da movimentação analítica processual, percentual de ao menos 50% no índice da transparência do Poder Judiciário e a disponibilização de dados estatísticos confiáveis; no eixo governança, em implantar a distribuição equânime de mão de obra entre primeiro e segundo graus, alcançar a excelência no Índice de Governança, Gestão e Infraestrutura de Tecnologia de Informação e Comunicação do Poder Judiciário (IgovTIC-JUD), alcançar os melhores índices de Gestão Socioambiental e manter em funcionamento, com pelo menos duas reuniões, a Comissão Permanente de Acessibilidade e Inclusão e a unidade administrativa correspondente (BRASIL, 2019).

O Tribunal Regional da 15ª Região (Campinas) foi premiado como o melhor do ano, o que lhe rendeu o Prêmio Diamante. Mas não foram apenas glórias. O juiz titular da 6ª Vara do Trabalho de Ribeirão Preto, prestou o seguinte desabafo:

O nosso TRT-15 foi considerado o melhor Tribunal trabalhista de 2019 pelo CNJ. Muitos sentem orgulho disso, e eu respeito. De minha parte, é só tristeza o que eu sinto! A que custo esse prêmio foi conseguido? À custa de muita competência e inteligência, mas também de muito sofrimento. O sobreesforço de servidores, juízes e desembargadores tem ultrapassado os limites do razoável. Não tem havido reposição nas aposentadorias. Os servidores estão cansados e desmotivados. Os juízes estão tristes e não se sentem mais realizados. Os desembargadores estão exaustos. As metas nos consomem ano após ano. E o nosso tribunal sempre cobra com rigor o cumprimento das metas do CNJ. As cobranças são praticamente diárias. Os quadros comparativos de Varas, juízes e desembargadores são ameaçadores. O número de licenças por motivo de doenças, inclusive psíquicas, aumenta todos os anos. O PJe recebe nova versão continuamente, quando ainda sequer aprendemos tudo sobre a anterior. E acelera de tal modo o ritmo do trabalho, que nossos despachos viraram bumerangues. As normas e dicas da Corregedoria são quase diárias e não há tempo suficiente para compreender todas. Se o juiz do lado consegue fazer mais audiências ou sentenças, cobra-se plano de trabalho para atingir o mesmo patamar. Mas cada servidor, juiz e desembargador tem seu ritmo, sua forma de trabalho, seu cuidado com a qualidade. Em belo seminário promovido pela Ejud-15 notou-se a grande insatisfação dos juízes, que estão, em sua maioria, infelizes com esse quadro.

O que fazer? Não querer mais ser o melhor em números, mas em qualidade, inclusive na apregoada qualidade de vida, tão cobrada das empresas. Servidor, juiz e desembargador também é gente, não apenas uma máquina de fazer números. E também tem direito humano à saúde! (CARVALHO, 2019)

O desabafo expõe um lado pouco falado nas análises sobre o Judiciário: o crescente adoecimento mental, fruto da evolução tecnológica e da quebra dos paradigmas no mundo do

trabalho, associada a exigências cada vez maiores para cumprimento de metas e exigências das corregedorias e do Conselho Nacional de Justiça. Como conclui Abilene Viana da Silva,

[...] mesmo em uma instituição pública cuja finalidade precípua é promover a justiça social, a lógica do capital faz-se presente na adoção de artefatos e processos de trabalho oriundos do modo de produção capitalista. Evidentemente, a sociedade em geral clama por um Judiciário mais célere e resolutivo; mas, a que preço? Não se pode medir a efetividade da prestação jurisdicional apenas em números. As estatísticas são construídas diariamente no labor de centenas de trabalhadores que realizam tarefas para as quais muitas vezes não foram adequadamente preparados, como ficou evidente no discurso desta categoria profissional. [...] Ainda assim, entende-se ser possível haver o aparelhamento do Judiciário a fim de cumprir seu papel social sem expropriar seus trabalhadores; atender ao clamor da sociedade por um Judiciário eficiente, sem que, em seu âmago, seja disfuncional para aqueles que põem a grande engrenagem do sistema a funcionar (SILVA, 2017, p. 74).

Como mencionou-se, agrega-se o alarmante nível de stress dos magistrados, com o assustador índice de que quase metade da força de trabalho já necessitou de intervenção médica, psicológica ou psiquiátrica por problema ou dificuldade emocional ou psíquica após o ingresso na magistratura e 80% passaram ou passam por crises de pânico, desejo de suicídio ou padecem de ansiedade e depressão (VIANNA et al., 2018).

Esse é mais um ponto que acompanha a lógica da política de metas, que reproduz condutas das empresas privadas, mas sem a preocupação de estabelecer uma visão apropriada da esfera pública, nem realizar uma mensuração correta das competências que devia analisar, como se verá a seguir.

3.5 Características da Cultura Organizacional

Toda organização carrega em si determinada cultura, constituída das práticas, valores e hábitos prevalentes. Segundo José Calixto Pires e Kátia Macedo,

A cultura organizacional é um conceito essencial à construção das estruturas organizacionais. Percebe-se, então, que a cultura de uma organização será um conjunto de características que a diferencia em relação a qualquer outra. A cultura assume o papel de legitimadora do sistema de valores, expressos através de rituais, mitos, hábitos e crenças comuns aos membros de uma organização, que assim produzem normas de comportamento genericamente aceitas por todos (PIRES e MACEDO, 2006).

Ao estimular condutas e inserir valores fundantes para o Poder Judiciário, para além da retórica do planejamento estratégico, o Conselho Nacional de Justiça induz um conjunto de condutas que apresentam determinadas características, analisadas a seguir.

3.5.1 Relevo à produção quantitativa em detrimento do resultado efetivo do provimento jurisdicional

O fator mais presente na avaliação dos juízes e na mensuração consagrada pela política das metas é a produção quantitativa, dentro do menor espaço de tempo.

O conceito oficial não considera o prazo razoável da decisão, na medida que pontua positivamente o juiz que apresentar o menor prazo, independente da qualidade da prestação jurisdicional.

Outro traço é a homogeneização das decisões, que são igualadas como se se tratam de rebites ou quilos de manteiga, sem nenhuma diferença entre elas. O resultado é que são fortemente estimulados os juízes cujas decisões se limitam a repetir a lei, reproduzir a jurisprudência ou extinguir o feito sem examinar o mérito, em retorno aos princípios formais que contradizem as modernas tendências do direito processual e os princípios constitucionais.

Ao contrário, o perfil de magistrado que exsurge das normas constitucionais e dos princípios e valores do planejamento estratégico do Poder Judiciário impõe o comprometimento com a efetividade da decisão.

352 Irresponsabilidade social das decisões

Ao igualar, na avaliação, as decisões com ou sem julgamento do mérito, os conflitos individuais e coletivos, as ações simples e as complexas, sem nenhum compromisso com o resultado da tutela jurisdicional, o Conselho Nacional de Justiça estimula as decisões que não compõem adequadamente o conflito.

Não se trata de privilegiar o consequencialismo judiciário, mas de apontar o total afastamento de considerações acerca da justiça e adequação da decisão ao caso concreto. O que interessa é a prolação rápida da decisão, seja qual for. É certo que somente 20% da população em geral considera o Poder Judiciário rápido, mas mais do dobro o considera confiável; 93% concordam que a justiça é lenta, enquanto apenas 74% não a consideram eficaz (AMB, 2019, pp. 24 e 33). Logo, a opinião pública não considera a celeridade um valor em si, pois a prestação da justiça necessita ser efetiva e adequada, aliás a única alternativa coerente com nossa ordem constitucional.

Ao contrário, o perfil de magistrado que exsurge das normas constitucionais e dos princípios e valores do planejamento estratégico do Poder Judiciário considera a prestação jurisdicional como um fator indutor da transformação social e elemento fundamental no desenvolvimento.

353 Inibição da Solução Coletiva dos Conflitos

Na medida em que os processos são reduzidos a uma grandeza única, não há estímulo para o trabalho em ações coletivas. Quem trabalhar em ações coletivas, nas quais é frequente a

pluralidade de réus e a infinidade de beneficiários, estará necessariamente condenado a gastar tempo. Ao contrário, o perfil de magistrado que exsurge das normas constitucionais e dos princípios e valores do planejamento estratégico do Poder Judiciário impõe o comprometimento com a efetividade da decisão, que poderia gastar em várias decisões individuais. Para quem quer cumprir as metas ou lograr promoção, é uma aposta perdida.

A sociedade moderna é rica em macrolesões, que são estudadas no direito brasileiro deste a década de 1980 (LEAL, 1986). No período atual, pela concentração maior do capital, os desafios são maiores e o fenômeno é ainda mais visível:

O velho *pacta sunt servanda* que orienta a teoria geral dos contratos (no sentido de garantir a segurança jurídica dos contratantes), neste panorama, age de modo a atender plenamente os interesses do capital: conquanto se queixe das amarras rígidas e inflexíveis da legislação trabalhista, que supostamente lhe tolhe melhores perspectivas de ganho de produtividade, e clame por maior liberdade contratual, não se vislumbra por óbvio nenhuma postura crítica do empresariado à circunstância de que o sistema tutelar das relações de trabalho, no Brasil, praticamente não contempla sanções ao descumprimento da norma, o que tem conduzido grandes empresas a praticarem continuamente macrolesões aos direitos fundamentais trabalhistas e, concomitantemente, realizar diagnósticos de risco financeiro a partir da administração de sua “carteira de processos judiciais”. Isto significa que, durante o contrato e a execução do trabalho, as lesões aos direitos trabalhistas básicos, como o não pagamento de horas extras e intervalares ou a não concessão de reajustes salariais, apesar da decantada “natureza jurídica alimentar”, pode ser objeto de planejamento financeiro e mesmo de contingenciamento futuro dos empregadores, com baixa carga de risco (PORTO, 2016, p. 207).

E não são apenas os trabalhadores que são vítimas da lesão na esfera coletiva; consumidores, contribuintes, administrados, cidadãos, estão todos reféns de lesões que por vezes destroem o meio ambiente em que habitam ou violam seus direitos fundamentais. A solução por via individual, consagrando a atomística processual, já é uma vitória ao grande litigante, que possui meios desproporcionais para litigar (CAPPELLETTI e GARTH, 1998).

A lógica das metas e relatórios e do sistema de avaliação do Conselho Nacional de Justiça opera em sentido oposto: faz mais sentido, para pontuar bem e cumprir as metas, priorizar os processos individuais, menos trabalhosos e que se equivalem, para efeitos de avaliação e cômputo dos processos “baixados”, aos coletivos. O orgulho do Conselho Nacional de Justiça em proclamar o crescente número de processos julgados a cada ano é uma admissão da incapacidade de nosso sistema de justiça a dar o tratamento coletivo adequado aos conflitos, sobrecarregando o Poder Judiciário, colecionando ações repetitivas, estimulando a impunidade e dando solução incapaz de resolver os conflitos nas sociedades de massa, sobretudo quando há uma enorme desigualdade de renda e o abismo social se afirma em cada momento.

Ao contrário, o perfil de magistrado que exsurge das normas constitucionais e dos princípios e valores do planejamento estratégico do Poder Judiciário elege como prioridade a solução coletiva de conflitos, como única via possível de assegurar justiça na moderna sociedade de massas capitalista.

354 Indiferença à realização dos direitos fundamentais

No item 1.6, já foi enfocada a deficiência da política de metas em estimular o engajamento dos magistrados nas ações e iniciativas de defesa e preservação dos direitos fundamentais.

Resta destacar que, igualmente, a preocupação praticamente ausente das metas nacionais coincide com a omissão e esvaziamento do sistema de avaliação, silente quanto ao tema.

Mesmo a política de metas, como destacado, possui duas grandes deficiências: utiliza indicadores autorreferenciais e se contenta com a solução formal do processo, sem perquirir a natureza da prestação jurisdicional.

De outro lado, não se quer dizer que não existem iniciativas e programas, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, voltadas ao combate a temas como o combate ao trabalho escravo e à violência contra a mulher. O fato é que essas iniciativas não transparecem para a grande maioria dos juízes. Não há um sistema de estímulo, reconhecimento e recompensa que possa conferir ao trabalho em direitos fundamentais o papel central que deveria gozar no sistema de avaliação e de metas.

Ao contrário, o perfil de magistrado que exsurge das normas constitucionais e dos princípios e valores do planejamento estratégico do Poder Judiciário valoriza a preservação e afirmação dos direitos fundamentais como sua missão maior e se reconhece como um agente em favor do combate á desigualdade e injustiça.

355 Prestígio à jurisprudência dominante

O sistema de avaliação não deixa nenhuma dúvida ao papel do magistrado. Para avaliar-se a qualidade do trabalho do magistrado, aponta que um dos subitens da avaliação será “o respeito às súmulas do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores”. O tema é ratificado ao tratar-se da aferição da conduta moral do julgador:

A disciplina judiciária do magistrado, aplicando a jurisprudência sumulada do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com registro de eventual ressalva de entendimento, constitui elemento a ser valorizado para efeito de merecimento, nos termos do princípio da responsabilidade institucional, insculpido no Código Ibero-Americano de Ética Judicial (BRASIL, 2010)”.

Uma observação: este é o único ponto em que o Conselho Nacional de Justiça se refere à responsabilidade institucional do magistrado.

Cabe aqui uma lembrança: conforme exposto no item 1.2, o Banco Mundial exigiu, na reforma do Poder Judiciário, a assegução de resolução de conflitos será feita de forma previsível e eficaz, garantindo assim os direitos individuais e de propriedade, ao aplicar as leis e normas de forma previsível, igualitária e eficiente. Os quatro pontos principais enfocados no Documento nº 319 são a previsibilidade nos resultados dos processos, acessibilidade, tempo razoável de julgamento e recursos processuais adequados. Em suma, um sistema jurídico eficaz para governos e o setor privado, com instituições jurídicas formais e imparciais. A forma de obter este objetivo se deu pela rígida concentração decisória, com a multiplicação de meios para impor a interpretação do direito de forma vertical. As súmulas vinculantes foram apenas o primeiro instrumento; outros exemplos são o incidente de julgamento de recursos repetitivos, a reclamação constitucional, a concessão de efeitos *erga omnes* e a repercussão geral. Esses expedientes são amplamente utilizados e já provocaram alterações significativas no perfil das Cortes, no volume de processos e na qualidade das sentenças. Ocorre que, ao adotar um sistema rígido de adoção de precedentes, que remete ao *stare decisis* do direito anglo-saxão, é imprescindível que o intérprete tenha ampla liberdade para limitar o alcance do julgado paradigma, seja por considerá-lo ultrapassado, seja por considerar que o caso concreto possui peculiaridades que não o enquadram na moldura:

Em algumas ocasiões, a Corte considera-se em desconforto com determinado precedente. Uma discordância forte pode mostrar que os juízes consideram o alcance do precedente problemática. Ou a corte pode limitar o precedente, distinguindo-o (*distinguishing*) em novos casos específicos, de forma legalmente verossímil, mas não terrivelmente persuasiva. A circunstância de que os juízes da Suprema Corte acham necessário limitar o âmbito de um precedente pode sugerir que eles irão considerá-lo superado (*overruling*), se tiverem a oportunidade (TUSHNET, 2000, p. 51).

Uma vez admitidos mecanismos que remetem à aplicação obrigatória de julgados dos tribunais superiores, é consequência sistêmica que se forneçam instrumentos para que, verificada a flagrante inconsistência ou injustiça da jurisprudência, seja possível contorná-la pelo *overruling* ou *distinguishing*, figuras permitidas pelo direito processual brasileiro, salvo na hipótese de súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal. O sistema de avaliação, contudo, impõe duplamente a obrigação de seguir a jurisprudência vigente. O juiz avaliado que aplicar, por exemplo, o *distinguishing* e afastar, no caso concreto, determinada súmula por sua patente inadequação, estará sujeito a perder pontos tanto na qualidade da prestação jurisdicional, como em sua conduta ética.

Sem as ferramentas de *overruling* e *distinguishing*, essenciais para a oxigenação do sistema, o modelo processual, já fortemente concentrado e verticalizado nas instâncias superiores, torna-se irrespirável. O juiz se transforma em um *bot*, facilitando sua futura substituição.

O molde sugerido é muito claro e é difícil defender a sua coexistência com o princípio constitucional da legalidade e com a independência do Judiciário, embora esteja em vigor desde 2010. O objetivo é assegurar a plácida obediência a todos as súmulas dos tribunais superiores, com a aplicação mecânica pelas instâncias hierarquicamente inferiores.

Ao contrário, o perfil de magistrado que exsurge das normas constitucionais e dos princípios e valores do planejamento estratégico do Poder Judiciário permite ao juiz ampla liberdade para considerar que a súmula não se aplica ao caso concreto, particularizando as razões de sua inaplicação, ou de considerá-la superada, ressalvada a hipótese de súmula vinculante.

3.5.6 Estímulo à ação disfuncional

Na psicologia comportamental, considera-se a ação disfuncional aquela que se apresenta inerentemente imprópria e contraproducente, embora pareça tentadora, do ponto de vista do indivíduo, em dada situação concreta (TROWER *et al.*, 2015).

Encarando o Poder Judiciário de forma orgânica e sistêmica, os comportamentos induzidos pelo sistema de avaliação e política de metas são, em seu conjunto, deletérios à realização do seu papel constitucional. São uma tentativa notável de retirar considerações de moralidade do *ethos* judicial. O julgador se vê reduzida a um operário do direito, com a responsabilidade de produzir decisões judiciais com a mesma desenvoltura que um operário qualificado produz alfinetes. Com uma diferença fundamental, já apontada: tanto faz se é uma peça que consumirá dez minutos ou trezentos minutos de trabalho, o sistema assegura que a recompensa será a mesma. Qual o comportamento dele esperado?

Ao contrário, o perfil de magistrado que exsurge das normas constitucionais e dos princípios e valores do planejamento estratégico do Poder Judiciário adota postura funcional, harmônica com os objetivos da instituição e saudável para combater o âmago dos problemas apresentados, com habilidade para se ajustar à conjuntura.

3.6. Quadro Comparativo

Sumarizando o desenho que se fez do magistrado tal como induzido pelo sistema de avaliação, em contraste com aquele que indicam a Constituição e os valores e objetivos do planejamento estratégico, é possível traçar os seguintes quadros:

a) Segundo o sistema de avaliação:

SISTEMA DE AVALIAÇÃO	MODELO “QUANTITATIVISTA”	MODELO SUBSTANTIVO
Participação	Mínima ou inexistente	Gestão democrática
Avaliador	Superior hierárquico	Avaliação 360°
Indicadores	Autorreferenciais	Complexos
Momento da avaliação	Episódico	Permanente
Crítérios de avaliação	Microrregulamentação	Autonomia fundamentada
Transparência	Dispersão em 49 subitens	Transparência
Interação do magistrado	Desestimulada	Assegurada
Estímulo à atuação	Competitivo	Cooperativo
Âmbito	Individual	Coletivo

De forma analítica, pode-se dizer:

a) o paradigma “quantitativista” desestimula qualquer forma de participação democrática no processo de avaliação, na medida em que privilegia apenas o resultado (*output*), em detrimento do processo que conduziu à sua obtenção, o que torna irrelevante a participação do avaliado e de outros *stakeholders* para a aferição do desempenho;

b) o modelo de avaliação é fortemente verticalizado, o que atende não apenas ao modelo neoliberal, mas reforma a herança autoritária do Poder Judiciário brasileiro, cristalizadas na Lei Orgânica da Magistratura. Em contraste, a avaliação 360° impõe a participação ampla do avaliado e, nos termos do recorte, de *stakeholders*. Não apenas é realizada a avaliação unilateral, mas um processo dialético de avaliação do qual todos participam e se enfocam mutuamente, ao ponto de avaliar o próprio método de aferição dos resultados e contribuir para o seu aperfeiçoamento. O método exige maior cuidado com a confidencialidade e uma transformação mais ampla do entendimento sobre a avaliação, mas seus resultados tendem a ser mais profundos e duradouros (FLEENOR et al., 2020; BRACKEN et al., 1997);

c) os indicadores que mensuram a ótica “quantitativista” são autorreferenciais, ou seja, limitam-se a grandezas extraídas da própria instituição e retroalimentam o sistema. O maior exemplo são os “processos baixados”. É uma realidade que só faz sentido no horizonte da instituição judiciária e que é irrelevante para o alcance do objetivo de assegurar justiça ou defender e promover os direitos fundamentais. Um sistema adequado de avaliação necessita incorporar indicadores complexos, ou seja, que incorporem índices sociológicos e que saiam do ambiente institucional, sob pena de retroalimentar os conflitos, na medida em que a lógica da produtividade impõe a litigiosidade crescente como imperativo da manutenção ou otimização da produtividade;

d) o momento da avaliação se cinge ao período da promoção do magistrado, antecedendo o biênio da abertura da vaga, ou no curso do estágio probatório. Torna-se, portanto, episódico, ao invés de se constituir como elemento permanente que acompanhe a conduta de cada magistrado;

e) o ímpeto microrregulamentador e o complexo de demiurgo que contamina o sistema de avaliação deixa reduzida margem para a atuação dos órgãos de avaliação, com automatização excessiva e reforço à confusão entre “critério objetivo” e grandeza aritmética. O mau uso dos critérios de avaliação e operadores estatísticos engessam o sistema, que seria melhor gerido caso se optasse por conceder maior autonomia, de forma fundamentada, para realização das avaliações;

f) como resultado da excessiva regulamentação, é impossível fornecer a transparência sobre os fatores determinantes para a promoção dos magistrados ou a aferição no estágio probatório, uma vez que os critérios se dispersam por quase 50 subitens. É preferível adotar um sistema mais enxuto, acoplado à autonomia fundamentada nas avaliações;

g) a interação do avaliado é nula, pois concebe-se um sistema de avaliação verticalizado e hierárquico, com mínimo estímulo para mudança. Os objetivos serão melhor alcançados se for assegurada a participação do magistrado, pelas ferramentas já mencionadas;

h) o sistema é extremamente competitivo, na medida em que o triunfo da avaliação somente ocorre á custa do desempenho negativo do outro concorrente à vaga de promoção. Em um molde de avaliações permanentes, em que se enfocasse o aperfeiçoamento do Poder Judiciário em geral, poder-se-ia agregar a atuação cooperativa dos magistrados e *stakeholders*, em benefício dos objetivos traçados;

i) em conclusão, não se sustenta que a avaliação ocorra tão-somente no plano individual e atomizado. É preciso, antes de tudo, avaliar o Poder Judiciário; em um segundo passo, avaliar o ramo no qual atua o juiz; em terceiro movimento, os juízes de dada comarca ou localidade; e, sucessivamente, chegar-se à avaliação individual, mas como parte do esforço coletivo de atuação coerente e coletiva dos juízes. De nada adianta alcançar-se uma pontuação estupenda para o juiz promovido se, para todos os outros, a atuação é sofrível.

Como exposto, o modelo “quantitativista” em vigor conta com desestimula a participação dos julgadores na formulação das metas e nenhuma na escolha dos critérios de avaliação. Embora o Conselho Nacional de Justiça faça publicidade de que foram definidas democraticamente, tal não ocorre na prática: são escolhidas em reuniões com gestores, das quais

participam os integrantes da burocracia dos tribunais, com reduzida participação de magistrados. Há que proporcionar instrumentos para a efetiva gestão democrática.

Na forma de avaliação escolhida, existe uma comunicação unilateral do avaliador para o avaliado, que somente se manifesta formalmente em caso de recurso. Ao contrário, um modelo alternativo consagraria a avaliação 360° e a ampla participação e interação do avaliado, para que possa ajustar suas condutas, quando e se necessário.

A eleição dos indicadores, no modelo atual, é baseada em elementos puramente autorreferenciais. Um modelo substantivo deve incorporar indicadores complexos e com base em variáveis externas às abstrações judiciárias.

Não há razão para fundamentar um sistema de avaliação concebido apenas em função dos juízes que são candidatos à promoção. A grande maioria dos magistrados permanece sem avaliação nenhuma. Embora seja necessário um acompanhamento mais minucioso para os candidatos à promoção, a avaliação orgânica exige que todos os integrantes do Poder Judiciário sejam avaliados. Ao menos, àquelas submetidos ao Conselho Nacional de Justiça.

A Resolução nº 106 do CNJ dispersa a avaliação em 49 subitens, a grande maioria dos quais deve ser pontuada individual para compor a nota individual de cada dos itens principais. A tendência é de microrregulamentação e do “complexo de demiurgo” que, em vez de assegurar maior transparência, torna o sistema de avaliação pouco compreensível e nem um pouco razoável. Ao contrário, um sistema alternativo seria transparente, com critérios claramente percebidos, garantida certa autonomia, mas exigida a fundamentação minudente dos conceitos atribuídos.

A interação do magistrado, dentro do sistema que possui tais componentes rígidos e hierárquicos, é fortemente desestimulada. Em oposição, um modelo substantivo admite e estimula a participação; no processo de avaliação, estão simultaneamente sendo também aferidos o avaliador e o próprio processo de avaliação e seus resultados, para alimentar o ciclo de elaboração de novo diagnóstico, formulação de programas e implementação e execução, ínsito às políticas públicas.

No ambiente organizacional, a avaliação deve se integrar em um projeto pedagógico e dialógico, unido às escolas judiciais, o que torna oportunas as reflexões de Paulo Freire:

No processo da fala e da escuta a disciplina do silêncio a ser assumido com rigor e a seu tempo pelos sujeitos que falam e escutam é um “sine qua” da comunicação dialógica. O primeiro sinal de que o sujeito que fala sabe escutar é a demonstração de sua capacidade de controlar não só a necessidade de dizer a sua palavra, que é um direito, mas também o gosto pessoal, profundamente respeitável, de expressá-la. Quem tem o que dizer tem igualmente o direito e o dever de dizê-lo. É preciso, porém, que quem tem o que dizer saiba, sem

sombra de dúvida, não ser o único ou a única a ter o que dizer. Mais ainda, que o que tem a dizer não é necessariamente, por mais importante que seja, a verdade alvissareira por todos esperada. É preciso que quem tem o que dizer saiba, sem dúvida nenhuma, que, sem escutar o que quem escuta tem igualmente a dizer, termina por esgotar a sua capacidade de dizer por muito ter dito sem nada ou quase nada ter escutado. [...] intolerável o direito que se dá a si mesmo o educador autoritário de comportar-se como o proprietário da verdade de que se apossa e do tempo para discorrer sobre ela. Para ele, quem escuta sequer tem tempo próprio pois o tempo de quem escuta é o seu, o tempo de sua fala. Sua fala, por isso mesmo, se dá num espaço silenciado e não num espaço com ou em silêncio. Ao contrário, o espaço do educador democrático, que aprende a falar escutando, é cortado pelo silêncio intermitente de quem, falando, cala para escutar a quem, silencioso, e não silenciado, fala (FREIRE, 1996, p. 44).

Um tal modelo deverá instalar a cooperação entre os membros da instituição, afastando-se da individualidade extrema que, além de sinal da contemporaneidade, é traço do neotaylorismo que surge ao final do século XX (LEVIN e GREENWOOD, 2016). A consequência é que a avaliação primordial é coletiva (do segmento do Poder Judiciário, do Tribunal, da Comarca, do grupo de Varas), não se limitando às perspectivas reducionistas do número de processos julgados e prazo, na reprodução do modelo tempo - movimento, mas das consequências da atuação do Poder Judiciária sobre a sociedade para a qual ele foi concebido.

b) Segundo as atividades induzidas aos magistrados:

ATITUDES	MODELO “QUANTITATIVISTA”	MODELO SUBSTANTIVO
PRIORIDADE	Quantidade	Substância
RESPONSABILIDADE SOCIAL	Formal	Material
SOLUÇÃO COLETIVA	Despriorizada	Estimulada
DIREITOS FUNDAMENTAIS	Desestimulados	Centrais
POSTURA	Individual e competitiva	Coletiva e cooperativa
JURISPRUDÊNCIA	Verticalizada no sentido central	Concentrada nos polos
COMPORTAMENTO	Passivo e indiferente	Participativo

O quadro considera tipos-ideais, emprestando-se o conceito weberiano; não há modelo plenamente acabado em um sentido ou no outro, mas são direções a seguir.

Dentro do prisma avaliativo em vigor, cabe ao magistrado avaliado privilegiar a quantidade de processos julgados e assumir a responsabilidade social formal, desestimulado a solução coletiva de conflitos. Sua postura será individual e competitiva, com cristalização da jurisprudência fortemente concentrada nos órgãos de cúpula, em detrimento de soluções locais e regionais que possam encontrar solução mais adequadas e céleres ao caso concreto. O juiz torna-se passivo e indiferente.

Tais não são caracteres aleatórios, mas integram o molde de juiz estimulado pelo sistema de avaliação e que integram o juiz-ideal candidato à promoção e ascensão na carreira. Ao contrário, um juiz que adotar o modelo diverso sabe que pagará o preço de tender a avaliações negativas, que não o colocarão em condição competitiva para as vagas de merecimento.

Outro ponto que deve ser destacado é que, embora o modelo “quantitativista” realize com vigor o objetivo de impor a observância à jurisprudência dos Tribunais superiores, satisfazendo a exigência do Documento nº 319 do Banco Mundial, este é, em vários pontos, bem mais favorável que o modelo brasileiro. Ao tratar da avaliação dos juízes, Maria Dakolias adverte expressamente sobre os malefícios de uma avaliação baseada na produção quantitativa (DAKOLIAS, 1996). Igualmente prescreve a adoção de critérios claros, públicos e transparentes, pontos em que o sistema atual revela-se deficiente.

Para além das observações do Banco Mundial, o sistema de avaliação falha miseravelmente ao não garantir minimamente em reconhecer ao juiz sua responsabilidade social e a missão da realização dos direitos fundamentais. O estímulo ao comportamento disfuncional salienta que o modelo de avaliação terminou por se constituir uma formidável iniciativa para retirar considerações de moralidade e justiça do *ethos* judicial, substituindo-as por um modelo de eficiência quantitativa que é incapaz de dar conta da complexidade da atividade jurisdicional e do papel reservado ao Poder Judiciário.

3.7. O perfil do magistrado, a partir do modelo “quantitativista”

3.7.1 Desenho de um perfil (prosopo)profissiográfico

O perfil profissiográfico é um instrumento utilizado para a contratação de profissionais e que é fundamental para a política de recrutamento da empresa. Define quais as qualidades e habilidades esperadas de um profissional. A partir da definição dos objetivos, necessidades e valores de uma instituição, é feita a definição das qualidades e aptidões exigidos para a vaga:

Por meio da análise profissiográfica, obtém-se um estudo detalhado de todas as tarefas de um determinado cargo ou função, com especificação do nível de dificuldade, importância e frequência com que elas ocorrem. Nesse sentido, serve como instrumento auxiliar não só no processo seletivo como também no curso de formação, na medida em que possibilita a determinação dos aspectos mínimos a serem abordados nas disciplinas ministradas para busca do policial que mais se aproxime do exigido pela instituição e pela sociedade.

No que se refere ao indivíduo, o perfil profissiográfico indica as características pessoais necessárias ao bom desempenho do cargo em questão, assim como as restritivas ou impeditivas. Dessa forma, pode ser ainda utilizado na determinação de critérios avaliativos, auxiliando a área de treinamento e a capacitação da organização, já que determina, claramente, quais atividades

devem ser desenvolvidas e quais as características esperadas [...] (FALAD *et al.*, 2012).

O primeiro trabalho a ser feito, segundo os autores, é o mapeamento das competências, ou seja, dos conhecimentos, habilidades e atitudes esperados. Essa identificação seria feita por meio de entrevistas comportamentais, com foco em comportamentos observáveis no trabalho, ou por grupos focais, selecionando indivíduos com desempenho diferenciado, de alta e média performance. Esclarecem os autores:

O mapeamento de competências consiste na identificação e na operacionalização das competências, no nível individual, existentes na organização. A descrição é feita em torno de referências a comportamentos observáveis no trabalho, a partir dos quais é possível diagnosticar a lacuna entre as competências necessárias à consecução dos objetivos organizacionais e as competências reais manifestadas, subsidiando, dessa forma, a tomada de decisão no desenvolvimento e na captação de profissionais e na prospecção de alianças e parcerias convergentes aos resultados organizacionais. A partir da identificação e do mapeamento das competências, recomenda-se a definição de um perfil, composto pelo conjunto de competências necessárias a determinado cargo em consonância com as informações obtidas do mesmo na profissiografia. Esse perfil pode ser indicado pelos CHAs (conhecimentos, habilidades e atitudes) isoladamente ou mesmo em interação, a partir do estabelecimento de parâmetros de investigação da expressão dessas competências (competências técnicas, que abarcam conhecimentos e habilidades específicas ao cargo, e competências comportamentais, que abrangem relações complexas entre habilidades relativas ao indivíduo e atitudes). [...] é possível considerar a competência apenas quando há competência em ação, ou seja, em saber ser e saber mobilizar o repertório individual em diferentes contextos envolvidos na situação de trabalho (FALAD *et al.*, 2012)

O perfil profissiográfico constitui uma evolução em relação ao burocratizado “plano de cargos e salários”, que não media adequadamente as competências exigidas. É um desenvolvimento de ideias que chegaram no Brasil ainda na segunda metade da década de 1940, com os trabalhos do psicólogo espanhol Mira y López. Segundo Jáder Sampaio,

A profissiografia não era concebida por ele como uma técnica isolada, mas uma ação articulada, desde a escola, na qual se informaria, se observaria e se orientariam os alunos quanto às suas aptidões, vocações e ao ambiente, com a profissiotécnica pedagógica (estudo dos melhores procedimentos para a formação dos profissionais), com a psicotécnica objetiva (estudo das melhorias a serem introduzidas no instrumental e no ambiente de trabalho), com a psicohigiene do trabalho (estudo dos ritmos, pausas e das condições mentais ótimas para conseguir o mínimo de fadiga e a máxima satisfação compatível com o melhor rendimento.), com a seleção profissional (que ele considera como um “juízo prévio do potencial de eficiência relativa de um grupo de aspirantes a uma determinada área”), com a “epitimologia” profissional (estudo dos incentivos e fatores de ordem afetiva capazes de afetar o interesse do trabalhador por seu trabalho), com a análise psicológica dos acidentes de trabalho, desajustes e fracassos, com o estudo da racionalização e, finalmente, com o estudo da terapia ocupacional (aplicação

do trabalho não apenas como recurso econômico mas eugênico e terapêutico) (SAMPAIO, 2005, p. 9).

Este trabalho adotará como base teórica o manual de psicografia de Frederick Morgeson, Michael Brannick e Edward Levine, “Job and Work Analysis: Methods, Research and Applications for Human Resource Management”, que descreve as técnicas e métodos mais utilizados nos Estados Unidos, representando uma compilação do estado da arte naquele país (MORGESON *et al.*, 2020). O primeiro objetivo é a definição da descrição do cargo, consistente no título do cargo, sumário (com missão e objetivos), relação dos deveres e tarefas e qualificações necessárias.

O método de coleta de dados para definir o perfil envolveria a observação o grupo estudado, entrevistas individuais ou em grupo, conferência técnica, questionários, diárias e outros. Contudo, dos materiais produzidas pela organização, é possível intuir um perfil prosopoprofissiográfico, objetivo deste trabalho, ciente das limitações metodológicas desta abordagem. No sistema norte-americano, a tríade CHA, multipresente nos textos brasileiros composta de competências (saber), habilidades (saber fazer) e atitudes (querer fazer), é substituída pela expressão SKAOs, que indica *skill* (habilidade adquirida pela experiência ou conhecimento técnico), *knowledge* (conhecimento), *ability* (a capacidade de fazer algo) e *other characteristics* (outras características, tais como variáveis de personalidade, interesses, treinamento e experiência). Os métodos de elaboração do perfil profissiográfico podem ser voltados ao levantamento das tarefas desempenhadas e dos instrumentos usados (*work-oriented*), em esforço para compreender o que o profissional faz, quando, onde e como; ou ao foco nos atributos que o profissional necessita (*worker-oriented*). Muitos métodos são híbridos. Para os autores, o levantamento do perfil de profissionais com atribuições gerenciais apresenta várias dificuldades. São atribuições que pouco oferecem à observação, incapaz de descrever os processos intelectivos internos. Pouco se pode dizer, ainda, ao narrar o que o gerente faz quando coleta elementos para a tomada de decisão, sendo mais possível discriminar os objetivos gerais e específicos, de curto e de longo prazo, para suas interações pessoais. Um dos métodos recomendados para tais situações é o *cognitive task analysis*, que busca, com base na psicologia e ciência do conhecimento, reproduzir as operações mentais produzidas. A proposta dos autores é formular um Questionário de Descrição da Posição Gerencial. Formado por centenas de itens, o formulário é respondido pelos próprios profissionais, a quem cabe pontuar os KSAO em cinco níveis, entre “totalmente desnecessário” para a função e de “significação crucial” para a posição; para tanto, deve levar em consideração tanto a importância do item, como sua frequência (MORGESON *et al.*, 2020).

Outra abordagem válida para avaliar as posições gerenciais é a modelagem de competência, utilizada amplamente pela maioria das grandes empresas. A ideia original envolve levantar as competências que constituem o núcleo da atividade da organização e sua vantagem competitiva. O método tem a vantagem de unir a estratégia empresarial às competências exigidas de um profissional em particular. São privilegiadas as características pessoais, colocando as tarefas em patamar secundário, ou ignorando-as por completo. A tabela abaixo discerne a modelagem de competência da profissiografia tradicional (MORGESON *et al.*, 2020, p. 180):

Dimensão	Profissiografia tradicional	Modelagem de competência
Objetivo	Descreve comportamento	Influencia comportamento
Visão do cargo	Objeto externo a ser descrito	Papel a ser exercido
Foco	Cargo	Organização
Orientação temporal	Passado	Futuro
Nível de performance	Típico	Máximo
Enfoque de medição	Característica latente	Julgamento clínico

O consenso entre os especialistas é que, se a profissiografia tradicional é melhor aparelhada para obter as informações corretas, fracassa em obter e expressar o valor do que o profissional faz. A modelagem de competência é imbatível no que concerne ao compreender o contexto, estratégia e objetivos da organização e alinhar ao profissional a eles.

O esforço que se fará a seguir é, a partir da perquirição de cada tarefa realizada, deduzir o perfil profissiográfico do magistrado brasileiro, tal como induzido pela política judiciária oficial, assim como deduzir as suas competências.

3.7.2 Perfil prosopofissiográfico do magistrado brasileiro

Segundo as variáveis e comportamentos induzidas pelo sistema de avaliação e a política de metas, pode-se intuir o seguinte perfil profissiográfico para o magistrado brasileiro ideal, do ponto de vista do juiz avaliado:

MAGISTRADO

DESCRIÇÃO DO CARGO	Juiz
TAREFAS DO CARGO	Realizar julgamentos Despachar em processos Realizar audiências
PAPÉIS E RESPONSABILIDADES	Realizar o maior número de julgamentos, no menor período de tempo Cumprir metas e obter dados estatísticos favoráveis

CONHECIMENTOS	Conhecer a lei e a jurisprudência sumulada
HABILIDADES	Operar computador Realizar pesquisas de jurisprudência Saber ler e interpretar dados estatísticos
CAPACIDADES	Expressar-se de forma clara e precisa Trabalhar em períodos longos em frente ao computador Gerenciar o tempo para maximização dos resultados Realizar decisões repetitivas Aplicar a política de metas Seguir o Código de Ética da Magistratura Priorizar as ações individuais
OUTRAS CARACTERÍSTICAS	Conformismo Neutralidade Indiferença aos resultados da prestação jurisdicional Individualidade Competitividade

Trata-se de modelo explicativo e expressão que resume o resultado da política de metas e da avaliação do Poder Judiciário, que contém um molde de juiz, ainda que não esteja expressamente destacado. Ressalta-se que não se trata de autêntico perfil profissiográfico, que exigiria a aplicação de metodologia própria, mas de elementos deduzidos das normas e orientações do Conselho Nacional de Justiça. Independente do que prescreve o planejamento estratégico do Poder Judiciário, o modelo se aproxima dos efeitos percebidos pelos magistrados.

Alguns itens merecem atenção especial:

a) PAPÉIS E RESPONSABILIDADES

Realizar o maior número de julgamentos, no menor período de tempo: é a suma do modelo “quantitativista”, com um terço dos pontos possíveis.

b) CONHECIMENTOS

Conhecer a lei e a jurisprudência sumulada: é o conhecimento exigido do magistrado, já que as regras não gratificam o conhecimento interdisciplinar, nem eventuais incursões doutrinárias, tampouco o cuidado do juiz em prestar a justiça substancial.

c) HABILIDADES

Saber ler e interpretar dados estatísticos: é conhecimento prático que deve ser apreendido, a fim de compreender em sua totalidade as estatísticas e realizar as impugnações, sobretudo no caso de recursos cruzados (contra as notas atribuídas aos outros concorrentes).

d) CAPACIDADES

Trabalhar em períodos longos em frente ao computador: a necessidade de realizar uma produção judicial alta exige passar horas e horas à frente do computador, sobretudo na era do Processo Judicial Eletrônico.

Realizar decisões repetitivas: a realização de decisões repetitivas é inevitável, dado o foco nos processos individuais.

Aplicar a política de metas: é exigência para a promoção, que exige que haja alinhamento da unidade jurisdicional à política nacional de metas.

e) OUTRAS CARACTERÍSTICAS:

Conformismo: exige-se do juiz que aplique, de forma acrítica, a jurisprudência e cumpra as metas, como dever moral e responsabilidade institucional, com corolário da “disciplina judiciária do magistrado”, com a pálida possibilidade da “ressalva de entendimento”, que é o ponto maior da capitulação decisória do julgador.

Indiferença aos resultados da prestação jurisdicional: a prestação jurisdicional é entendida de forma abstrata, sem interessar o resultado e os efeitos, desde que seja realizado o julgamento e a “baixa” do processo.

Individualidade: a avaliação privilegia o ângulo fragmentado, apenas do indivíduo avaliado, sem nenhuma dimensão coletiva.

Competitividade: o modelo de avaliação é fortemente indutor da competição, na medida em que abstrai os resultados coletivos, privilegiando a visão mais egoísta e o comportamento disfuncional.

3.7.3 Uma analogia: o “Juiz-Hades”, metáfora da corporação

Como demonstrado, criou-se uma cultura organizacional que: privilegia a produção estatística, independentemente do conteúdo; consagra a irresponsabilidade social das decisões, descompromissadas com o resultado da prestação jurisdicional; retroalimenta as lides, na medida em que privilegia a multiplicação de demandas; privilegia a avaliação individual e competitiva dos juízes, repudiando o viés colaborativo; inibe a solução coletiva dos conflitos, estimulando a atomística processual, incapaz de lidar com os conflitos em massa; ignora as ações mais sensíveis para a realização dos direitos fundamentais, que seguem desrespeitados, a par das condenações internacionais sofridas pelo Estado Brasileiro; induz a ação disfuncional dos magistrados, que são estimulados a portar-se segundo lógica interna autorreferencial e se afasta dos objetivos constitucionais do Poder Judiciário.

Se cada época se exprime, metaforicamente, como uma extensão de um símbolo, o consenso neoliberal opera mediante a redução do mundo à corporação e, em escala menor, ao computador (que a tecnologia transmuda em celular e *wearable*); é esta a simbologia que se torna onipresente e perpassa as relações humanas, das públicas às privadas. O neoliberalismo expressa uma série de ideias e consensos que representam um todo conceitual lógico e expressivo, ainda que se verifiquem variações entre seus autores.

O neoliberalismo defende o império do *homo economicus* e o império da *lex mercatoria*, em que se desenvolve o absoluto relativismo dos princípios morais, em favor do primado do lucro, espelhando o modelo mais bem expresso na corporação capitalista, definida como Joel Bakan como

[...] uma instituição - uma estrutura singular e um conjunto de imperativos que dirige as ações das pessoas que a integram. É uma instituição legal, cuja existência e capacidade dependem da lei. O mandato legalmente definido para a corporação a obriga a perseguir, incansavelmente e sem exceção, seu próprio interesse, sem importar as consequências nocivas que possa causar a outros [...]. O gênio na corporação como forma de negócio, a razão para sua vertiginosa ascensão nos últimos três séculos era - e é - sua capacidade de combinar capital e, portanto, poder econômico, em um número ilimitado de pessoas (BAKAN, 2005, p. 1 e 7).

A corporação é formada sobre um único imperativo “moral”: gerar o máximo de lucro a seus acionistas. Na fase de consolidação do capitalismo, a jurisprudência estadunidense consagrou o princípio de que qualquer outro gasto ou iniciativa que não seja visando a oferecer o máximo de lucro é ilegal e trai o mandato imposto aos administradores, o que mostra quão ilusória e ilegal é a chamada “responsabilidade corporativa”; esta é a lei da terra, universalmente aceita como uma verdade divina e indiscutível, mesmo para os mais veementes defensores da responsabilidade social corporativa (BAKAN, 2005, p. 36). Isso significa que todo o custo que puder ser repassado para terceiros, será feito, gerando o que se chama na linguagem econômica de “externalidade”; a corporação é desenhada para a exploração alheia em favor do lucro. Como os acionistas têm sua responsabilidade limitada ao valor de suas ações, jamais serão responsabilizados pelos crimes ou sofrerão redução patrimonial como resultado das externalidades. As penalidades impostas à corporação não são suficientes para compeli-la a cumprir a lei; em uma análise de custos, sempre que a planilha apontar que é mais vantajoso desobedecer à lei, assim será feito. A corporação é deliberadamente desenhada para se assemelhar a um psicopata, dada a ausência de responsabilidade pelos seus atos, a ausência de remorso, a obsessão no lucro e a tendência de repassar os efeitos negativos de sua atuação a outros atores. Segundo Noam Chomsky, seu objetivo é contaminar os seres humanos que com

ela interagem, para que sejam igualmente inumanos, perdendo os sentimentos de empatia, simpatia ou solidariedade, com o ideal de que os indivíduos sejam separados uns dos outros, constituindo partes independentes e incomunicáveis. Três séculos depois de sua criação artificial por um artifício jurídico, a pretensão da corporação é remoldar o homem à sua imagem (CHOMSKY, 2005; BAKAN, 2005). A cobrança pela responsabilidade social e *compliance* das corporações tem sido débil para representar uma quebra nesse quadro, como ilustram os recentes à representação democrática bem representados pelos escândalos da Cambridge Analytica.

O arcabouço jurídico das corporações alcançou seu ponto mais alto no direito constitucional americano, que lhes conferiu o mesmo *status* de pessoas e, portanto, todos os direitos concebidos constitucionalmente para indivíduos (THE CORPORATION, 2003). Ao final do século XX, libertas das amarras representadas pela religiosidade, tradição e autoridade, as corporações se viram livres a atuar fora de limites éticos, espaciais e legais. Dada a volatilidade dos capitais e o descolamento das empresas das comunidades em que atuam, com a perda do significado do emprego como elemento de identificação do indivíduo, se tornou comum a migração dos empresários para o ambiente no qual fosse mais acolhedor o trinômio friedmaniano desregulação - estado mínimo - liberdade de atuação. São elementos que se combinam: a desregulação acentua a redução de custo e a ausência do Estado maximiza as possibilidades de exploração e esgotamento da mão de obra. A eficiência corporativa é avaliada em um modelo consequencialista: o dividendo repassado aos acionistas, o valor das ações no mercado e a expectativa de desempenho da companhia. Suas atividades se justificam por seus resultados.

A lógica neoliberal coloca exige a degradação dos serviços públicos e atividades exercidas pela administração direta ou indireta. Como faz parte do credo a ideia de que o Estado é um mal em si e que o mercado poderá autorregular-se, a própria atividade jurisdicional é considerada como menos eficiente do que soluções arquitetadas pelo mercado. O NAFTA, por exemplo, implantou vários mecanismos que colocaram as corporações em situação privilegiada, garantindo-lhes o direito de ajuizar ações em face de governos que o privassem de ganhos esperados; os pedidos são avaliados por um comitê de três advogados do setor privado, não eleitos, empoderados para conceder indenizações ilimitadas como compensação aos investidores prejudicados. As decisões não estão sujeitas à revisão de qualquer tribunal dos Estados envolvidos (KORTEN, 2015).

Esse modo de pensar não se restringiu ao meio econômico. Como valor fundante e consenso hegemônico da sociedade, se espalhou a inúmeras relações. Não é coincidência que a atração ou interesse sejam medidas por cliques ou curtidas; que a simpatia seja medida em estrelas e avaliações; que a performance seja avaliada com base em componentes financeiros. Como um todo, a sociedade obsessa-se na aferição quantitativa de seus resultados, da esfera pública à privada, reproduzindo a lógica da busca das melhores cotações das ações ou maximização do lucro. Ocorre que não é possível traçar um paralelo entre as grandezas que são medidas facilmente pelo dinheiro com aquelas consideradas intangíveis, cuja medição é bem mais complexa.

Christian Laval, ao falar da pressão pelas reformas da educação na França, ilustra que a pressão neoliberal obedece às estratégias de mercado, que abarcam todos os setores produtivos e de governo:

Em resumo, mediante a importação das abordagens de gestão empresarial, as técnicas de produção em massa devem ser substituídas por forma de organização baseadas na “melhoria de qualidade”, assim como se fez na indústria. O princípio dos sofistas que estruturam a organização modernizadora na França é uma *abstração*: os objetivos são independentes das formas sociais, econômicas e ideológicas que envolvem a escola. Em razão disso, essa tendência irrefreável dos discursos reformistas dominantes à abstração, que encontramos em toda tecnocracia (que se caracteriza por reduzir os problemas a simples questões técnicas), gera uma autocegueira. “Modernização”, “eficiência”, “avaliação”, “novas tecnologias”, todos esses temas dependem intimamente das pressões exercidas sobre o sistema educacional e constituem tarefas atribuídas a este último pela lógica do novo rumo da sociedade (LAVAL, 2019, p. 234).

E ainda:

[...] esse desencantamento da escola que valoriza a “legitimidade procedimental” (gerir bem, organizar bem, avaliar bem, administrar bem, comunicar-se bem) rechaça a “legitimidade substancial” que até então dava sentido à escola, um sentido que se incorporava à própria pessoa do professor sob a forma de uma ética profissional e abrangia tanto os fazeres da profissão quanto os valores que ele pretendia compartilhar. Esse capital simbólico, composto de referências e valores em parte comuns e em parte antagônicos (coesão social, cidadania republicana, progresso humano, emancipação do povo etc.) desapareceu do discurso da instituição ou, mais exatamente, é mais uma fachada para “salvar as aparências”, especialmente necessária nos momentos em que os “modernizadores” entram em pânico por aquilo que é pudicamente chamado de “perda de referências” (LAVAL, 2019, p. 238).

Em conclusão:

No âmbito das referências simbólicas, o gerencialismo vem pouco a pouco tomando o lugar do humanismo como sistema de inteligibilidade e legitimidade da atividade jurisdicional, justificando cada vez mais a importância dos administradores, dos especialistas e dos estatísticos. Esse gerencialismo constitui um sistema de razões operacionais que busca ser o portador de significado da instituição pelo simples fato de que tudo parece ter

de ser racionalizado segundo o critério das competências e a mensuração dos desempenhos (DARDOT, 2019, p. 239).

Nesse mesmo sentido, em outra obra, Christian Laval acentua:

[...] a racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação. O termo *racionalidade* não é empregado aqui como um eufemismo que nos permite evitar a palavra “capitalismo”, O neoliberalismo é a *razão do capitalismo contemporâneo*, de um capitalismo desimpedido de suas referências arcaizantes e plenamente assumido como construção histórica e norma geral de vida. O neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal de concorrência (LAVAL, 2016, p. 19).

A conclusão se estende ao Poder Judiciário brasileiro: como exposto, ao divórcio e profunda clivagem social que marcou a sua história, se segue o gerenciamento tecnocrático que o esvazia da esfera moral e teleológica. É um molde sob medida para a previsibilidade e eficiência, entendida esta apenas na dimensão quantitativa. Se antes a legitimação era meramente formal, sem prestação de contas e *accountability*, a política de metas e o sistema de avaliação instituiu a mensuração puramente quantitativa, que legitima o Poder Judiciário obcecado pela quantidade e celeridade de julgamentos, afastado de qualquer preocupação ética ou teleológica.

Essa lógica corporativa, com seu esvaziamento da esfera moral, se impõe aos corações e mentes; a interiorização desses valores na sociedade alcança o Poder Judiciário. O molde e perfil de judiciário pressuposto do sistema de avaliação tem como característica o esvaziamento na esfera moral, no que coincide perfeitamente com o modelo corporativo. Ademais, a redução dos processos a unidades irreconhecíveis, com a consagração da abstração judicial e absoluta falta de compromisso com as consequências, cria as condições para uma analogia com a *lex mercatoria* do lucro, substituindo cotações de ações pelo número de processo “baixados”. O padrão de atuação do juiz passa a ser intercambiável com papéis do mercado e as consequências indesejáveis das decisões judiciais passam a ser vistas como externalidades, sem nenhuma responsabilidade do julgador. O que importa é a prestação jurisdicional aferida quantitativamente.

O juiz passa a se reconhecer não como o “guardião das promessas” de Antoine Garapon, nem como a “boca da lei” de Montesquieu, tampouco como o bom juiz Magneau, muito menos ao Hércules dworkiniano (DWORKIN, 2012). A figura ideal se aproxima mais da antropomorfização da corporação, que conduz a um mítico Juiz-Hades.

A identificação é um processo psicológico em que o indivíduo reconhece o modelo pelo qual se orienta para os modos de desejar, julgar e agir. A construção de subjetividades se dá pela

internalização de modelos ideais de conduta socialmente reconhecidos; este processo é, por si, conflituoso, como registra Vladimir Safatle:

Internalizar um tipo ideal encarnado na figura de um outro significa *conformar-se* a partir de um outro que serve de referência para o desenvolvimento do Eu. Se quisermos ser mais exatos, diremos que se trata de *alienar-se*, já que significa *ter sua essência fora de si, ter seu modo de desejar e de pensar moldado por um outro*. Daí uma das temáticas clássicas de teoria freudiana consistir em lembrar como *toda socialização é alienação*, como esse processo é fundamentalmente repressivo por exigir a conformação a padrões gerais de conduta (SAFATLE, 2017, p. 8).

Ocorre uma continuidade entre a formação da identidade em diferentes esferas: o indivíduo que reconhece sua individualidade e seu ideal na reificação dos princípios morais, na quantificação do tempo, na consagração da atomização social e na competitividade, com medição aritmética de sua excelência, introjeta valores e práticas comuns às corporações e tornadas onipresentes pelo pensamento neoliberal. As relações humanas passam a ser regidas em todos os planos pela mesma lógica, que se incorpora às metodologias de aferição e medição de performance individual dos agentes públicos.

A violência deste processo de identificação, quando resulta de um movimento externo e contrário às pulsões do indivíduo, foi ilustrado com maestria involuntária em pronunciamento do Ministro Dias Toffoli:

Há nove anos parei de ter desejos, um juiz não pode tê-los. Quando eu quiser realizar os meus tenho que deixar a magistratura. Para ser imparcial, impessoal e de acordo com a Constituição Federal, tem que ter consciência que a magistratura é incompatível com desejos. O juiz é um eunuco (*apud* VASCONCELOS, 2018).

Tal castração, contudo, é impossível sem deixar traumas profundos. O ser humano é um campo de desejos. Antes de pensar e de conhecer racionalmente, o ser humano já deseja, seja como feto, seja como recém-nascido. Um Judiciário que hipostasia a lógica neoliberal, reprime seus valores e desejos de justiça e adere ao ideal de juiz-corporação é simbolicamente castrado, apático, indiferente e, em última análise, incapaz de resolver os desafios impostos ao Judiciário brasileiro. É essa a conclusão de Vladimir Safatle: “[...] os processos de socialização tendem a se impor através da repressão do corpo libidinal, da culpabilização de toda exigência de satisfação irrestrita, perpetuando, com isso, relações de agressividade profunda contra aquilo que serve de ideal” (SAFATLE, 2017, p. 9). Essa carga repressiva se acentua quando a identidade deriva de uma imposição externa necessária ao progresso na carreira.

3.8 Conclusões

Prevalente na razão política e saber ideológico dominante, o neoliberalismo aproxima-se de longevos quarenta anos na ordem mundial. Revela incrível capacidade de adaptação e renovação, que se consuma com a incorporação dos interesses das elites, agasalhadas no projeto internacional e nacional de agudização da concentração de renda:

O sistema neoliberal é instaurado por forças e poderes que se apoiam uns nos outros e nível nacional e internacional. Oligarquias burocráticas e políticas, multinacionais, atores financeiros e grandes organismos econômicos internacionais formam uma coalização de interesses concretos que exercem certa função política em escala mundial. Hoje, a relação de forças pende inegavelmente a favor deste bloco oligárquico (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 10).

Se o caráter sistêmico do projeto neoliberal torna muito difícil a autocorreção dos rumos, com o progressivo e ilimitado avanço dos interesses do capital, torna-se necessário que a política seja instrumentalizada por um projeto antidemocrático, que se baseia em minar as possibilidades de ação coletiva e de resistência. Como tal, é necessário o controle do Poder Judiciário; no Brasil, historicamente afastado dos anseios populares e da afirmação dos direitos fundamentais, com uma burocracia que sequer havia completado a transição para a racionalidade-legal burocrática weberiana, a conquista neoliberal agravou a concentração de poderes decisórios nas instâncias superiores. A transformação consolidou-se com a implantação de um pensamento tecnocrático cuja lógica transcende o quadro constitucional e legal, imóvel diante do descumprimento dos direitos fundamentais e massacre das minorias e ativistas, que tem gerado reiteradas condenação ao país da Corte Interamericana de Direitos Humanos. O perfil verticalizado e feição antidemocrática que contaminam sua configuração atual são ainda fruto da Lei Orgânica da Magistratura, concebida em período militar.

O Conselho Nacional de Justiça está colocado em papel privilegiado para romper com o lamentável legado autoritário, a clivagem social e o encastelamento do Poder Judiciário, que atuou em favor das oligarquias e traçou projeto contrário à afirmação dos direitos fundamentais. Todavia, a utilização equivocada do gerencialismo, incorporando valores e práticas neoliberais, acabou por prestigiar saber tecnocrático que perpetua, sob verniz do “quantitativismo”, o distanciamento histórico dos anseios da população e dos princípios constitucionais de 1988. A adoção de um modelo de avaliação e perfil de magistrado de caráter substantivo, com cumprimento dos mandamentos impostos ao Judiciário, exige a quebra do sistema de avaliação em curso, que prestigia, com base na política de metas, o comportamento disfuncional dos magistrados.

A cada ano, o Conselho Nacional de Justiça divulga o relatório anual do Poder Judiciário. Em tom triunfalista, celebra a maior excelência dos juízes e juízas, focado na

quantidade de processos julgados – “baixados”, na linguagem oficial. Qual um churrasco rodízio pantagruélico de proporções colossais, comemoram-se os milhões de processos “baixados”, que chegaram a 35 milhões em 2019. Ou seja: por ano, julgaram-se (“baixaram-se”) três vezes mais processos no Brasil que os habitantes da cidade de São Paulo, um número equivalente à população do Canadá. E, imaginando que o número de processos julgados é um coeficiente útil para aquilatar a excelência da justiça prestada, proclama-se com ufanismo a quebra de recorde, certamente sem paralelo na história da experiência humana no planeta.

A escolha do número de processos “baixados” como indicador de excelência da atividade jurisdicional é curiosa. Afinal, não se pode aquilatar a saúde dos habitantes de uma nação pelo número de consultas e prescrições ministradas pelos profissionais de saúde. Ao contrário, um número maior de atuações médicas será uma indicação de que a luta contra as doenças vai mal, muito mal.

Os indicadores produzidos pelo próprio Poder Judiciário podem ser considerados como “internos”. Não são grandezas da natureza, nem extraídos da sociedade: o número de processos “baixados”, o prazo para julgamento, o índice de congestionamento ou o índice de produtividade comparada da justiça (IPC-Jus), expressões que causam o deleite, horror, êxtase e desespero aos profissionais dos tribunais, estatísticos ou tecnoburocratas que multiplicam a cultura “quantitativista” nos órgãos jurisdicionais brasileiros. Não são dados do mundo real, provenientes do tecido social sobre o qual se instala o poder de julgar.

Em contraste com o galardão mundial em quantidade de processos baixados, o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo. Dentre os países das Américas, Ásia, Europa e Oceania, não há quem conteste sua liderança. Está perto de alcançar a liderança mundial no ranking de violência contra a mulher. Em 2019, foi o quarto país em que mais se matou militantes de direitos humanos.

Não há uma linha nos relatórios oficiais dedicada a tais dados embaraçosos. Tampouco consta do script uma menção desagradável à deplorável inefetividade da tutela dos direitos fundamentais, exemplificada nas sucessivas condenações sofridas pelo Estado brasileiro na Organização dos Estados Americanos. Nem se balbucia uma sílaba acerca do descaso com a repressão às tragédias ambientais de larga escala. Ou aos crimes financeiros.

Toda a lógica de funcionamento do Poder Judiciário brasileiro está calcada para a proteção dos interesses do capital, que realiza seus desejos com o esmagamento vertical da jurisprudência dos órgãos inferiores na hierarquia judiciária, fiel ao resguardo, em última análise, da previsibilidade das decisões, do cumprimento dos contratos e da segurança jurídica

para o "desenvolvimento econômico". Introduzidas conforme o paradigma que inspirou o Documento nº 319 do Banco Mundial, as reformas do Poder Judiciário na América Latina e Caribe proporcionaram terreno fértil para o desenvolvimento da *communis opinio doctorum* que proclama o credo neoliberal como o ideário único, vencedor na luta das ideias. É algo que se ecoa de portais jurídicos a editoriais de grandes jornais, como grãos de areia que inspiram as pérolas jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal.

Há um elemento estrutural no Poder Judiciário brasileiro e na sua administração que condiciona um modelo de juiz e juíza destituída de compromissos éticos com o resultado do julgamento, indiferente à sociedade que a margeia, que subordina a tutela dos direitos humanos e fundamentais à quantidade de processos “baixados” e privilegia a atuação individual, narcisista e disfuncional, em detrimento da proteção dos valores constitucionais que justificam a sua existência.

Em momentos excepcionais, esboça-se uma ação isolada. A Corregedoria Nacional de Justiça lançou há alguns anos uma tímida iniciativa para a proteção dos direitos humanos e fundamentais com o programa “Justiça Plena”, que fracassou vertiginosamente; no momento, divulgou o recém-criado “Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário” (BRASIL, 2020). São empreendimentos fadados ao insucesso caso permaneçam uma frente isolada, uma vez que todo o modelo de avaliação, julgamento, premiação e punição dos tribunais, tal como a aferição das atividades dos magistrados e magistradas – inclusive para promoção e confirmação do estágio probatório – está fundado na abordagem quantitativa de atuação. As estratégias de recrutamento se harmonizam com essa matriz, exigindo a dedicação por um triênio para o desenvolvimento de conhecimentos mnemônicos, em clivagem social que favorece o ingresso e desenvolvimento de pessoas oriundas da classe média e alta. O Poder Judiciário está circundado de elementos estruturais que não podem ser resolvidos com belos e pomposos termos incrustados em portarias e decretos, na ingênua crença de que, como demiurgo, tais palavras magicamente transformassem os mecanismos que animam a produção jurisdicional. É preciso enfrentar o perfil excludente, elitista e autoritário que marca o Poder Judiciário brasileiro desde sua formação estamental no império e que se legitima, na encarnação presente, com a rendição ao economicismo, ao punitivismo e à eliminação de direitos sociais e coletivos, como única via para assegurar o suposto "desenvolvimento econômico" de perfil excludente e neoliberal.

Sem alterações estruturais, a mirada do Judiciário aos direitos humanos e fundamentais será fugaz como o olhar da pantera de Rilke, que se instila na tensa paz dos músculos para melancolicamente perecer em um coração sem emoções (RILKE, 2012).

Quis Ronald Dworkin, ao elaborar sua teoria, imaginar um molde de julgador ideal, o “Juiz-Hércules”, capaz de integrar em si virtudes sobre-humanas da sabedoria, paciência e habilidade, necessárias para proferir sua decisão em casos difíceis conforme as regras, princípios e práticas constitucionais que se harmonizem com a integridade dos valores constitucionais (DWORKIN, 2012). Não há ideal mais distanciado do molde elaborado e consagrado na política judiciária oficial brasileira.

Se Hades se dedicasse a elaborar relatórios periódicos, seriam profusas as estatísticas rigorosas acerca dos castigos aplicados, com cuidadosa contagem das almas remetidas aos planos da além-vida. Afinal, o poder de Hades é maior – e suas atribuições se multiplicam – quanto mais almas se acumularem em seu reino das trevas. Não há melhor aproximação ao vetor do juiz quantitativista, indiferente e individualista, padrões que se potencializam no perfil traçado pela política judiciária oficial. É um perfil que mais se aproxima do ideal capitalista da corporação, embelezado pelas riquezas subterrâneas do mundo da penumbra.

Na narrativa de Homero, são três os destinos possíveis das almas após a vida terrena: os campos elíseos, morada dos heróis e heroínas que se destacaram por suas virtudes e bravura; o tártaro, calabouço eterno para a punição e suplício dos que ofenderam os deuses; e os campos asfódelos, para onde eram enviados os que não se destacaram nem pelo excepcional vício, nem pela extraordinária virtude. É a sina da grande maioria das almas: o império do esquecimento e da indiferença eternas.

Em seu trono, embebido nas sombras, o “Juiz-Hades” contempla seu reino e os metais preciosos que o embelezam. Imerso em pensamentos inescrutáveis, estará sempre indiferente aos murmúrios das almas que perambulam e se tocam nos campos asfódelos. Nenhuma emoção lhe provocam os gritos das cavernas do tártaro. Sabe de sua responsabilidade de cumprir regras eternas e resguardar as riquezas, regras estabelecidas desde tempos imemoriais, sobre as quais não lhe incumbe questionar.

CONCLUSÕES: PELA JUSTIÇA PLENA E A TUTELA JURISDICIONAL AFIRMATIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O Poder Judiciário possui como principal missão constitucional a guarda e concretização dos direitos fundamentais. Compete ao Conselho Nacional de Justiça, como órgão de controle e planificação, desenvolver políticas que proporcionem a solução rápida e efetiva dos processos que tenham este objeto, como forma de reduzir a injustiça e impunidade. Todavia, toda a lógica da política judiciária brasileira está assentada em pensamento tecnocrático tomado pela burocracia decisória que consagra como valor em si a eficiência, considerada como a equivalência quantitativa dos julgamentos e seu prazo.

A postura exigida do juiz é de inércia e placidez em relação aos valores, anestesiado de vontades, apático, com um imperativo único que o legitima: a produção quantitativa, aferida em grandes numéricas aferidas com apoio da estatística.

Não há como negar a correspondência com a racionalidade neoliberal, que se instala em todos os setores da sociedade, com pretensão hegemônica de servir de molde antropocêntrico a todos e penetrar em todas as organizações. O Poder Judiciário é elemento estratégico para a consolidação desta conquista, na medida em que a razão última do neoliberalismo obriga a colocar a *lex mercatoria* e o *homo economicus* no lugar das instituições jurídicas e normas fundamentais.

Neste sentido, o mandato de previsibilidade e proteção à propriedade e aos contratos é realizado pela criação de vários elementos que reforçam a verticalidade e centralização do Poder Judiciário.

O Conselho Nacional de Justiça, ao formular as bases para uma nova legitimidade judiciária, substitui o padrão formal ligado à separação de poderes e os moldes tradicionais que justificam o poder, para avançar sobre regulação que retira do juiz obrigações e responsabilidades sociais e morais, impondo o império do quantitativismo. Ao tempo que avança na superação de resquícios patrimonialistas e paroquiais, o Conselho Nacional de Justiça institui uma racionalidade de inspiração liberal, que privilegia o quantitativismo.

No curso da história brasileira, é notória a clivagem social do Poder Judiciário, herdada do Brasil colônia e das relações patrimonialistas e patriarcais do Estado brasileiro. São numerosas as críticas que atestam seu descrédito por parte dos grupos mais necessitados e minorias e distanciamento das forças modernizadoras brasileiras e de uma concepção que assegure os valores de cidadania, justiça social e igualdade. A Constituição Federal, embora insuficiente para desenhar o papel de um novo Judiciário, criou as bases para a afirmação de

um Estado Democrático de Direito que preserve os direitos fundamentais; no campo administrativo, fincou o modelo de racionalidade-legal burocrático weberiano, com os modelos de dominação tradicional e carismática que ainda contaminavam o serviço público e o judiciário brasileiro. Todavia, a insuficiência do texto constitucional foi patente, a ponto de justificar a criação do Conselho Nacional de Justiça. A pressão legítima pela criação de um órgão de controle foi impulsionada pela atuação do Banco Mundial e de forças políticas, de conservadoras a progressistas, além da necessidade de reposicionar a ordem judicial além da legitimidade meramente formal.

A conclusão é que a “política de metas”, como implementada, não atende ao papel constitucional que se espera do Conselho Nacional de Justiça, formulando conceito abstrato da prestação jurisdicional que ignora o dever da prestação jurisdicional efetiva e a proteção dos direitos fundamentais. A fetichização dos números, por outro lado, pode trazer um componente perverso, na medida que estimula o número de julgamentos, sem considerar a complexidade dos casos e os efeitos da decisão. Por outro lado, as políticas implementadas não possuem metodologia adequada para seu diagnóstico, formulação, implementação e avaliação e a execução das políticas é realizada sem nenhuma ponderação sobre seus efeitos e efetividade.

A criação de sistema de avaliação e da política de metas foi alavancada pela hipertrofia burocrática. Justificando os temores de Max Weber, o domínio tecnoburocrático e a lógica neoliberal “quantitativista” produziu um modelo de juiz disfuncional, um perfil destituído de desejos que gera a apatia judicial e a prestação jurisdicional com ênfase no quantitativismo e na rígida obediência à jurisprudência sumulada, reforçando a concentração de poder decisório nas instâncias superiores; a exacerbação da individualidade e da competitividade; a obediência cega à jurisprudência sumulada; e, em consequência, gera comportamento disfuncional e anti-sistêmico, aproximando o ideal judicial da ideia de magistrado-corporação.

O perfil profissiográfico intuído do sistema de avaliação e da política de metas aponta para um perfil ideal de juiz que, além das características apontadas, tem como tarefas principais realizar o maior número de julgamentos, no menor período de tempo e cumprir metas, com obter dados estatísticos favoráveis. O resultado é um profissional conformista, neutro, indiferente aos resultados da prestação jurisdicional.

Mesmo com a promulgação da Constituição que instituiu o Estado Democrático de Direito e da criação do Conselho Nacional de Justiça, o Poder Judiciário segue preso ao molde autoritário, elitista e formal que o caracteriza, legitimando-se pela eficiência “quantitativista”

as iniciativas “modernizadoras” carregam fortes tintas de tecnocracia, com predominância da eficiência formal e alheamento axiológico.

A postura exigida ao magistrado lembra a indiferença dos jogadores de xadrez retratados por Fernando Pessoa, na pena de Ricardo Reis:

Ardiam casas, saqueadas eram
 As arcas e as paredes,
 Violadas, as mulheres eram postas
 Contra os muros caídos,
 Traspassadas de lanças, as crianças
 Eram sangue nas ruas...
 Mas onde estavam, perto da cidade,
 E longe do seu ruído,
 Os jogadores de xadrez jogavam
 O jogo do xadrez.
 Inda que nas mensagens do ermo vento
 Lhes viessem os gritos,
 E, ao reflectir, soubessem desde a alma
 Que por certo as mulheres
 E as tenras filhas violadas eram
 Nessa distância próxima,
 Inda que, no momento que o pensavam,
 Uma sombra ligeira
 Lhes passasse na frente alheada e vaga,
 Breve seus olhos calmos
 Volviam sua atenta confiança
 Ao tabuleiro velho.
 Quando o rei de marfim está em perigo,
 Que importa a carne e o osso
 Das irmãs e das mães e das crianças?
 (PESSOA, 2015, p. 290).

O sistema de avaliação oficial iguala os processos e não prioriza as ações que envolvam violação de direitos fundamentais, sendo frequente a declaração de prescrição pela morosidade do sistema de justiça. Os mecanismos de controle do Conselho Nacional de Justiça, além de esporádicos, são débeis e despriorizados, a ponto que o programa “Justiça Plena” foi abandonado. Os relatórios do Poder Judiciário são eloquentemente omissos sobre a violação dos direitos fundamentais, privilegiando modelo patológico que se baseia no mero cômputo estatístico e abstrato do número de processos julgados.

A avaliação do Poder Judiciário e dos juízes não pode abstrair o imenso débito do Estado na realização dos direitos fundamentais. O sistema de avaliação, na medida em que é incapaz de medir corretamente os conhecimentos, habilidades e atitudes dos magistrados, constitui, ao contrário, fator desmotivador, que não atende aos objetivos para os quais foi concebido.

Essa visão que encara cada processo como um “produto”, homogêneo e despido de significado, é resultado da usurpação burocrática da administração do Judiciário, que inseriu uma lógica própria, dissociada da Constituição Federal e dos tratados internacionais sobre direitos humanos. O resultado é que as condenações da CIDH não têm eficácia no Brasil.

Compete aos operadores de direito e à sociedade civil atuar para que se torne objetivo estratégico da Justiça Brasileira distinguir, priorizar e dar julgamento adequado e efetivo aos processos que envolvam violação a direitos fundamentais, cumprindo o dever essencial do Poder Judiciário em nossa sociedade. Somente assim poderá ser superada a impunidade, que causa efeito multiplicador; não se trata da sede pela vindita, mas do direito – também fundamental – de ver responsabilizados aqueles que violam as normas básicas sobre as quais se assenta a sociedade.

Estabelecer política pública para o Poder Judiciário importa fazer um julgamento acerca do seu papel e do que dele se espera como instituição em dado contexto histórico.

Somente se pode imaginar qualquer raciocínio de eficiência a partir do momento em que se instauram os pressupostos que definem. Não há eficiência em abstrato, nem ela é um valor que se justifica por si só. Como diz Luiz Carlos Bresser-Pereira, “O estado republicano e social-liberal busca eficiência, sobre o qual os economistas têm muito a dizer, mas também busca justiça social” (BRESSER-PEREIRA, 2005, 117).

Como será possível formular política pública que resgate o sentido constitucional de atuação do Poder Judiciário, com respeito à sua independência e com base no princípio da tutela jurisdicional efetiva?

Primeiro, abandonando o fetichismo dos números que marca e desponta na política das metas e seus relatórios anuais. É certo que o número de processos julgados é um dado importante, mas é preciso perquirir em que condições se realizaram os julgamentos e qual seu efeito no mundo real. Cabe dizer: se atendemos mais doentes nos postos de saúde pública a cada ano, desse fato não se poderá extrair a conclusão aberrante de que a saúde dos brasileiros melhora. O aumento no número de processos julgados pode indicar a precarização dos indicativos sociais e dos direitos que o Poder Judiciário poderia proteger. É necessário refutar a ideia de que os números advindos dos indicadores internos de desempenho são um valor por si só.

Segundo, buscando indicadores externos ao Poder Judiciário. Não se pode concluir análise com base apenas em números que dizem respeito à própria atividade jurisdicional, que podem alimentar a litigiosidade, na medida em que a exigência de maior número de julgamentos

em menor prazo, com seu cômputo para avaliação e promoção do magistrado, é um forte estímulo a que isso aconteça.

Terceiro, não é possível homogeneizar toda e qualquer prestação jurisdicional, como se fosse igual. Dentro de sua categoria (ação, execução, ação coletiva ou ação de improbidade, por exemplo), recebem o mesmo grau para cômputo da meta. Pouco importa o resultado do processo, a complexidade do julgamento e seu efeito prático. O estímulo, mais uma vez, é pela prestação jurisdicional mais singela, privilegiando as decisões que não adentram no mérito ou o fazem do modo mais sucinto. Resguardado o princípio da independência judicial, é preciso reconhecer e quantificar a complexidade de cada julgamento, ponderando esse dado na avaliação dos resultados.

Quarto, é preciso criar mecanismos de democracia participativa que possam permitir aos cidadãos e *stakeholders* participarem. Já é usual a prática de audiências públicas do Conselho Nacional de Justiça previamente à edição de atos normativos. Muito pouco, contudo, se fez para permitir a integração das organizações da sociedade civil no contexto das políticas públicas para o Judiciário. A crítica externa poderia ter detectado as deficiências do planejamento estratégico nas bases em que é feito atualmente. Mesmo para os Tribunais, a possibilidade de participação efetiva é difusa.

A democracia interna precisa ser aperfeiçoada, notadamente, com formas de participação direta dos magistrados, que sequer participam da escolha de seus representantes no Conselho Nacional de Justiça.

Na modernidade, a política pública deve ser entendida como uma “forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e sociedade” (DI GIOVANNI, 2009); logo, cabe ao Estado criar mecanismos permeáveis para ampliar a participação. Apesar da criação da Rede de Governança Colaborativa, na prática há um esquema rígido em que as metas se repetem ano a ano, com pequenas diferenças, privilegiando a fetichização tratada acima.

Quinto, considerando que os estímulos lançados à magistratura seguem os mesmos critérios equivocados traçados pela política de metas, é urgente a revisão da Resolução nº 106 do Conselho Nacional de Justiça, que trata da avaliação dos magistrados para promoção e termina por privilegiar o perfil de juiz com maior eficiência dentro da lógica da política de metas.

Sexto, é imperioso que o Conselho Nacional de Justiça passe a adotar metodologia adequada para diagnóstico, formulação, implementação e avaliação de suas ações. Para utilizar

novamente o exemplo da Resolução nº 106, de 2010: findos sete anos de sua edição, nada foi feito para averiguar seus efeitos; partiu-se de uma ideia considerada *ex ante*, coerente com a política de metas, que passou a ser a nova regra aplicável para a avaliação e promoção de magistrados. Nada foi feito para investigar se seus resultados melhoraram ou pioraram o procedimento de avaliação, se estimulam ou desestimulam a atuação jurisdicional e em que grau; não se procurou saber, ainda, que perfil de magistrado é definido, implicitamente e explicitamente, como o ideal.

Sétimo, é preciso estimular o debate nacional sobre os problemas que afligem o Poder Judiciário e prejudicam a prestação da justiça efetiva. O Conselho Nacional de Justiça – a quem complete fazê-lo – pode diagnosticar, por exemplo, que é impossível reduzir ao nível desejável a morosidade na prestação jurisdicional sem a modificação do sistema recursal e propô-la ao Congresso Nacional. Da maneira que é posto, resta o Poder Judiciário como o único responsável pela quantidade extravagante de processos, sem considerar outros fatores que impactam diretamente em seu desempenho.

Oitavo, deve-se pensar - o que exige modificação legal e constitucional - em expungir a participação do Poder Executivo nas nomeações de merecimento. Sua adoção para os cargos de cúpula no Poder Judiciário gerou um sem-número de distorções e patologias judiciárias de toda a sorte, que permaneceram intocadas no curso da República, dentre os quais as monótonas sabatinas e confirmações do Senado, que se servem à consagração elegíaca do escolhido e do Chefe do Poder Executivo que o selecionou. Nos cargos da carreira, a interferência é inexplicável e prejudicial, conspirando contra a independência do Poder Judiciário, sem que haja nenhuma manifestação do Conselho Nacional de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal em sentido contrário. É curioso que se criem normas incrivelmente minudentes sobre a aferição do merecimento para a composição das listas tríplexes e, uma vez remetidas ao Executivo, reine a batalha campal política. É um aberto contrassenso e que gera a surreal conclusão de que, frequentemente, a nomeação por “merecimento” é a que mais consagra o juiz ligado apaniguado político ou que a ele faz concessões.

É necessário, enfim, criar critérios mais ricos para avaliar a prestação jurisdicional brasileira e estabelecer planejamento estratégico e política pública que, saindo da fetichização dos números e abstração dos processos, possa se aproximar da real razão de ser e *ethos* do Poder Judiciário, em sua inarredável dimensão constitucional: a garantia aos direitos fundamentais e a afirmação da prestação jurisdicional efetiva. E, da mesma sorte, estabelecer procedimentos que garantam maior transparência e participação na avaliação dos magistrados.

Como sugestões para outros trabalhos, aponta-se:

a) a formulação de perfil profissiográfico a partir de entrevistas e investigação empírica sobre grupos de controle;

b) a realização de pesquisas sobre a percepção dos juízes acerca do processo de avaliação e a política de metas, com o levantamento de pontos que podem integrar política de metas e sistema de avaliação sintonizados com os princípios constitucionais e objetivos estratégicos;

c) a definição de indicadores externos ao Poder Judiciário, que poderão mensurar a tutela jurisdicional efetiva e realização dos direitos fundamentais, para viabilizar a formulação de novos objetivos estratégicos, metas e critérios de avaliação;

d) o estudo de mecanismos de democracia participativa que possam ser implementados pelo Conselho Nacional de Justiça;

e) a pesquisa, no direito comparado, dos sistemas de avaliação de juízes, como subsídio para formulação de um novo sistema, que consagra a eficiência substancial.

Deixa-se claro que não se defende a extinção das promoções por merecimento, nem o fim do planejamento estratégico. O mundo moderno exige a *accountability* do poder público e o Judiciário não pode deixar de prestar contas de suas atividades; todavia, a metodologia criada pela Resolução nº 106 é: pouco inteligível e transparente, chegando a ser hermética; torna-se episódica e não denota a avaliação permanente das atividades; não mostra nem recompensa a atuação dos juízes, nem seu empenho para a realização dos objetivos do Poder Judiciário, tampouco as metas oficiais definidas; prejudica o desenvolvimento de um ambiente de trabalho equilibrado; desestimula o compartilhamento de boas práticas e o estabelecimento de um modelo cooperativo de trabalho, inibindo a inovação, a criatividade e a criação de soluções coletivas; não estimula diálogo institucional entre os avaliadores e avaliados, nem um modelo de avaliação global ou de 360 graus. Os sistemas de avaliação, que são inevitáveis e uma imposição da modernidade, mas não se sustenta a ubiquidade e predominância dos modelos “quantitativistas”, que fracassam miseravelmente na medição dos chamados fatores intangíveis. Metodologias existem para aferi-los, mas se trata de um trabalho que exige um olhar que escapa à superficial engenharia de produção que marca a sistemática de avaliação do Poder Judiciário. Em vez de ser um instrumento adequado para a avaliação do trabalho e motivação, mostra-se um elemento disfuncional e indutor de comportamentos Judiciários patológicos.

Ao invés do Juiz-Hades e do magistrado-corporação, é preciso resgatar os valores de justiça, efetividade eficiência em garantia ao cidadão o respeito ao núcleo básico de direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

- ABBOUD, Georges. **Processo Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Avanços e os Dilemas do Modelo Pós-Burocrático: A Reforma da Administração Pública à Luz da Experiência Internacional Recente**. In: Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Spink, Peter (org.). **REFORMA DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.
- AINSWORTH, Elva. **360° Feedback. A Transformational Approach**. St. Albans: Panoma Press, 2016.
- AJD - ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES PARA A DEMOCRACIA. **Ofício ao Presidente do Conselho Nacional de Justiça**. 30 de junho de 2014.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALGAYER, Kelin Kássia e NOSCHANG, Patrícia Grazziotin. **O Brasil e o sistema interamericano de direitos humanos: Considerações e condenações**. Espaço Jurídico. Joaçaba, v. 13, n. 2, p. 211-226, jul./dez. 2012. Joaçaba: Espaço Jurídico, 2012.
- ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. **A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da Justiça no Brasil**. Tese de doutorado. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-08102010-143600/pt-br.php>. Acesso em 20 fev 2020.
- ALMEIDA, Manoel Severino Moraes de, LÔBO, Sandro Henrique Calheiros e ADVINCULA, Maria Júlia Poletine. **O caso Xukuru - lacunas e omissões da sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos**. In Revista Eletrônica do CNJ v. 3 n. 2. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/article/view/82>. Acesso em: 20 fev 2020.
- AMB - ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **AMB quem somos - A magistratura que queremos**. Disponível em: https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2019/10/Pesquisa_Quem_Somos_AMB_v-digital.pdf. Acesso em: 20 fev. 2020. Brasília: AMB, 2019.
- ANAMATRA - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO. **ANAMATRA realiza Consulta Direta**. Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/imprensa/noticias/19198-anamatra-realizar-consulta-direta-para-indicar-representantes-da-justica-do-trabalho-no-conselho-nacional-de-justica04977301512823721>. Acesso em: 20 fev. 2020.
- ANCHIETA, José de. **Cartas, Informações, Fragmentos Históricos e Sermões**. Belo Horizonte / São Paulo: Itatiaia / Edusp, 1988.
- ANTICO, Cláudia; JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores e a Gestão de Políticas Públicas**. Revista da Fundação de Desenvolvimento Administrativo Nov/2006. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2006.
- ARAÚJO NETO, Adalberto Coutinho de. **O socialismo tenentista: Trajetória, experiência e propostas de políticas públicas e econômicas dos socialistas tenentistas no Estado de São Paulo na década de 1930**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.
- ARISTÓFANES. **A Greve do Sexo - Lisístrata**. Tradução: Millôr Fernandes. Porto Alegre: LPM, 2003.
- ATKINSON, Anthony e STIGLITZ, Joseph. **Lectures on Public Economics**. Princeton: Princeton University Press, 2015.
- AZEVEDO, Anna Carolina de Oliveira e FERNANDES, Rômulo Magalhães (orgs.). **Corrupção e Pensamento Social Brasileiro: Abordagens e Críticas a Partir das Interpretações de Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro**. Rev. da CGU - Brasília 9(15): 643-658, jul/dez. 2017. Brasília: CGU, 2017.

- BAEHR, Peter. **The “Iron Cage” and the “Shell as Hard as Steel”: Parsons, Weber, and the Stahlhartes Gehäuse Metaphor in the Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism.** In: *History and Theory* · December 2002 Vol. 40, N. 2, 2001, pp. 153-169. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2678029> Acesso em 20 fev. 2020.
- BAKAN, Joel. **The Corporation: The Pathological Pursuit of Profit and Power.** London: Constable & Robinson, 2005.
- BENDIX, Reinhard. **Max Weber, um Perfil Intelectual.** Trad. de Elisabeth Hanna e José Viegas Filho. Brasília: Editora UNB, 1986.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita Benevides. **A UDN e o Udenismo.** Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1981.
- BERGSTRAESSER, Arnold. Wilhelm. **Dilthey and Max Weber: An Empirical Approach to Historical Synthesis.** *Ethics* Vol. 57, No. 2 (Jan., 1947), pp. 92-110. Chicago: The University of Chicago Press, 1947.
- BOSI, Alfredo. **Antônio Vieira, profeta e missionário. Um estudo sobre a pseudomorfose e a contradição.** In: *Estudos Avançados* ISSN 1806-9592 Estud. av. vol.23 n° 65. São Paulo: EDUSP, 2009.
- BOSSLER, FÁBIO LUIS. **Os limites constitucionais da atuação do Conselho Nacional de Justiça.** São Paulo: USP, 2015. Disponível em <http://www.teses.usp.br/>. Último acesso em 22 dez. 2017.
- BRACKEN, David W. et. al. **Should 360-Degree Feedback be Used only for Developmental Purposes?** Greensboro: Center for Creative Leadership, 1997.
- BRASIL. Assembleia Constituinte. **Anteprojeto da Subcomissão do Poder Judiciário e Ministério Público.** Anais da Constituinte. Brasília, DF, v. 119, p. 1-27, maio, 1987. Brasília: Congresso Nacional, 1987a.
- BRASIL. Assembleia Constituinte. **Anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo.** Anais da Constituinte. Brasília, DF, v. 104, p. 1-59, jun. 1987. Brasília: Congresso Nacional, 1987b.
- BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Pedido de providências nº 08/2005.** Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/acompanhamentoprocessualportal/> Acesso em: 20 fev. 2020. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2005.
- BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Resolução nº 106.** Disponível em: <http://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 20 fev. 2020. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2010.
- BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Programa Justiça Plena.** Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/justica-plena>. Acesso em: 20 fev. 2020. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2014.
- BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **PCA 0002446-78.2015.2.00.0000.21.06.2016.** Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/acompanhamentoprocessualportal/>. Acesso em: 20 fev. 2020. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Procedimento de Controle Administrativo - 0003765-76.2018.2.00.0000.** Rel. ALOYSIO CORRÊA DA VEIGA - 41ª Sessão - j. 14/12/2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/acompanhamentoprocessualportal/> Acesso em 20 nov. 2020. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2018a.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Procedimento de Controle Administrativo - 0002221-53.2018.2.00.0000.** Rel. ALOYSIO CORRÊA DA VEIGA - 279ª Sessão - j. 09/10/2018. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2018b.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Procedimento de Controle Administrativo - 0002726-15.2016.2.00.0000.** Rel. FERNANDO MATTOS - 271ª Sessão - j. 08/05/2018. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2018c.

- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Medida Liminar no Procedimento de Controle Administrativo - 0002221-53.2018.2.00.0000**. Rel. ALOYSIO CORRÊA DA VEIGA - 271ª Sessão - j. 08/05/2018. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2018d.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Procedimento de Controle Administrativo - 0009600-45.2018.2.00.0000**. Rel. VALTÉRCIO DE OLIVEIRA - 53ª Sessão - j. 04/10/2019. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019a.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 190 de 17/09/2020**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3483>. Acesso em 17 dez. 2020. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020.
- BRASIL. Câmara Federal. **Ata da Sessão sobre Poder Judiciário e Ministério Público**. 22/08/1987 Supl. 132 p. 104. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup132anc22ago1987.pdf#page=104>. Acesso em: 04 ago. 2019. Brasília: Câmara Federal, 1987c.
- BRASIL. Senado Federal. **Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf> . Acesso em 04 ago. 2019. Brasília: Senado Federal, 1987d.
- BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 15/2011**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/99758>. Acesso em: 15 jul. 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 221 MC**. Rel. min. Moreira Alves, voto do min. Celso de Mello, j. 29-3-1990, P, DJ de 22-10-1993. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 1993.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1.717 MC**. Rel. min. Sydney Sanches, j. 22-9-1999, 2ª T, DJ de 25-2-2000. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 168/RS**. Acórdão do Tribunal Pleno, Min. Sepúlveda Pertence, publicada no DJU, Seção I, de 20 de abril de 1990. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 1990.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Gestão do Setor Público: Estratégia e Estrutura para um Novo Estado**. In: Bresser-Pereira, Luiz Carlos e SPINK, Peter (org.). REFORMA DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.
- BROWN, Wendy. **Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution**. New York: Zone Books, 2015.
- BRYSON, John. **Creating and Implementing your Strategic Plan: A Workbook for Profit and Nonprofit Organizations**. San Francisco: Jossey Bass, 2005.
- BRYSON, John. **Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement**. San Francisco: Jossey Bass, 2004.
- BUENO, Eduardo. **Brasil: uma História**. Rio de Janeiro: Leya, 2012.
- BUENO, Eduardo. **O Mau Ladrão**. In: FIGUEIREDO, Luciano (org.). História do Brasil para Ocupados. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2013.
- BUENO, Eduardo. **Coleção Brasilis**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2016.
- CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1998
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: Ensaio de interpretação sociológica**. Quarta Edição. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1977.
- CARMIGNANI, Maria Cristina da Silva. **A Justiça no Brasil Colônia**. R. Fac. Dir. Univ. São Paulo v. 113 p. 45 - 75 jan./dez. 2018. São Paulo: EDUSP, 2018.
- CARNEIRO, Fernanda Maria Afonso. **A condenação do Brasil pela Corte Interamericana De Direitos Humanos: um estudo de caso**. Revista Homem, Espaço e Tempo. Outubro/2010. Sobral: Universidade Estadual Vale do Acaraú, 2010.

- CARVALHO, José Murilo de (Coord.). **A vida na política**. A Construção Nacional 1830-1889. Coleção História do Brasil 1808-2010. Direção Lília Moritz Schwarcz. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2012.
- CARVALHO, José Murilo de. **Basta de Corrupção**. In: A História do Brasil para ocupados. Rio de Janeiro, Casa da Palavra, 2013.
- CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem e Teatro das Sombras**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017a.
- CARVALHO, José Murilo de. **A Formação das almas - O imaginário da República no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017b.
- CARVALHO, José Murilo de. **Os Bestializados**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019a.
- CARVALHO, José Murilo de. **Forças Armadas e Política no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2019b.
- CASOTECA. **Caso Ximenes Lopes versus Brasil - Corte Interamericana de Direitos Humanos - Relato e Reconstrução Jurisprudencial**. “Casoteca Latino-americana de Direito e Política Pública” - Disponível em www.direitogv.com.br/casoteca. Pesquisado em: 31 jul. 2018.
- CEBOLÃO, Karla e REYMÃO, Elizabeth. **Direito e Justiça: O CNJ e a Avaliação da Eficiência pelo Método DEA**. Rio de Janeiro: Lumen Junis, 2018.
- CHALOUB, Sidney. **População e Sociedade**. CARVALHO, José Murilo de (Coord.). A Construção Nacional 1830-1889. Coleção História do Brasil 1808-2010. Direção Lília Moritz Schwarcz. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2012.
- CHOMSKY, Noam. **Inerview**. In: *The Corporation: The Pathological Pursuit of Profit and Power*. London: Constable & Robinson, 2005.
- CIDH. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Casos na Corte**. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/demandas.asp>. Acesso em: 20 fev. 2020.
- COLBY, W.E. **99. Memorandum From Director of Central Intelligence Colby to Secretary of State Kissinger**. Office of the Historian. Disponível em <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76vol11p2/d99?platform=hootsuite>. Acesso em 04 ago. 2019.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A Oligarquia Brasileira: Visão Histórica**. São Paulo: Contracorrente, 2017.
- CONSTAS, Helen. **Max Weber's Two Conceptions of Bureaucracy**. *American Journal of Sociology*. Vol. 63, No. 4 (Jan., 1958), pp. 400-409. Chicago: The University of Chicago Press, 1958.
- CUNNINGHAM, Frank. **Theories of Democracy**. New York: Routledge, 2008.
- DAKOLIAS, Maria. **The judicial sector in Latin America and the Caribbean: elements of reform**. World Bank technical paper; nº WTP 319. Disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/en/427921468226755170/The-judicial-sector-in-Latin-America-and-the-Caribbean-elements-of-reform>. Acesso em 05 ago. 2019.
- DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian. **A Nova Razão do Mundo - Ensaio sobre a Sociedade Liberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DEBORD, Guy. **Society of the Spectacle**. Trad. Black & Red. London: Bread and Circus, 2012.
- DE MELLO, Celso. **Notas sobre o Supremo Tribunal Federal**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014.
- DILTHEY, Wilhelm. **Dos Escritos sobre Hermenêutica: el Surgimiento de la Hermenêutica y los Esbozos para uma Crítica de la Razón Histórica**. Prólogo, traducción y notas de Antonio Gómez Ramos. Epílogo de Hans Ulrich Lessing. Madrid: Ediciones Istmo, 2000.
- DUHAIME, Lloyd. **1779 - The Miller Arnold Lawsuit: How One Court Case Changed the World** Disponível em: <http://www.duhaime.org/LawMuseum/LawArticle-1296/1779--The->

[Miller-Arnold-Lawsuit-How-One-Court-Case-Changed-the-World.aspx](#). Acesso em 20 fev. 2020.

DULCE, María José Fariñas. **La Sociología del Derecho de Max Weber**. Ciudad de Mexico: Universidade Nacional Autónoma de México, 1989.

DWORKIN, Ronald. **Levando a Justiça a Sério: Interpretação do Direito e Responsabilidade Judicial**. Trad. Katya Kozicki. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

ENGELMANN, Fabiano (org.). **Sociologia Política das Instituições Judiciais**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 1997.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. São Paulo: Globo, 2012.

FARIA, Adriano. **Os 20 anos da CPI do Poder Judiciário (reportagem)**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/reportagem-especial/os-20-anos-da-cpi-do-judiciario>. Acesso em 20 fev. 2020.

FARIA, José Eduardo. **Eficácia Jurídica e Violência Simbólica: O direito como Instrumento de transformação social**. São Paulo: EDUSP, 1988.

FARIA, José Eduardo. **Mitos e Conflitos: Os Direitos Humanos no Brasil**. In: A Crise do Direito numa Sociedade em Mudança. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988.

FARIA, José Eduardo. **A noção de paradigma na Ciência do Direito: notas para uma crítica ao idealismo jurídico**. In: A Crise do Direito numa Sociedade em Mudança. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988.

FARIA, José Eduardo. **A Constituinte e suas condições de eficácia**. In: A Crise do Direito numa Sociedade em Mudança. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988.

FARIA, José Eduardo. **Direito e Justiça no século XXI: a crise da Justiça no Brasil**. Colóquio Internacional - Direito e Justiça no Século XXI. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/direitoXXI/comunic/JoseEduarFaria.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020. Coimbra: International Conference on Law and Justice in the 21st Century, 2003.

FARIA, José Eduardo. **O sistema brasileiro de Justiça: experiência recente e futuros desafios**. Estudos Avançados, v.18, n. 51, 2004. Estud. Av. Vol.18 N.51 Maio/Agosto. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200006. Acesso em 20 fev. 2020. São Paulo: IEAUSP, 2004.

FARIA, José Eduardo. **Direito e Conjuntura. Sociologia Jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2011

FARIA, José Eduardo. **O Estado e o Direito depois da Crise**. São Paulo: Saraiva, 2017

FARIA, José Eduardo. **Corrupção, justiça e moralidade pública**. São Paulo: Perspectiva, 2019.

FERNANDES, Ananda Simões. **A reformulação da Doutrina de Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery do Couto e Silva**. In: Antíteses, vol. 2, n. 4, jul.-dez. de 2009, pp. 831–856 Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2009.

FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucilia (org.). **O Tempo da Nova República: Da Transição Democrática à Crise de 2016 – Quinta República (1985-2016)**. Coleção O Brasil Republicano, Volume 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

FLEENOR, John et. al. **Leveraging the Impact of 360-degree Feedback**. Greensboro: Center for Creative Leadership, 2020.

FLORES, Elio Chaves. **A Consolidação da República. Rebeliões de Ordem e Processo**. In: FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucilia (org.). O Brasil Republicano: O Tempo do Liberalismo Oligárquico. Coleção O Brasil Republicano, Volume 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

FÓRUM NACIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA. Relatórios anuais. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/atividades/anuario/> Acesso em: 20 fev. 2020.

- FRAGALE FILHO, Roberto. **Poder Judiciário: os riscos de uma agenda quantitativa**. In: Jacinto Néelson de Miranda Coutinho; José Luis Bolzan de Moraes; Lênio Luiz Streck. (Org.). Estudos constitucionais, p. 363-380. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- FRAGALE, Roberto e NORONHA, Rodolfo. **Pesquisa empírica em direito no Brasil: o estado da arte a partir da pLataforma Lattes e dos encontros do CONPEDI**. In: OLIVEIRA, Fabiana Luci de. JUSTIÇA EM FOCO - Estudos Empíricos. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012
- FRANKLIN, Rodrigo. **Seria Fernando Henrique Cardoso um weberiano?** Anais do XI Congresso Brasileiro de História Econômica. Vitória: UFES, 2015.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- FREITAS, Vladimir Passos de, MORAIS, Ivy Sabina Ribeiro e AMARAL, Thanmara Espíndola. **O Poder Judiciário no Regime Militar**. Porto Alegre: Ed. Simplíssimo, 2015.
- FRIEDMAN, Milton. **Neo-Liberalism and its Prospects**. In: The Collected Works of Milton Friedman, Editores Robert Leeson e Charles G. Palm. Disponível em: https://miltonfriedman.hoover.org/friedman_images/Collections/2016c21/Farmand_02_17_19_51.pdf. Consulta em: 20 fev. 2020.
- FRIEDMAN, Milton. **Capitalism and Freedom**. Chicago: Chicago University Press, 2012.
- GARAPON, Antoine. **O Juiz e a Democracia: O Guardião das Promessas**. Trad. Maria Luiz de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- GASPARI, Elio. **As Ilusões Armadas: A Ditadura Envergonhada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014a.
- GASPARI, Elio **As Ilusões Armadas: A Ditadura Escancarada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014b.
- GASPARI, Elio. **O Sacerdote e o Feiticeiro: A Ditadura Encurralada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014c.
- GASPARI, Elio. **O Sacerdote e o Feiticeiro: A Ditadura Derrotada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014d.
- GASPARI, Elio. **A Ditadura Acabada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.
- GRENSING-POPHAL. Lin. **Strategic Planning**. Penguin: Hoboken, 2011.
- GUERRA, Gregório de Matos. **Poemas Atribuídos**. João Adolfo Hansen e Marcelo Moreira (Edição). Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2013.
- HAGOPIAN, Frances e MAINWARING, Scott (org.). **The Third Age of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- HAYEK, Friedrich. **The Road to Serfdom - with The Intellectuals and Socialism**. London: The Institute of Economic Affairs, 2009.
- HESÍODO. **Os trabalhos e os dias**. edição, tradução, introdução e notas: Alessandro Rolim de Moura. Curitiba, PR: Segesta, 2012.
- HOLLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HUNGRIA, Néelson. **Memória Jurisprudencial MINISTRO NELSON HUNGRIA**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2012.
- JONES, Daniel Stedman. **Masters of the Universe: Hayek, Friedman, and the Birth of Neoliberal Politics**. Princeton: Princeton University Press, 2012.
- KETTL, Donald F. **A Revolução Global: Reforma da Administração do Serviço Público**. In: Bresser-Pereira, Luiz Carlos e SPINK, Peter (org.). REFORMA DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.
- KLEIN, Naomi. **The Shock Doctrine**. New York: Picador, 2008.
- KORTEN, David. **When Corporations Rule the World**. Oakland: Berrett-Koeller, 2015.
- LAVAL, Christian. **A Escola não é uma Empresa**. São Paulo: Boitempo, 2019.
- LEAL, Ronaldo Jose Lopes. **Estudo das macro-lesões aos direitos do trabalho**. Revista do Tribunal Superior do Trabalho v. 55, p. 69-83. São Paulo: TST, 1986

- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. Rio de Janeiro: Forense, 1948.
- LEVIN, Morten e GREENWOOD, Davydd J. **Creating a New Public University and Reviving Democracy: Action Research in Higher Education**. New York: Berghahn Books, 2016.
- LEVITT, Steven & DUBNER, Stephen. **Freakonomics e Superfreakonomics. Volume Único**. Trad. Regina Lyra e Afonso Serra. Rio de Janeiro: Campus, 2012.
- LOPES, José Reinaldo da Silva. **História da Justiça e do Processo no Brasil do Século XIX**. Curitiba: Juruá, 2017.
- LOWY, Michael. **Le Capitalisme comme religion**. Paris: Raisons Politiques, 2006.
- MACEDO, Allony Rezende de Carvalho. **Presente, passado e futuro: Perspectivas dos intelectuais autoritários e do tenentismo sobre a república liberal-oligárquica**. Juiz de Fora: UFJF, 2015.
- MAGALHÃES, Antonio Carlos. **Discurso na abertura da CPI do Judiciário**. In: Folha de São Paulo, 26 Mar. 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc26039904.htm>. Acesso em 20 fev. 2020.
- MAINWARING, Scott e PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions**. In: The Third Age of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- MANGABEIRA, João. **Discurso proferido na sessão de 03 de julho de 1947**. DCD de 04 de julho de 1947, página 3248. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/190-anos-do-parlamento-brasileiro/joao-mangabeira_030747. Acesso em 20 fev. 2020.
- MANGABEIRA, João. **Ideias Políticas de João Mangabeira**. Francisco Barbosa (org.). Brasília: Fundação Casa Rui Barbosa, 1987.
- MARINONI, Luiz Guilherme. **O DIREITO À TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA NA PERSPECTIVA DA TEORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**. Disponível em: <http://www.marinoni.adv.br/wp-content/uploads/2012/04/PROF-MARINONI-MARINONI-O-DIREITO-%C3%80-TUTELA-JURISDICIONAL-EFETIVA-NA-PERSPECTIVA-DA-TEORIA-DOS-DIREITOS-FUNDAMENTAIS.pdf>. Pesquisado em: 20/02/2020. São Paulo: Marinoni Adv, 2012.
- MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes Obrigatórios**. São Paulo: RT, 2013.
- MISSE, Michel. **Existe uma sociologia weberiana?** In: Dossiê Weber. Revista Cult, Ed. 124. São Paulo: Editora Bregantini, 2011.
- MORGESON, Frederick, BRANNICK, Michael e LEVINE, Edward. **Job and Work Analysis: Methods, Research and Applications for Human Resource Management**. Thousand Oaks: Sage, 2020.
- MOTT, Luiz. **Bahia: Inquisição e Sociedade**. Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia, 2010.
- NETO, Nagibe de Melo Jorge. **A Promoção por merecimento no Poder Judiciário pós-EC N° 45/2004: uma análise crítica**. REVISTA ESMAFE. RECIFE, V. 2 N. 19, p. 281-336. Recife: Esmafe, 2009.
- NOGUEIRA, Octaciano. **Constituição de 1824**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012
- NOVINSKY, Anita. **O tribunal da Inquisição em Portugal**. In: Revista da Universidade de São Paulo, pp. 91-98, jun. 1987. São Paulo, USP, 1987.
- ODUGBEMI, Sina. **The Public and Its (Alleged) Handiwork**. In: Accountability through public opinion: from inertia to public action. Sina Odugbemi e Taeku Lee (editores). Washington DC: World Bank, 2011.

- OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro. **O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo**. Porto Alegre: Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, 2006.
- OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro. **Os direitos fundamentais à efetividade e à segurança em perspectiva dinâmica**. Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco. Livro Justiça Federal 59. Recife: Justiça Federal da 5ª Região, 2009.
- OLSEN, Erica. **Strategic Planning for Dummies**. Hoboken: John Wiley and Sons, 2007.
- ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU e CIDH manifestam preocupação com mortes de defensores de direitos humanos nas Américas. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-e-cidh-manifestam-preocupacao-com-mortes-de-defensores-de-direitos-humanos-nas-americas/>. Acesso em 20 fev. 2020.
- ORIO, Mateus Vieira. **Sociedade Capitalista, Competição e Valores Dominantes: a busca dos valores autênticos como processo de luta anticapitalista**. REVISTA Espaço Livre, v. 10 N. 19, jan/jun 2015 pp. 25-33. Disponível em: <https://redelp.net/revistas/index.php/rel/article/view/284> Acesso em: 20 fev. 2020.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Entre 22 países, Brasil lidera concentração de riqueza nas mãos do 1% mais rico**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/entre-22-paises-brasil-lidera-concentracao-de-riqueza-nas-maos-do-1-mais-rico/>. Acesso em 22 dez. 2017.
- PEET, Richard. **Unholy Trinity: The IMF, World Bank and WTO**. New York: Zed Books, 2009.
- PESSOA, Fernando. **Obra Completa de Fernando Pessoa II: Poesia Completa de Alberto Caiero, Ricardo Reis e Álvaro de Campos (Edição Definitiva)**. São Paulo: Amazon, 2015
- PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. São Paulo: Ed. Intrínseca, 2014.
- PINHEIRO, Aline. CNJ tenta colocar ordem em promoções por merecimento. Consultor Jurídico, 2008. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2008-mai-03/cnj_tenta_colocar_ordem_promocoos_merecimento. Acesso em: 20 fev. 2020.
- PINHEIRO, José Rodrigues. **A Qualidade Total No Poder Judiciário**. Porto Alegre: Sagra Luzzato, 1997.
- PIRES, Airton Mozart Valadares. **Antiguidade: critério único para promoção de magistrados**. Disponível em: <https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2015/10/Tese-Mozart.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020. Brasília: AMB, 2015.
- POCHMANN, MÁRCIO. **Introdução**. In: Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. V. 2. Brasília: IPEA, 2009.
- POCHMANN, MÁRCIO. **Introdução**. In: Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. V. 2. Brasília: IPEA, 2012.
- POPKEWITZ, Thomas e LINDBLAD, Sverker. **A fundamentação estatística, o governo da educação e a inclusão e exclusão sociais**. Educ. Soc., Campinas, v. 37, nº. 136, p.727-754, jul.-set., 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302016000300727. Acesso em 20 fev. 2020.
- PORTO, Marcos da Silva. **Direito do Trabalho e desenvolvimento: crise e desafios do projeto constitucional**. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-01092017-085318/publico/MarcosSPortoCorrigida.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.
- PRADO JR., Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2012.
- PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- QUIGLEY, Caroll. **Weapons, Systems and Political Stability - A History**. Washington, DC: University Press of America, 1983.
- REALI, José Luiz Soares. **Os recursos humanos e a gestão pela qualidade total**. Disponível em:

[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8674/000348616.pdf?sequence=](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8674/000348616.pdf?sequence=1)

1. Pesquisado em 20/02/2020. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

RECONDO, Felipe. **Tanques e Togas: O STF e a Ditadura Militar**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

RECONDO, Felipe. **Os primeiros ministros do STF, nomeados há 130 anos**. Disponível em https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/excelso/excelso-os-primeiros-ministros-do-stf-nomeados-ha-130-anos-08112020. Acesso em 2 dez. 2020.

REIS, Fábio Wanderley. **Três Temas Weberianos**. In: Dossiê Weber. Revista Cult, Ed. 124. São Paulo: Editora Bregantini, 2011.

RILKE, Rainer Marie. **Poemas**. Trad.: José Paulo Paes. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as cortes? Para uma crítica do direito brasileiro**. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2013.

SADEK, Maria Teresa. **Estudos Sobre o Sistema de Justiça**. pp. 233-265. In: O que ler na ciência social brasileira. São Paulo: ANPOCS/Editora Sumaré/CAPES, 2002.

SADEK, Maria Teresa. **Poder Judiciário: Perspectivas de Reforma**. IN: Opinião Pública, Campinas, Vol. X, nº 1, 2004, pp. 1-62. Campinas: UNICAMP, 2004.

SADEK, Maria Teresa. **Judiciário: Mudanças e Reformas**. In: Estudos Avançados 18 (51), 2004 pp. 79-101. São Paulo: USP, 2004.

SADEK, Maria Teresa. **Poder Judiciário: Uma Nova Instituição**. In: Reforma do Estado Brasileiro: Perspectivas e Desafios, pp. 13-21. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010.

SAES, GUILLAUME AZEVEDO MARQUES DE. **A república pequeno-burguesa e tecnocrática dos tenentes: por dentro do programa político do clube 3 de outubro**. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH • São Paulo, julho 2011. São Paulo: ANPUH, 2011.

SAFATLE, Vladimir. **Introdução a Jacques Lacan**. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

SAMPAIO, Jáder dos Reis. **Perfil Profissiográfico: Uma Comparação entre a Experiência Norte-Americana e a Brasileira**. Conference Paper August 2005 Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/236951357_Perfil_Profissiografico_Uma_Comparacao_entre_a_Experiencia_Norte-Americana_e_a_Brasileira/link/00b4951a5ed75046a4000000/download. Acesso em: 20 fev. 2020.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. **Relatório e Anteprojeto da Subcomissão do Poder Judiciário e Ministério Público**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-114.pdf>.

Acesso em: 04 ago. 2019.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. **Parecer do Relator às Emendas**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-118.pdf>.

Acesso em 04 ago. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2017.

SCHMITT, Terry. **Strategic Project Management Made Simple**. Hoboken: John Wiley and Sons, 2009.

SCHWARCZ, Lília Moritz. **População e Sociedade**. A Abertura para o Mundo 1889-1930. Coleção História do Brasil 1808-2010. Coordenação e Direção: Lília Moritz Schwarcz. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2012.

- SCHWARCZ, Lília Moritz. **Conclusão: História é Sempre Risco**. A Abertura para o Mundo 1889-1930. Coleção História do Brasil 1808-2010. Coordenação e Direção Lília Moritz Schwarcz. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2012.
- SCHWARCZ, Lília Moritz. **Sobre o Autoritarismo Brasileiro**. Companhia das Letras, 2019.
- SEN, Amartya. **Development as Freedom**. Nova Iorque, Anchor Books, 2000.
- SEN, Amartya. **The Idea of Justice**. Londres: Penguin Books, 2009.
- SEN, Amartya. **Economics, Ethics & Justice**. Curso on-line. EdooTV. Disponível em: <https://www.udemy.com/economics-ethics-and-justice-amartya-sen/learn/v4/overview>. Acesso em: 22 dez. 2017.
- SILVA, Abileni Viana da. **Adoecimento mental em servidores do Poder Judiciário do Paraná: os efeitos da tecnologia no trabalho**. Curitiba: Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR, 2017.
- SILVA, Adriana Moura Mattos. **A inefetividade de responsabilização internacional do estado brasileiro no sistema interamericano de proteção aos direitos humanos em face às garantias judiciais**. 1º semestre 2013 Disponível em: http://centrodireitointernacional.com.br/static/revistaeletronica/volume11/internas/05_sumario.html. Acesso em: 31 jul. 2018.
- SILVA, Alberto da Costa e. **População e Sociedade**. Crise Colonial e Independência (1808-1830). SILVA, Alberto da Costa (org.) Coleção História do Brasil 1808-2010. Direção Lília Moritz Schwarcz. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2011.
- SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SILVA, José Antônio Ribeiro de Oliveira. **Post na rede social Facebook**. 25 de novembro de 2019. Acesso em: 20 fev. 2020.
- SMITH, Adam. **The Wealth of Nations**. Los Angeles: Enhanced Media, 2016
- SMITH, Kevin B. e LARIMER, Christopher. **The Public Policy Theory Primer**. London: Routledge, 2016.
- STANLEY, Jason. **How Fascism Works**. New York: Random House, 2018.
- STIGLITZ, Joseph. **Globalization and Its Discontents Revisited: Anti-Globalization in the Era of Trump**. London: Penguin Books, 2017.
- SOUZA, Jessé. **A Ética Protestante e a Ideologia do Atraso Brasileiro**. Rev. bras. Ci. Soc. vol. 13 n. 38 São Paulo Oct. 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091998000300006. Acesso em 04 set. 2019.
- SOUZA, Jessé. **A Atualidade de Max Weber**. In: Dossiê Weber. Revista Cult, Ed. 124. São Paulo: Editora Bregantini, 2011.
- SOUZA, Jessé. **A Elite do Atraso**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.
- SOUZA, Renato. **Lava-Jato atinge 49 países e rende 340 pedidos de cooperação bilateral**. Correio Braziliense, 04/12/2017. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2017/12/04/interna_politica,645204/paises-atingidos-lava-jato-cooperacao-internacional.shtml. Acesso em: 04 ago. 2019.
- THE CORPORATION (Filme). Produtores: Mark Achbar e Bart Simpson. Diretores: Mark Achbar e Jennifer Abbott. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zpQYsk-8dWg&t=2547s>. Consulta em: 20 fev. 2020. Toronto: Zeitgeist Films, 2003
- TORELLY, Marcelo. **Justiça de transição e Estado Constitucional de Direito**. Coleção Forum Justiça e Democracia. Belo Horizonte: Editora Forum, 2012.
- TUSHNET, Mark. **Marbury v. Madison**. In: Great Cases in Constitutional Law. Robert George (editor). Princeton: Princeton University Press, 2000.
- TRAGTENBERG, Maurício. **Apresentação**. In: WEBER, Max. **Textos Selecionados**. Os Economistas. Traduções de Maurício Tragtenberg, Waltensir Dutra, Calógeras A. Pajuaba, M.

- Irene de Q. F. Szmrecsányi, Tamás J. M. K. Szmrecsányi. Revisão de Cássio Gomes (Parlamentarismo e Governo). São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1997.
- TROWER, Peter, JONES, Jason e DRYDEN, Windy. **Cognitive Behavioural Counselling in Action**. Thousand Oaks: SAGE, 2015.
- TRUBEK, David. **Max Weber on law and the rise of capitalism**. In: Wis. L. Rev. 753 1972 Disponível em: https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4993&context=fss_papers. Acesso em: 20 fev. 2020.
- VARGAS, Rosana Cruz Domingues. **A gestão pela qualidade total no poder judiciário: o indicador relações interpessoais e suas perspectivas**. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/71094>. Pesquisado em: 20 fev. 2020.
- VASCONCELOS, Frederico. **‘Juiz é um eunuco’. Magistratura é ‘incompatível com desejos’, diz Toffoli**. In: Blog do Fred, 24 out 2018. Disponível em: <https://blogdofred.blogfolha.uol.com.br/2018/10/24/juiz-e-um-eunuco-magistratura-e-incompativel-com-desejos-diz-toffoli/> Acesso em: 20 fev. 2020.
- VENANCIO FILHO, Alberto. **Juízes e Tribunais: perspectivas da história da justiça no Brasil – O STF na República Velha**. Direito Público. Porto Alegre, ano 8, n. 41, p. 191-217, set./out. 2011. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/123456789/1285>. Acesso em 30 mar 2020.
- VERBICARO, Loiane Prado. **Judicialização da Política. Ativismo e Discricionariedade Judicial** 2ª edição revisada e ampliada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- VIANA, Francisco José de Oliveira. **Populações Meridionais do Brasil e Instituições Políticas Brasileiras**. Intr. de Antônio Paim. Brasília, Câmara dos Deputados, 1982.
- VIANA, Francisco José de Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**. V. 2. São Paulo: EDUSP, 1987.
- VIANNA, Luiz Werneck, CARVALHO, Maria Alice de, MELO, Manuel Palacios Cunha e BURGOS, Marcelo Baumann. **Corpo e Alma da Magistratura Brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 1997.
- VIANNA, Luiz Werneck. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil** (com Maria Alice Rezende de Carvalho, Manuel Palácios e Marcelo Burgos). Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- VIANNA, Luiz Werneck. **Weber e a Interpretação do Brasil**. Novos Estudos, nº 53, p. 33-47. Disponível em: <https://www.acesa.com/gramsci/?id=85&page=visualizar>. Acesso em 20 fev. 2020.
- VIEIRA, Padre Antônio. **Sermão de Santo Antônio aos Peixes**. São Paulo: Ex Libris, 2017.
- WARAT, Luís Alberto. **O Senso Comum Teórico dos Juristas**. In: A Crise do Direito numa Sociedade em Mudança. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988.
- WEBER, Max. **Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology**. Editores: Guenther Roth e Claus Wittich. Trad. Ephraim Fischhoff, Hans Gerth, Talcott Parsons, A. M. Henderson, Wright Mills, Max Rheinstein, Guenther Roth, Edward Shils, Ferdinand Kolegar e Claus Wittich. Berkeley: University of California Press, 1978.
- WEBER, Max. **Coleção Os Pensadores: Textos Escolhidos**. Traduções de Maurício Tragtenberg, Waltensir Dutra, Calogeras A. Pajuaba, M. Irene de Q. F. Szmrecsányi, Tamás J. M. K. Szmrecsányi. Revisão de Cássio Gomes (Parlamentarismo e Governo). São Paulo: Editora Abril, 1985
- WEBER, Max. **Sociologia**. Gabriel Cohn (Org.). Trad. Amélia e Gabriel Cohn. São Paulo: Editora Ática, 1986.
- WEBER, MAX. **The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism**. Trad. Talcott Parsons. New York: Scribner, 2003.

WEBER, MAX. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. Trad. José Marcos de Macedo. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

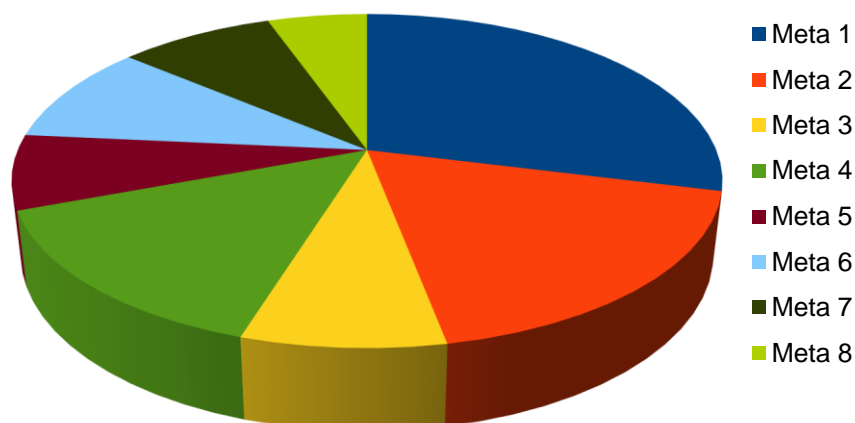
WEBER, Max. **From Max Weber: Essays in Sociology**. Editores: H.H. Gerth, C. Wright Mills. London: Routledge, 2014.

WEYLAND, Kurt. **The Growing Sustainability of Brazil's Low-Quality Democracy**. In: *The Third Age of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

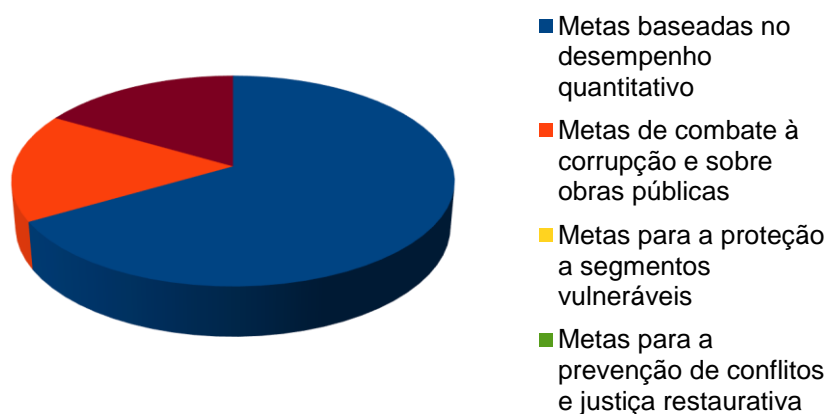
WHIMSTER, Sam. **Weber: Introdução**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

ANEXOS

ANEXO A
METAS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA 2014-2020
POR PÁGINAS NO RELATÓRIO NACIONAL



ANEXO B
METAS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA 2014-2020
POR PÁGINAS NO RELATÓRIO NACIONAL



ANEXO C

METAS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA POR CATEGORIA - 2014-2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL	%
Metas baseadas no desempenho quantitativo	4	6	6	6	6	6	6	40	70,18%
Metas de combate à corrupção e sobre obras públicas	1	1	1	1	1	1	2	8	14,04%
Metas para a proteção a segmentos vulneráveis				1	1	1	2	5	8,77%
Metas para a prevenção de conflitos e justiça restaurativa			1				1	2	3,51%
Metas para assegurar melhores condições de trabalho.	1						1	2	3,51%
TOTAL								57	

ANEXO D

METAS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA POR PÁGINAS NO RELATÓRIO

2014-2020

Distribuição das metas	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL	%
Meta 1	8	10	10	10	10	48	28,92%
Meta 2	6	6	6	6	6	30	18,07%
Meta 3	5	2	2	2	2	13	7,83%
Meta 4	4	5	5	5	5	24	14,46%
Meta 5	3	2	2	3	2	12	7,23%
Meta 6	2	3	3	4	4	16	9,64%
Meta 7		4	4	3	3	14	8,43%
Meta 8			4	3	2	9	5,42%
Total	28	32	36	36	34	166	

ANEXO E
ITENS OBRIGATÓRIOS PARA AVALIAÇÃO – RESOLUÇÃO Nº 106 DO CONSELHO
NACIONAL DE JUSTIÇA

ITENS DE AVALIAÇÃO

DESEMPENHO (20 PONTOS) – ASPECTO QUALITATIVO

- redação
- clareza
- objetividade
- pertinência de doutrina e jurisprudência, quando citadas
- respeito às súmulas do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores

PRODUTIVIDADE (30 PONTOS) – ASPECTO QUANTITATIVO

Estrutura de trabalho, como:

- compartilhamento das atividades na unidade jurisdicional com outro magistrado
- acervo e fluxo processual existente na unidade jurisdicional
- cumulação de atividades
- competência e tipo do juízo
- estrutura de funcionamento da vara (recursos humanos, tecnologia, instalações físicas, recursos materiais)

Volume de produção, mensurado pelo:

- número de audiências realizadas
- número de conciliações realizadas
- número de decisões interlocutórias proferidas
- número de sentenças proferidas, por classe processual e com priorização dos processos mais antigos
- número de acórdãos e decisões proferidas em substituição ou auxílio no 2º grau e turmas recursais
- tempo médio do processo

PRESTEZA (25 PONTOS) – AGILIDADE

Dedicação, definida a partir de ações como:

- assiduidade
- pontualidade nas audiências e sessões
- gerência administrativa
- atuação em unidade de difícil provimento
- participação em mutirões, em justiça itinerante e em outras iniciativas institucionais
- residência e permanência na comarca
- inspeção em serventias judiciais e extrajudiciais
- medidas de incentivo à conciliação
- inovações procedimentais e tecnológicas
- publicações, projetos e estudos para a organização e melhoria
- alinhamento com as metas do Poder Judiciário

Celeridade na prestação jurisdicional, considerando:

- observância dos prazos processuais
- tempo médio para a prática de atos
- tempo médio de duração do processo na vara, desde a distribuição até a sentença
- tempo médio de duração do processo, desde a sentença até o arquivamento definitivo
- número de sentenças líquidas

APERFEIÇOAMENTO TÉCNICO (10 PONTOS)

- frequência e aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos pelas Escolas Nacionais
- diplomas, títulos ou certificados de conclusão de cursos jurídicos ou de áreas afins
- ministração de aulas em palestras e cursos oficiais ou conveniados

ADEQUAÇÃO DA CONDUTA AO CÓDIGO DE ÉTICA DA MAGISTRATURA NACIONAL (15 PONTOS)

- independência, imparcialidade, transparência, integridade pessoal e profissional, diligência e dedicação, cortesia, prudência, sigilo profissional, conhecimento e capacitação, dignidade, honra e decoro
- (negativamente) processo administrativo disciplinar aberto, bem como as sanções aplicadas no período da avaliação