

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFS**

**POLÍTICA JUDICIÁRIA E ADMINISTRAÇÃO DA  
JUSTIÇA**

**CLAUDIA MARIA BARBOSA**

**FREDERICO DA COSTA CARVALHO NETO**

**ROGÉRIO GESTA LEAL**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

P762

Política judiciária e administração da justiça [Recurso eletrônico on-line] organização  
CONPEDI/UFS;

Coordenadores: Claudia Maria Barbosa, Frederico da Costa carvalho Neto, Rogério Gesta  
Leal – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-062-6

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de  
desenvolvimento do Milênio

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Política judiciária. 3.  
Administração. 4. Justiça. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



## XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

### POLÍTICA JUDICIÁRIA E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

---

#### **Apresentação**

Ronald Dworkin, importante filósofo do direito contemporâneo e professor catedrático da Universidade de New York, lançou em 2006, um texto chamado *Is Democracy possible here?*, discutindo uma série de questões, dentre as quais, terrorismo e Direitos Humanos, religião e dignidade, impostos e legitimação e, finalmente, o último artigo trata do tema das condições e possibilidades da Democracia em seu país.

Tendo por cenário de fundo as discussões que se davam entre liberais e conservadores envolvendo o governo Bush (filho), e as radicalizações de posturas ideologicamente postas de cada qual, Dworkin chama a atenção para o fato de que os interesses da comunidade estão sendo cada vez mais deixados de lado, até porque, em tais cenários, o interesse de ambos os principais partidos eleitorais vem sendo o de: *how to win a majority, if only barely, in what was presumed to be a closely split and highly polarized electorate.*

O efeito no eleitorado disto é que ele não sabe diferenciar com nitidez o que diferencia a proposta dos partidos e candidatos, uma vez que estão bombardeados por ações de comunicação, propaganda e publicidade voltadas à conquista do voto, independentemente de sua qualidade ou fundamento. É interessante como tais situações vão gerando, por sua vez, a univocidade identitária artificial e casuística do fenômeno político, fragilizando as distinções entre esquerda e direita por exemplo, e colocando todos os atores da arena política como que compromissados com as mesmas demandas sociais (que também sofrem homogeneização forçada, e passam a ser de todos).

De certa forma este marasmo político foi fator importante na campanha vitoriosa de Barack Obama, na medida em que suas propostas de governo foram construídas sob plataformas distintas do que até então vinha sendo feito, saindo do status quo vigente que Starr chama de centrismo brando e confuso (*bland and muddled centrism*).

Sem sombra de dúvidas que Dworkin está certo ao afirmar que o tema dos Direitos Fundamentais hoje - mesmo nos EUA - carece de uma preocupação cívica importante, notadamente em face dos poderes instituídos, e mais especialmente no âmbito parlamentar, eis que os legisladores em regra tratam destes pontos com níveis de ambigüidade e falta de decisão muito grande, dizendo: *as little as possible except in subliminal codes meant secretly to energize important groups.*

Esquece-se desta forma que a verdade é a melhor referência que se pode ter para tratar disto tudo, todavia, na realidade americana, ela parece estar obsoleta, pelo fato de que: politicians never seek accuracy in describing their own records or their opponents' positions. Em verdade, o sistema político baseado na lógica do mercado, transforma-se em mais um produto de consumo caro e acessível somente aqueles que têm condições de financiá-lo. Tal financiamento, todavia, representa mais do que acesso, mas controle do sistema político, em outros termos, in politics money is the enemy not just of fairness but of real argument.

Os níveis de baixaria e agressões nas campanhas políticas contam com apelos midiáticos de espetáculo e diversão, transformando o processo eleitoral em programas de auditório divertidos, como se não tratassem de problemas da vida real (Reason isn't everything, after all, and emotion, of the kind American elections specialize in, has an important place in politics) .

Será que esta fragilidade do sistema parlamentar e representativo não é insuficiente para se pensar as fragilidades da Democracia? Não há outros modelos de participação política (mais direta e presentativa) que possam criar alternativas aos déficits sociais e institucionais da Democracia contemporânea?

Reconhece Dworkin que o critério majoritário da deliberação política não é o único nem o mais importante na experiência Ocidental, eis que, muitas vezes, a vontade das maiorias não garante resultados justos e mais eficientes ao interesse público (que não é só o majoritário), gerando vários níveis de injustiça às minorias ou mesmo ignorando demandas de minorias. Quais os níveis de injustiça que uma Democracia suporta?

Daqui que um segundo modelo de Democracia opera com a idéia de que ela significa o governo de cidadãos que estão envolvidos como grandes parceiros numa empreitada política coletiva, no qual as decisões democráticas só o são na medida em que certas condições estão presentes para os fins de proteger o status e os interesses de cada cidadão.

No campo da pragmática e do cotidiano, o que se pode perceber é uma total falta de interesse pelos temas políticos e sociais, mesmo os relacionados a direitos civis são objeto de manejo muito mais para o atendimento de interesses privados do que públicos, e na perspectiva majoritária isto se agrava ainda mais, na medida em que as deliberações políticas só levam em conta quem participa e como participam no plano formal do processo político, ou seja, democracy is only about how political opinions are now distributed in the community, not how those opinions came to be formed.

Dworkin lembra que no modelo da democracia como conjunto de parceiros a perspectiva se diferencia, fundamentalmente porque opera com a lógica da mútua atenção e respeito enquanto essência desta matriz, sabendo que igualmente isto não faz parte das tradições e hábitos americanos, principalmente no cotidiano das pessoas e em suas relações com as outras. Registra o autor que: We do not treat someone with whom we disagree as a partner - we treat him as an enemy or at best as an obstacle - when we make no effort either to understand the force of his contrary views or to develop our own opinions in a way that makes them responsive to his.

Claro que em tempos de guerra e desconfianças mútuas as possibilidades de tratamento do outro com respeito se afigura escassa, o que não justifica a paralisia diante de situações que reclamam mudança estrutural e funcional, sob pena de comprometimento não somente das relações intersubjetivas, mas das próprias relações institucionais em face da Sociedade.

Em verdade, e é o próprio autor que diz isto, a concepção majoritária de democracia não leva em conta outras dimensões da moralidade política - resultando daí que uma decisão pode ser democrática sem ser justa -, enquanto que na perspectiva da democracia entre parceiros estão presentes outras considerações que meramente as processuais/formais, reclamando uma verdadeira theory of equal partnership, na qual se precisa consultar questões como justiça, igualdade e liberdade de todos os envolvidos. So on the partnership conception, democracy is a substantive, not a merely procedural ideal.

Dai que também não resolve ter-se um super-ativismo por parte da sociedade civil na direção de propugnar por uma democracia que venha a produzir decisões políticas substanciais de preferências seletivas majoritárias, porque novamente interesses contra-majoritários podem ser violados de forma antidemocrática.

Em face também disto é que Dworkin identifica a migração da batalha sobre a natureza da democracia e sua operacionalidade à Suprema Corte, outorgando-se a si própria legitimidade para declarar atos de competência originária de outros poderes, isto em nome, fundamentalmente, de que a Constituição Americana limita os poderes das políticas majoritárias ao reconhecer direitos individuais - e de minorias - que não podem ser violados. Um pouco é nesta direção a crítica no sentido de que os juízes estariam inventando novos direitos e colocando-os dentro da Constituição como forma de substituir as instituições representativas e democráticas por seus valores pessoais ou de quem representam.

Num caso específico envolvendo um jovem hospitalizado em estado terminal na Flórida, e vivendo somente com aparelhos, como conta Dworkin, sua família autorizou, com permissão

judicial, o desligamento destes aparelhos porque isto evitaria maior sofrimento e a sua situação clínica e orgânica era irrecuperável. Imediatamente a reação do Congresso na sua maioria republicana foi feroz contra a decisão judicial, chegando inclusive a criar norma específica no sentido de que isto não poderia ocorrer até a decisão transitar em julgado. Alguns republicanos chegaram a prestar declarações ofensivas ao Poder Judiciário, dizendo estar ocorrendo verdadeira insubordinação em face do que o Parlamento decidira, pois: Once Congress had made its Will known, it was the duty of judges to execute that Will because Congress is elected by and represents the majority of the people.

O problema é que esta discussão está entrincheirada ainda em pequenos círculos de poder e de instituições já organizadas no mercado e nas relações sociais, não se podendo extrair daqui ao menos para o Brasil e mesmo para os EUA reflexos na opinião pública geral; ao contrário, pela reflexão de Dworkin, com o que concordo no ponto, a opinião pública sobre a natureza da democracia (que é o que está envolvido nesta discussão) depende muito mais do que os sujeitos que a representam acreditam serem os melhores meios e formas de conseguirem seus objetivos, sem envolver necessariamente preocupações com os impactos e efeitos que isto pode acarretar ao interesse público da comunidade.

Desta forma, a regra majoritária de deliberação política divorciada de uma opinião pública qualificada por seus argumentos não assegura maiores níveis de legitimação do que deliberações monocráticas decorrentes de processos de consulta ou discussão pública efetiva. Falha inclusive aqui o chamado Teorema de Condorcet, para o qual a soma quantitativa majoritária das escolhas individuais homogêneas maximiza a chance de que se chegará a resultados democráticos e satisfativos, pois se teria de perguntar: satisfativo para quem? No mínimo - e nem isto está garantido para aquela maior parte quantitativa de indivíduos.

Mesmo a perspectiva de que a regra das escolhas e deliberações majoritárias venham a estabelecer vínculos políticos e institucionais (com parlamentares e partidos), independentemente da forma constitutiva das escolhas/deliberações, não garante tratamento isonômico às escolhas e pretensões contra-majoritárias. Como lembra Dworkin, os temas que envolvem políticas públicas apresentam não raro fundamentos morais de alta complexidade, not strategies about how to please most people.

Por outro lado, o autor americano toca em ponto nodal desta discussão que diz com os déficits democráticos efetivos do modelo da democracia representativa ao menos historicamente -, na medida em que ela opera com o pressuposto equivocado de que há equilíbrios perenes nas bases da representação que a institui:

Political Power also very much differs because some of us are much richer than others, or more persuasive in discussion, or have more friends or a larger family, or live in states where the two great political parties are more evenly divided than where others live so that our votes are marginally more likely to make a real difference. These are all familiar reasons why the idea of equal political power is a myth.

E sem sobras de dúvidas trata-se de um mito este equilíbrio/igualdade política dos poderes públicos instituídos quicá uma idéia regulativa, a ser permanentemente buscada como forma de compromisso com tal modelo de Democracia. Isto é tão claro que hoje, no Brasil, uma discussão acadêmica e política importantíssima é a do chamado ativismo judicial em face do Legislativo e do Executivo, a ponto de matérias jornalísticas darem conta de que:

Congresso reage a atos do Judiciário. Parlamentares estão descontentes com o que dizem ser interferência do STF.

Insatisfeito com o resultado de julgamentos de temas políticos e desconfiado com as últimas propostas do Supremo Tribunal Federal (STF), o Congresso reagiu, na tentativa de conter a atuação do Judiciário. O deputado petista Nazareno Fonteles, do PI, propôs uma mudança na Constituição que daria ao Congresso poder para sustar atos normativos do poder Judiciário.

Além da nova proposta, deputados tiram das gavetas projetos que podem constranger o Judiciário. As mais recentes decisões do STF - de alterar a aplicação da Lei da Ficha Limpa e de definir qual suplente de deputado a Câmara deve dar posse - reacenderam a animosidade entre os dois poderes. A irritação aumentou com a proposta do presidente do STF, Cezar Peluso, de instituir um controle prévio de constitucionalidade das leis.

As reações do Congresso, do governo e do próprio STF fizeram Peluso recuar. Mas o atrito já estava formado. "Aos poucos, estão criando uma ditadura judiciária no país", disse Fonteles.

Em uma semana, o deputado recolheu quase 200 assinaturas e apresentou uma proposta de emenda constitucional para permitir ao Legislativo "sustar atos normativos dos outros poderes que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa". Atualmente, esse artigo (art. 49) permite a suspensão pelo Congresso de atos do Executivo. A alteração estende a permissão ao Judiciário. "Não podemos deixar o Supremo, com o seu ativismo, entrar na soberania popular exercida pelo Congresso. O Supremo está violando a cláusula de separação dos poderes, invadindo competência do Legislativo", argumentou Fonteles.

A chamada judicialização da política e a concentração de poderes nas mãos dos onze ministros do STF levaram o ex-juiz federal e ex-deputado Flávio Dino (PC do B-MA) a apresentar uma proposta de emenda constitucional acabando com o cargo vitalício dos ministros do Supremo. O projeto, de 2009, ainda está à espera de apreciação por parte da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara. Para Dino, a determinação do STF de aplicar a Ficha Limpa nas próximas eleições e as decisões sobre qual suplente deve dar posse no caso de afastamento do deputado titular reforçam a necessidade de evitar a submissão da política a uma aristocracia judiciária. Na prática, o Supremo decidiu o resultado das eleições, substituindo a soberania popular resume Dino.

Enquanto as propostas de emenda constitucional não entram na pauta, Fonteles conseguiu aprovar a realização de um seminário na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara para discutir a relação entre o Legislativo e o Judiciário. O evento está marcado para a próxima terça-feira.

Afigura-se como muito perigoso o tratamento desta questão nos termos apresentados pelo informe jornalístico, a despeito de que faça parte da estratégia político-parlamentar tensionar com a opinião pública determinados assuntos para ver como ela reage antes da tomada de medidas mais efetivas.

Em verdade, considerando ser a Democracia contemporânea uma tentativa de dar efetividade à idéia de self-government, na qual a soberania popular governa a si própria através de mecanismos de apresentação e representação, é a inter-relação entre todos estes mecanismos, com o que Dworkin chama de equal concern, que deve pautar as interlocuções, deliberações e as políticas públicas de governo, isto fundado na premissa de que, though it would compromise my dignity to submit myself to the authority of others when I play no part in the their decisions, my dignity is not compromised when I do take part, as an equal partner, in those decisions. Daí a importância contra-majoritária do exercício do Poder.

Outro ponto polêmico nesta discussão e bem abordado por Dworkin - diz com a compatibilidade, ou não, da existência de direitos individuais que não possam ser submetidos à vontade das maiorias, tal como a religião, por exemplo, isto porque uma compreensão mais cidadã da ordem constitucional republicana e democrática impõe o que o autor americano chama de partnership conception, a qual requires some guarantee that the majority will not impose its will in these matters.

Enfim, todos estes temas estão a envolver este Grupo de Trabalho do CONPEDI, em Política Judiciária e Administração da Justiça, notadamente quando a questão do protagonismo

excessivo de alguns atores do espaço público se destacam - como é o caso do Poder Judiciário, e os textos publicados aqui vão nesta direção também.

Uma boa leitura a todos.

**DESAFIOS DE UM JUDICIÁRIO BRASILEIRO EM NÚMEROS: A  
MODERNIZAÇÃO A SERVIÇO DE QUE(M)?**

**CHALLENGES OF A BRAZILIAN JUDICIARY POWER IN NUMBERS:  
MODERNIZATION AT SERVICE TO WHAT/WHOM?**

**Martha Franco Leite  
Gabriela Maia Rebouças**

**Resumo**

A crise que a justiça brasileira enfrenta desde a década de 80 do século passado tem sido catalisada por uma demanda crescente de produtividade e metas impulsionadas pela atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nos últimos dez anos. Não apenas no âmbito da administração judiciária, mas também no da produção legislativa, há um esforço institucional para que o Judiciário possa atender aos imperativos de efetividade e celeridade, garantindo uma prestação jurisdicional acessível à população. Um dos focos das mudanças passa pela incorporação da tecnologia como instrumento de gestão judiciária, ao tempo em que se inicia uma cultura do controle estatístico para a avaliação de seus resultados. Informatização, governança e accountability passam a figurar como demandas prioritárias. Com suporte metodológico na pesquisa bibliográfica e documental, a partir da análise dos relatórios do Justiça em números do CNJ e do Índice de Confiança na Justiça, produzido pela FGV/SP, em cotejo com o debate do campo jurídico, este artigo problematiza algumas destas mudanças, tendo em vista a necessidade de um olhar também qualitativo que o acesso à justiça impõe.

**Palavras-chave:** Poder judiciário, Acesso à justiça, Governança, Modernização.

**Abstract/Resumen/Résumé**

The crisis that the Brazilian justice system is facing since last century's 80s has been catalyzed by an increasing demand for productivity and targets driven by the work of the National Justice Council (CNJ) in the last ten years. Not only in judiciary administration, but also in legislative production, there is an institutional effort for the Judiciary to meet the imperatives of effectiveness and speed, ensuring adjudication accessible to the population. One focus of the changes involves the incorporation of technology as an instrument for judicial management, at the same time that a culture of the statistical control for evaluation of its results starts. Computerization, governance and accountability, start to figure as priority demands. With methodological support in the bibliographic and documental research, based on the analysis of Justice reports in numbers by the CNJ and the Justice Trust Index, produced by FGV/SP, in comparison with the debate on the juridical field, this article discusses some of these changes, having in mind the need for an also qualitative look that is imposed by the access to justice.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Judiciary power, Access to justice, Governance, Modernization.

## 1 INTRODUÇÃO: crise ou modernização do Judiciário?

Em março de 2015, o texto do novo Código de Processo Civil (CPC) foi sancionado, cumprindo-se a saga de mais de cinco anos de debates e tramitação legislativa. Como qualquer mudança legislativa da envergadura de um código de processo civil, que afeta a maior parte das ações em tramitação na justiça brasileira, há um clima de euforia e exaltação de suas qualidades e o sentimento retórico de avanço para parte significativa das questões que notadamente estavam obsoletas no código anterior. Na tribuna do Senado, o ministro Luiz Fux, presidente da comissão que elaborou o anteprojeto, “ressaltou a necessidade de uma Justiça ágil que garanta todas as cláusulas pétreas constitucionais sem prejuízo da duração razoável dos processos”. Seguiu, no seu discurso, fazendo questão de evidenciar que “o processo civil brasileiro é ‘preche de formalidade’, que precisava ser simplificado por contemplar ‘uma prodigalidade recursal inigualável’ em relação aos demais países do mundo” e que “o Brasil consagrava uma litigiosidade desenfreada impedindo que os tribunais pudessem se desincumbir da sua prestação de justiça num prazo razoável”<sup>1</sup>.

O ponto nodal da questão parece ser, pois, a duração dos processos<sup>2</sup>. Celeridade e efetividade como corolários de uma justiça ‘justa’. Esta questão, no entanto, não é nova. Ao contrário, ela é parte de um contexto mais complexo que toca o desenvolvimento da democracia brasileira, a distribuição de oportunidades e direitos, a litigiosidade da sociedade fustigada pela violência e a legitimação do poder menos democrático e menos transparente na gestão da República. Sob o foco da inaptidão dos instrumentos legislativos a crise pode ser vista por vários matizes, e também: (i) sob a ótica quantitativa da gestão dos processos, da tramitação propriamente e do enfrentamento de um Judiciário ‘afogado’; (ii) sob a ótica qualitativa das expectativas sociais de materialização de direitos e do grau de confiabilidade na prestação jurisdicional estatal.

---

<sup>1</sup> SENADO FEDERAL. Agência Senado. Senado Notícias. *Ministro Luiz Fux defende novo CPC na tribuna do Senado*. Por Patrícia Oliveira, em 16/12/2014. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2014/12/16/ministro-luiz-fux-defende-novo-cpc-na-tribuna-do-senado>>. Acesso em 16 dez 2014.

<sup>2</sup> As questões em relação ao tempo de duração do processo não são novas e constituem o âmago das teorias processuais, ao lado dos procedimentos. O rito, sua cadência, são intrínsecos ao modelo judicial, que, como mecanismo de resolução de conflitos, trabalha com a proximidade e o distanciamento, como o tempo cronológico e o próprio *kairós* para permitir um julgamento equilibrado e racional para a lide. Para uma reflexão filosófica e aprofundada desta questão, cf. OST (1999) e GARAPON (1997).

A princípio, parece ingenuidade pensar que esta crise será superada com uma mudança legislativa<sup>3</sup>. O Judiciário, enquanto poder integrante de uma democracia, precisa assumir e incorporar seu papel de instituição garantidora da legalidade e da ordem constitucional, ao tempo em que se incumbe da resolução de conflitos entre seus jurisdicionados, promovendo a pacificação e ordem sociais. Um papel ampliado no bojo de uma reengenharia de poderes que as democracias liberais têm desenhado. No Brasil, percebe-se um alargamento significativo impulsionado, de um lado por uma legislação ampliadora de direitos a partir da Constituição de 1988 e, de outro, por uma política econômica que propiciou mudanças na estratificação das classes econômicas brasileiras, elevando o consumo e a renda nas últimas décadas. As pressões e demandas em torno do acesso à justiça se tornam mais pungentes e complexas.

Neste sentido este artigo se justifica. Ele problematiza alguns processos de modernização do Judiciário brasileiro, interrelacionando-os. É preciso testar em que medida a informatização do processo e a criação de um sistema estatístico, por exemplo, que são parte das respostas atuais pela necessidade de modernização do Judiciário, atingem o problema qualitativo das decisões e do acesso à justiça efetivo. Dentre as questões qualitativas encontram-se o modelo de juiz ou de sistema de justiça, o papel do juiz e do próprio Judiciário e, aqui destacada, a confiança que este Poder possui no bojo da sociedade brasileira.

Na abordagem é adotado o método qualitativo<sup>4</sup>, fazendo uso, na composição de dados, de fontes disponíveis nos mais diversos canais: canais formais (documentos

---

<sup>3</sup> Boaventura de Sousa Santos, tratando da discrepância entre teoria e prática social (referindo-se ao âmbito da articulação dos movimentos sociais) afirma que: “não é simplesmente de um conhecimento novo que necessitamos; o que necessitamos é de um novo modo de produção de conhecimento. Não necessitamos de alternativas, necessitamos é de um pensamento alternativo às alternativas”. (SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. Trad. Mouzar Bedito. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 20). Isso veio à mente no sentido de fazer uma alegoria ao que foi dito anteriormente. Talvez não precisássemos de um novo Código; talvez precisássemos, sim, de uma nova forma de olhar a realidade que clama pela justiça e de uma forma coerente de interpretar as nossas leis em conformidade com essa realidade.

<sup>4</sup> “A investigação qualitativa, ao inverso da investigação quantitativa trabalha com valores, crenças, representações, hábitos, atitudes e opiniões. Este tipo de investigação é indutiva e descritiva, na medida em que o investigador desenvolve conceitos, ideias e entendimentos a partir de padrões encontrados nos dados, em vez de recolher dados para comprovar modelos, teorias ou verificar hipóteses. [...] Embora estes métodos sejam menos estruturados proporcionam, todavia, um relacionamento mais extenso e flexível entre o investigador e os entrevistados. O investigador é, portanto, mais sensível ao contexto. Isto significa que, ao contrário dos métodos quantitativos, os investigadores trabalham através destes métodos, com a subjectividade (sic), com as possibilidades quase infinitas de exploração que a riqueza dos detalhes pode proporcionar. Este tipo de investigação contempla uma visão holística, na medida em que as situações e os indivíduos são vistos como um todo e estudados numa base histórica. Os métodos qualitativos empregam, na sua generalidade, procedimentos interpretativos [...]. (MIRANDA, 2008)

institucionais, livros, periódicos científicos etc.); canais semi-formais (reportagens em meio eletrônicos, por exemplo).

Este texto problematiza tanto a crise quanto a própria modernização apresentada como resposta à crise, levando em conta os paradoxos da modernidade e da pós-modernidade, da globalização, do capitalismo, das lutas pelo poder, das lutas dos movimentos sociais, a fragmentação da ética e da moral compartilhada, de um mundo, afinal, em turbulências, ao qual o Judiciário brasileiro não escapa.

## **2 UM MUNDO DE TURBULÊNCIAS: quando a pós-modernidade chega ao Judiciário**

Um mundo incerto e assustador, como desenhado por Bauman (1998), certamente intensifica o desencadear de mais e mais demandas que batem às portas do Judiciário. Os modos de vida contemporâneos estão cada vez mais rodeados de insegurança, dessa insegurança que derivou de “estratégias de desregulamentação e privatização” utilizadas para organizar os espaços e controlar a ordem. Crescem as forças de mercado, tomando cada vez mais intensamente a condução da ordem mundial. E como as forças de mercado são fluidas, colocando-se em constante movimento, crescem as incertezas e inseguranças. Bauman alerta para os efeitos psicológicos de tudo isso, que “vão muito além das crescentes fileiras dos despojados e dos redundantes”, tornando o futuro ‘assombroso’ para todos, pois “meio de vida, posição social, reconhecimento da utilidade e merecimento da auto-estima podem todos desvanecer-se simultaneamente da noite para o dia e sem se perceber” (BAUMAN, 1998, p.34-35).

Estamos, pois, diante de uma realidade conturbada. Uma realidade de esfacelamento das relações humanas e de fragilização ética e moral, na medida em que o individualismo se torna valor predominante e a satisfação dos desejos pessoais através do consumo desenfreado se apresenta como uma infalível receita para garantia de felicidade. Em tempos líquidos, a felicidade se consome. Mas a sensação de saciedade é fugaz, e logo vem a ausência de sentido, a depressão. Estranhamentos de uma pós-modernidade insaciável e sem guarida para a comunhão social, para a aceitação do outro. O problema se agrava, uma vez que, na busca dessa aceitação social, os “estranhos” apresentados por Bauman não encontram seus espaços: “mais amplo e mais profundo é o hiato entre os que desejam e os que podem satisfazer seus desejos” (BAUMAN, 1998, p.55).

Evidentemente, a sedução pelo consumo em confronto com a impossibilidade de realização de desejos tende a gerar conflitos sociais de todas as ordens. Esses conflitos, na maior parte das vezes, mais cedo ou mais tarde, desaguarão às portas do Judiciário.

Portanto, o debate nas últimas duas décadas acerca da crise do Judiciário<sup>5</sup>, exige que se pense no futuro desta instituição, o Poder Judiciário, “num contexto marcado por fortes desigualdades sociais e culturais, graves limitações fiscais e transformações radicais nos modos de funcionamento da economia” (FARIA, 2003, p.2).

No início do século XXI, José Eduardo Faria (2003, p. 2-3) já apontava para o descompasso entre a concepção arquitetônica dos tribunais brasileiros e a realidade sócio-econômica em que atuam, ao lado de um processo de ‘judicialização’ da vida administrativa, política e econômica que, ao revés, tornou os tribunais vulneráveis a críticas de legitimidade.

Somam-se também, no corpo dos elementos desta crise, os impactos que as transformações do capitalismo trouxeram para o próprio Judiciário, através da construção de arenas diversas de resolução de conflitos, menos burocratizadas e mais adaptáveis aos interesses de um mercado econômico que não deseja se submeter às imposições de soberania e burocracia dos Estados. Neste sentido, os ataques a um Judiciário moroso partem não apenas dos movimentos sociais e grupos que lutam por acesso à justiça, como também ganham o campo das análises empresariais, das revistas de administração pública, dos grandes mercados financeiros, ávidos por justificar a ineficiência do Estado de um modo geral (argumento neoliberal) e a necessidade de legitimação de um espaço privado de resolução de conflitos, como por exemplo, a arbitragem.

Assim, o Judiciário como espaço hegemônico de resolução de conflitos vai perdendo força em um modelo de economia calcada na minimização de gastos públicos e na maximização da liberdade. Se em sociedades complexas, multiplicam-se as potencialidades de conflitos e a tendência é sempre um aumento da demanda por resolução, onerando substancialmente o sistema judicial, a insuficiência do próprio Estado é agravada pelas condições anacrônicas de um direito esvaziado em seu potencial transformador e amplamente reduzido a questões apenas processuais. Neste sentido, “o Judiciário acaba sendo indigente na produção de respostas para seus problemas” (FARIA, 2003, p.7).

---

<sup>5</sup> Reflexo deste debate é exatamente a Emenda Constitucional nº 45/2004, que contempla um órgão de fiscalização e controle, materializado no Conselho Nacional de Justiça.

As contradições deste panorama aumentam as tensões entre crise e modernização quando o próprio Judiciário e seus atores<sup>6</sup> passam a incorporar o discurso da crise, criando uma verdadeira campanha institucional para desafogar o Judiciário. E, nos últimos anos, ouviu-se esse bordão em uníssono. É preciso registrar, no entanto, que a preocupação em otimizar o sistema judicial não pode ser responsabilidade do cidadão que está envolvido em um conflito e precisa de uma prestação jurisdicional. Esta é uma preocupação que provém do próprio sistema, que emite um comando para que a sua procura seja comedida ou ponderada por alternativas<sup>7</sup>.

A celeridade é o argumento que, de tão contrastante, acaba por confundir finalidade e consequência. Se pensarmos em acesso à justiça, a finalidade não seria desafogar, mas garantir direitos, resolver conflitos, harmonizando e pacificando a sociedade. Se o Judiciário consegue dar respostas com qualidade em um tempo adequado, um tempo em que cada vez mais se otimiza a prestação jurisdicional, a celeridade faz do desafogar uma consequência. Mas parece que na ânsia de atingir números, desafogar torna-se a própria finalidade. (REBOUÇAS, 2012, p. 153)

Para aumentar ainda mais a complexidade e os paradoxos desta questão, não se pode perder de vista que o acesso à justiça no Brasil, no movimento das ondas renovatórias<sup>8</sup>, ainda está em vias de ampliação, tanto qualitativa quanto quantitativa.

Um dos diagnósticos mais adequados a esta complexidade pode ser encontrado nos estudos de Antoine Garapon (2008) quando apresenta uma análise das características desse modelo neoliberal de justiça, focado na ideia de eficácia, atuação estratégica e segurança. Partindo da ideia de neoliberalismo como uma extensão do paradigma econômico a todos os domínios da sociedade e da vida individual, Garapon expõe as faces instrumentais de um juiz-objeto, como uma tecnologia a serviço do mercado, a permitir julgamentos úteis, eficientes e seguros.

Assim, as turbulências de um mundo pós-moderno agudizam as contradições do neoliberalismo já que, do ponto de vista simbólico, os discursos sobre a modernização do

---

<sup>6</sup> Significativa foi a mudança de posicionamento em relação a institutos ditos 'alternativos' de resolução de conflitos, como a mediação e a conciliação que boa parte dos juízes brasileiros encamparam. Na dogmática brasileira, todas as iniciativas taxadas de alternativas (direito alternativo, meios alternativos etc.) sempre foram mitigadas e até combatidas por grande parte dos atores institucionais. O lema de que o juiz era o único legitimado a decidir, mantendo o monopólio de dizer o Direito, relegava para um papel menor e subsidiário procedimentos de mediação e conciliação e via com extrema desconfiança a instauração de câmaras arbitrais. Este cenário tem mudado rapidamente com a perspectiva de gerenciar menos demandas em suas varas e atingir mais rapidamente as metas estabelecidas. Para uma abordagem deste assunto, cf. REBOUÇAS, 2102.

<sup>7</sup> Uma parte significativa do novo CPC responde a esta onda que canaliza o acesso à justiça para mecanismos e arenas alternativas e desburocratizadas, acendendo a desconfiança de Auerbach (2007, p. 59) quando, ao analisar as possibilidades de uma justiça sem direito, diagnostica com precisão este paradoxo de um discurso que o próprio sistema judicial encampa em prol de sistemas mais informais e menos onerosos como exercício de uma autonomia dos sujeitos, apontando como um certo cinismo do Estado e uma visível tendência de elitização do litígio, submetendo as causas de pequeno valor a procedimentos menos rigorosos.

<sup>8</sup> Aqui uma referência à obra paradigmática de CAPELLETTI E GARTH (1988).

Judiciário apontam para um quadro geral mais protetor e democrático – como pode sugerir o *slogan* de uma Constituição cidadã – enquanto a prática vai sendo preponderantemente conduzida por uma razão instrumental que exige metas, números e estatísticas de julgamentos, tornado o juiz um gestor de procedimentos de resolução de conflitos, e não do conflito propriamente dito. A efetividade vai se reduzindo à eficiência.

A compreensão deste panorama mais amplo, a que o Judiciário brasileiro está submetido, encontra agora dois casos exemplares para refletir qualitativamente estas mudanças: o processo eletrônico e o controle estatístico.

### **3 PROCESSO ELETRÔNICO E CONTROLE ESTATÍSTICO: dois pontos de reflexão**

No bojo deste processo de modernização, com marco legal na Emenda Constitucional 45/2004 conhecida como reforma do Judiciário, destacam-se as iniciativas que tocam a informatização dos tribunais, seja para operacionalizar o próprio processo, seja para gerir, através de um sistema estatístico, sua governança. Serbena (2013, p. 47) chama a atenção para o fato de que tanto uma e-justiça (justiça eletrônica) quanto uma q-justiça (justiça em números ou justiça quantitativa) estão em interface direta.

O projeto de uma e-justiça tem se concretizado no Judiciário brasileiro desde a década de 90 com a adoção dos primeiros procedimentos informatizados. Um estudo do Banco Mundial para a América Latina e Caribe, de 1996, mostra que os esforços para ‘modernizar’ o Judiciário das economias emergentes e dos mercados que saíam de períodos de instabilidade política eram uma preocupação corrente do capital internacional, com vistas a assegurar um padrão estável para as decisões e consolidar garantias em torno do direito de propriedade (DAKOLIAS, 1996). Além deste estudo primeiro, que não dizia respeito apenas ao Brasil, parcerias com os Países da região foram estabelecidas para que mais estudos pudessem levar a cabo o projeto de modernização ali anunciado.

É o caso, no Brasil, do estudo procedido por Pinheiro (2002). Uma das justificativas para focar a pesquisa na opinião dos próprios magistrados era o reconhecimento que se o atual *staff* não aderisse<sup>9</sup> às reformas, os esforços e investimentos de informatização e modernização seriam pouco eficientes.

---

<sup>9</sup> Esta questão é recorrente quando se trata de qualquer mudança no cenário jurídico. Desde o campo da hermenêutica, até o funcionamento regular da pauta de audiências, o que se percebe é que o engajamento dos juízes ou o seu descompromisso, ou ainda, sua corrupção, são pontos que tem um peso forte na qualidade do acesso à justiça e do próprio direito. Com outro foco, os debates em torno do ativismo judicial, dos controles externos do Judiciário e da legitimidade de suas decisões, que são tomadas sem os instrumentos de *accountability* eleitoral, também tocam nesta questão. Neste caso, as mudanças exigirão também uma

Portanto, a complexidade do tema exige que se compreendam os casos a seguir expostos como exemplos deste panorama, sem hierarquizá-los como mais ou menos preocupantes, mais ou menos urgentes.

### 3.1 Alguns Desafios da Implantação do Processo Eletrônico no Judiciário Brasileiro

É evidente que essas iniciativas de uso de novas tecnologias, como a implantação do processo eletrônico, têm por objetivos a melhoria do sistema como um todo, a ampliação do acesso à justiça e a garantia de uma prestação jurisdicional mais efetiva, como é de se esperar do Judiciário em contextos democráticos.

Segundo Serbena (2013, p. 47), “na vanguarda desse processo, no Brasil, estão os tribunais superiores, principalmente o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), que já converteram integralmente sua tramitação processual para o formato eletrônico”.

Desde então, os tribunais que compõe o organograma da Justiça, seja na esfera federal ou estadual, no âmbito da competência especial ou comum, vêm implantando a passos largos o processo eletrônico. A lei 11.419, de 2006 constitui atualmente o marco legal regulatório do processo judicial eletrônico, não obstante iniciativas esparsas e pioneiras<sup>10</sup> possam ser registradas anteriormente no processo de modernização do Judiciário brasileiro.

Mas a implantação do PJe tem esbarrado no caráter pouco impessoal das gestões dos tribunais, cuja administração está nas mãos dos próprios magistrados, sem nenhuma formação em gestão. ANDRADE (2013), avaliando a criação e implantação do sistema virtual PROJUDI (atualmente e-jus) pelos tribunais brasileiros, identificou um cenário bastante complexo na transição de um sistema analógico para outro virtual. A autonomia administrativo-financeira e gerencial de cada um dos tribunais que compõe o organograma da justiça brasileira resultou que iniciativas atomizadas e sem qualquer comunicação entre as instâncias resultassem num emaranhado de sistemas autônomos, sem qualquer ligação e possibilidade de transmissão de dados entre eles. Quando o CNJ passa a coordenar a informatização e o processo virtual como uma política pública, com vistas a uniformizar os sistemas e permitir uma comunicação entre os tribunais (na adoção de um padrão de

---

transformação radical dos cursos jurídicos e dos próprios concursos públicos, no sentido de formar e selecionar atores com forte compromisso ético e instrução crítica e diversificada, para além da dogmática jurídica.

<sup>10</sup> É o caso da própria lei que criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, 9.099/95, da lei 9.800/99 que trata da utilização de sistema de transmissão de dados para a prática de atos processuais, da lei 10.259/2001, que dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Cf. também ANDRADE, 2013.

linguagem e TI), adotando e recomendando o PROJUDI, destarte, repassa a cada tribunal a chave de acesso para adequar, em seus setores de TI, o novo sistema às especificidades do tribunal, resultando, ainda, em sistemas diferentes (ANDRADE; MALLET; FLEURY, 2008).

Dois focos de preocupação circundam a adoção do PJe nas arenas jurídicas: por um lado, a dificuldade de acesso livre da população e dos espaços longínquos no Brasil – um país de proporções continentais e com déficits de infraestrutura em todas as regiões – à rede mundial de computadores e às ferramentas mais básicas em TI. Por outro, numa perspectiva mais pragmática, as desconfianças com a segurança dos sistemas são muitas e também com o problema da acessibilidade para os atores responsáveis em movimentar o processo (juízes, advogados, serventuários, promotores etc.) (ANDRADE, 2013, p. 101).

A título de exemplificação, pessoas com deficiência visual têm enfrentado toda espécie de dificuldade para lidar com processos nessa ‘era virtual’. Em audiência realizada em agosto de 2014<sup>11</sup>, o ministro Ricardo Lewandowski, do STF, e o desembargador Ricardo Tadeu Marques da Fonseca, do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 9ª Região, deficiente visual, trataram do tema. Em pauta estava a implementação de mudanças no PJe a fim de melhorar sua acessibilidade.

De acordo com o desembargador, “O PJe apresenta problemas, mas no que diz respeito às pessoas com deficiência ele é absolutamente hostil”. Os programas de computador normalmente utilizados pelas pessoas com deficiência – visual, auditiva, física – não se adaptam ao sistema do processo eletrônico, que trava se o usuário estiver utilizando algum programa de assistência para pessoas com deficiência. Na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) existem inscritos atualmente cerca de 1.800 (mil e oitocentos) advogados com deficiência visual<sup>12</sup>.

E não se trata de problema enfrentado apenas por magistrados ou advogados. Na Justiça do Trabalho, por exemplo, em que há previsão do *jus postulandi*, o questionamento

---

<sup>11</sup> STF. Notícias STF. *Magistrado cego relata dificuldades com o PJe ao presidente interino do STF*. 06 de Agosto de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=272354>>. Acesso em 13 dez 2014.

<sup>12</sup> Ainda de acordo com a notícia referida, “A comissão brasileira que participou da elaboração da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, publicada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2006, contou com a participação do próprio desembargador Ricardo Tadeu Marques da Fonseca. Ele também trabalhou no Congresso Nacional pela ratificação do tratado, que foi o primeiro tratado internacional a ser ratificado no Brasil com status constitucional, nos termos do parágrafo 3º do artigo 5º da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 45/2004. De acordo com Marques da Fonseca, essa convenção diz, em seu artigo 13, que o Poder Judiciário deve ser totalmente acessível ao deficiente, e estabelece, em seu artigo 2º, que é discriminatória também a recusa de adaptação. “Onde ocorre recusa de adaptação ocorre discriminação. É preciso que o CNJ atente para isso e dê cumprimento à Recomendação 27, para que se adapte e não crie um cenário de discriminação contra jurisdicionados e profissionais do direito”. Ibid. (STF, 2014)

faz confrontar a realidade prática com a previsão legal abstrata: como conciliar o uso do procedimento eletrônico, com exigência inclusive de certificação digital na sua utilização, com o acesso de ‘pessoas comuns’, trabalhadores que optam por postular sem advogado?

O cuidado com o projeto de modernização tem que estar constantemente cotejado com a precaução de não acirrar mais a crise porque, muitas vezes, a pretexto de garantir acesso à justiça e razoável duração dos processos, violam-se outros direitos humanos com a sua implantação dissociada de um correto planejamento e estrutura.

### 3.2 As Metas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – contradições e paradoxos

O CNJ, criado em 2005 em decorrência de diretriz constitucional, é órgão do Poder Judiciário, porém sem competência jurisdicional, e visa, sobretudo, aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, especialmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual, pretendendo contribuir para que a prestação jurisdicional seja realizada com moralidade, eficiência e efetividade<sup>13</sup>.

O CNJ constitui-se em órgão do poder Judiciário, composto predominantemente de magistrados, com poderes de *accountabilities* judiciais. Desse modo, o CNJ é um agente estatal de *accountability* judicial institucional interno. A atuação do CNJ promove principalmente um redesenho parcial das relações de poder administrativo, disciplinar, orçamentário e financeiro no seio do poder Judiciário, retirando poder principalmente das direções dos tribunais. As competências do CNJ promovem principalmente a *accountability* horizontal, pois o conselho exige informações e justificações dos magistrados, tribunais, servidores auxiliares, cartórios e notários, podendo sancioná-los. Por outro lado, por meio da concretização do princípio da publicidade no poder Judiciário, do recebimento de denúncias de ilícitos disciplinares de agentes judiciais, da existência de ouvidorias de justiça e da apresentação de relatórios, o CNJ possibilita o exercício de *accountabilities* sociais no poder Judiciário. (TOMIO; ROBL FILHO, 2013, p.44)

No intuito de cumprir sua missão, o CNJ vem desenvolvendo todo um trabalho de gestão e planejamento do sistema judicial, estabelecendo desde 2009 metas a serem cumpridas pelo Judiciário, fixando parâmetros e controles que objetivam viabilizar o equilíbrio entre tempo e eficiência no que tange ao julgamento de processos, por exemplo. A busca por reduzir o tempo do processo, bem como o banco de ações sem julgamento, tem ganhado o centro das preocupações, com vistas à racionalização do sistema. Em tempos de neoliberalismo, a máxima de eficiência, como já exposto, deve otimizar tempo e recursos, de forma que, diante do aumento de demandas por justiça que impacta diretamente no número

---

<sup>13</sup> Mais detalhes sobre a estrutura e funcionamento do CNJ podem ser obtidos no site da própria instituição: <http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj>.

absoluto de processos, fica fora de questão um aumento do número de juízes e serventuários como solução para eliminar a tão odiosa morosidade processual.

O esforço em alcançar as metas numéricas em um Judiciário pouco aparelhado e estruturado em termos de TI, como a questão da implantação do PJe tem mostrado, evidencia ainda a baixa qualidade das decisões judiciais, cujos conteúdos estão pouco submetidos a controles e *accountabilities*. Os próprios magistrados criam as ‘más práticas’ para adequar ao sistema. Indeferimentos gerais de iniciais, decisões finais apressadas, sentenças sem fundamentação, para atingir os patamares estabelecidos, jogando com o fato de que há sempre a possibilidade de recursos, que ganham nova numeração no sistema.

Neste sentido, quando analisam a relação entre *accountability* e independência judiciais, Tomio e Robl Filho (2013) defendem que:

A construção de um poder Judiciário dotado de independência decisional e de *accountability* comportamental envolve uma série de fatores. De um lado, como coloca Ferejohn (1999, p. 354-355), é central a forma de nomeação de magistrados para que cumpram suas funções de maneira adequada nos termos da *accountability* judicial comportamental e julguem em conformidade com a interpretação dos fatos, da lei e da constituição. Outra questão diz respeito à maneira como as relações de *accountability* judicial comportamental são desenhadas, sendo importante se os magistrados terão sua *accountability* avaliada de maneira direta ou indireta pelo povo. (TOMIO; ROBL FILHO, 2013, p.35)

Por outro lado, expõe também o fato de que um sistema estatístico que permita instrumentos de transparência, planejamento e *accountability* do Poder Judiciário precisa ser adequadamente estabelecido, já que os números, por si só, podem mostrar ou esconder uma realidade.

Conforme Serbena, dentro do âmbito do CNJ e do STF, “os principais sistemas de coleta de dados do Poder Judiciário em operação são: ‘Justiça em Números’, ‘Justiça Aberta’, ‘Resolução n. 88/2009’, ‘Resolução n. 102/2009’, ‘Indicadores estratégicos do Poder Judiciário’ e ‘O Supremo em Números’” (SERBENA, 2013, p.48).

Os dados do ‘Justiça em números’ são lançados desde o ano de 2005, e o CNJ vem aperfeiçoando os critérios de coleta de dados a cada ano. Neste sentido, as séries históricas estão ainda em fase de estabilização, tendo em vista que ao mudar a forma como o dado é calculado, cria-se um óbice à comparação ano a ano. Por outro lado, como os tribunais ainda não possuem um sistema unificado de coleta de dados, inclusive por conta dos diferentes sistemas de informatização que foram implantados em cada tribunal, o início da coleta dos dados, que acontece em cada setor dos mais diversos tribunais, tem sido um ponto crítico para a coerência dos sistemas de avaliação. Muitos tribunais realizam a coleta manual, sem qualquer indexação ao dado. Por exemplo, na verificação de quantas conciliações

aconteceram no mês, não se faz qualquer vinculação entre o número obtido na contagem e os processos conciliados. Assim, o dado é somado manualmente e produzido em forma de um número absoluto, sem que haja o controle estatístico adequado.

Neste sentido, mesmo que o próprio CNJ venha aprimorando seu sistema de estatística<sup>14</sup>, as preocupações em torno de uma q-justiça devem envolver não apenas uma justiça quantitativa quanto também qualitativa. A eficiência não pode ser apenas numérica, ela tem que encontrar na efetividade da resolução dos conflitos seu fim último. “Mais do mesmo: o que se resolve não é aquele conflito, mas um conflito qualquer”. (REBOUÇAS, 2012)

A equação, portanto, entre uma justiça célere e uma justiça eficaz e resolutiva deve ser a grande meta a ser alcançada pelo sistema de justiça brasileiro. Boaventura de Sousa Santos aborda a questão da morosidade e a distingue em morosidade sistêmica e morosidade ativa. Explica que, no Brasil, têm sido adotadas medidas processuais e de produtividade – aqui vão, por exemplo, as metas do CNJ – no combate à morosidade sistêmica, mas adverte: “Será necessário monitorar o sistema e ver se essas medidas estão a ter realmente a eficácia que se pretendia e se não estão a gerar efeitos perversos” (SANTOS, 2011, p.43).

Os direcionamentos de uma justiça mais democrática que alia tempo e responsabilidade social (qualidade da justiça), portanto, com Boaventura de Sousa Santos, chamam a atenção para o fato de que, “com as reformas que incidem sobre a morosidade sistêmica, podemos ter uma justiça mais rápida, mas não necessariamente uma justiça mais cidadã” (SANTOS, 2011, p.43).

#### **4 ACESSO À JUSTIÇA E CONFIABILIDADE**

Outra questão da complexa realidade que envolve um sistema de justiça diz respeito aos usuários que utilizam ou recebem os efeitos da prestação jurisdicional. Os descréditos em torno do sistema judiciário são expressos não apenas nas dificuldades internas de

---

<sup>14</sup> São diversos os documentos referentes a este ponto no CNJ: Resolução nº 4 - CNJ, de 16 de agosto de 2005, que cria o Sistema de Estatística do Poder Judiciário e dá outras providências; Resolução nº 49 - CNJ, de 18 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a organização de Núcleo de Estatística e Gestão Estratégica nos órgãos do Poder Judiciário relacionados no Art. 92 incisos II ao VII da Constituição da República Federativa do Brasil; Resolução nº 66 - CNJ, de 17 de janeiro de 2009, que cria mecanismo de controle estatístico e disciplina o acompanhamento, pelos juízes e Tribunais, dos procedimentos relacionados à decretação e ao controle dos casos de prisão provisória; Resolução nº 76 - CNJ, de 12 de maio de 2009, que dispõe sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, estabelece seus indicadores, fixa prazos, determina penalidades e dá outras providências. Na resolução nº 125 – CNJ, de 29 de novembro de 2010, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências, havia entre os anexos um sistema bastante complexo de controle estatístico para os centros. No entanto, em 2013, o anexo foi revogado. Disponível em: [www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br).

operacionalização do sistema, enfrentadas aqui quando se tratou da e-justiça e da q-justiça, mas na confiança que os cidadãos depositam na instituição e, sobretudo, daqueles que em algum momento se viram na necessidade de utilizá-lo. Se o senso comum já leva a suspeitar que, de modo geral, as pessoas não confiam muito no Judiciário brasileiro, essa suspeita é confirmada através dos relatórios resultantes das pesquisas da Fundação Getúlio Vargas – FGV – que informam o Índice de Confiança na Justiça brasileira - ICJBrasil<sup>15</sup>.

Considerando que um sistema democrático precisa de instrumentos de controle de suas instituições para avaliação do funcionamento e também para as estratégias e políticas de aperfeiçoamento, Luciana Gross Cunha ressalta a importância de se produzir dados confiáveis sobre o sistema de justiça brasileiro e, de resto, sobre todo o sistema latino-americano, permitindo que se identifiquem as situações comuns, ou os arranjos originais que podem ser produzidos a partir de uma reflexão própria de cada região. (CUNHA, 2011, p.402).

Catalogada a partir de 2009, a ‘apresentação’ do último relatório publicado, referente ao 2º trimestre de 2013 e 1º trimestre de 2014, proporciona uma breve reflexão a respeito da importância de se identificar esse grau de confiança no Judiciário, pois sustenta que “uma questão que afeta profundamente o desenvolvimento econômico e social de um país é a capacidade do Judiciário de se apresentar como uma instância legítima na solução de conflitos que surgem no ambiente social, empresarial e econômico” (FGV, 2014).

Será que o Judiciário brasileiro teria essa legitimidade? Afirma o relatório que “uma das formas de se medir essa legitimidade é através das motivações que levam os cidadãos a utilizar (ou não) o Judiciário e a confiar (ou não) nele” (FGV, 2014, p.03). Essa confiança seria medida, nessas pesquisas, “em termos de eficiência (celeridade), capacidade de resposta (competência), imparcialidade, honestidade e acesso (facilidade de uso e custos)” (FGV, 2014, p.03).

O relatório vem confirmar que a crise no sistema de justiça brasileiro não é um fenômeno recente, sendo constatada desde o início da década de 1980, com intensidade maior

---

<sup>15</sup> “O Índice de Confiança na Justiça brasileira – ICJBrasil – é um levantamento estatístico de natureza qualitativa, realizado em sete estados brasileiros, com base em amostra representativa da população. Retratar a confiança do cidadão em uma instituição significa identificar se o cidadão acredita que essa instituição cumpre a sua função com qualidade, se faz isso de forma em que benefícios de sua atuação sejam maiores que os seus custos e se essa instituição é levada em conta no dia-a-dia do cidadão comum. Nesse sentido, o ICJBrasil é composto por dois subíndices: (i) um subíndice de percepção, pelo qual é medida a opinião da população sobre a Justiça e a forma como ela presta o serviço público; e (ii) um subíndice de comportamento, pelo qual procuramos identificar se a população recorre ao Judiciário para solucionar determinados conflitos. Sob a coordenação da Prof. Luciana Gross Cunha, o ICJBrasil é publicado trimestralmente, por meio dos seus relatórios, pela DIREITO SP. O seu objetivo é acompanhar de forma sistemática o sentimento da população em relação ao Judiciário brasileiro.” (FGV. Direito SP, Índice de Confiança na Justiça – ICJBrasil. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6618>>. Acesso em 12 dez 2014).

a partir de 2000 (SADEK, 2001a, 2001b, 2004). O relatório refere alguns avanços decorrentes da edição da EC nº 45/2004 (Reforma do Judiciário) e da criação do Conselho Nacional de Justiça em 2005, mas esclarece que, apesar desses avanços, nas informações disponibilizadas o Judiciário brasileiro não aparece como uma instituição confiável em termos de eficiência, imparcialidade e honestidade.

As informações do relatório são amplas. Apresentam diversos subíndices, com os mais variados critérios de análise e indicam também as motivações do cidadão na utilização (ou não) do Judiciário como forma de solução de conflitos, sem esquecer de evidenciar toda a metodologia adotada na pesquisa.

Para esta reflexão aqui apresentada, cabe a análise da confiança no Judiciário. Informa o relatório que, no período analisado (2º trimestre de 2013 e 1º trimestre de 2014), apenas 32% dos entrevistados responderam que o Judiciário é confiável ou muito confiável. Isso significa, por óbvio, que mais da metade da população (68%) não confia no sistema de Justiça brasileiro (FGV, 2014, p.14-15).

Ademais, comparando a confiabilidade no Poder Judiciário com a confiabilidade nas outras instituições, o resultado também é desastroso, pois o Judiciário foi considerado a quinta instituição menos confiável, dentre 11 (onze) instituições que fizeram parte das pesquisas. O Judiciário só é considerado mais confiável que os Partido Políticos, o Congresso Nacional, o Governo Federal e as Emissoras de TV. Por outro lado, foram consideradas mais confiáveis que o Judiciário a Polícia, as Grandes Empresas, a Imprensa Escrita, o Ministério Público, a Igreja Católica e as Forças Armadas (FGV, 2014, p.15).

É importante voltar à forma como essa confiança foi medida nessas pesquisas: “em termos de eficiência (celeridade), capacidade de resposta (competência), imparcialidade, honestidade e acesso (facilidade de uso e custos)” (FGV, 2014). Isso reforça o fato de que não apenas a morosidade se apresenta como problema para o processo brasileiro. A estrutura do Judiciário como um todo, incluindo o fator humano, especialmente a postura dos magistrados, responsáveis diretos pelos julgamentos das causas, necessita de atenção especial. Por isso a afirmação reiterada de que as mudanças legislativas, embora muitas vezes necessárias, sozinhas não são capazes de mudar o lamentável panorama dos processos e julgamentos.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: modernização a serviço de que(m)?**

Há muito tempo que o Judiciário brasileiro está em crise. O panorama de uma instituição que não dá conta com eficiência dos processos que lhe são submetidos para

juízo, descumprindo o princípio constitucional que assegura a razoável duração dos processos (celeridade), ainda é alvo de profunda desconfiança por parte da população no que tange à competência, imparcialidade e honestidade.

É verdade que as últimas décadas têm apresentado, em parte, pontos de avanço para a transformação do Judiciário em uma instituição mais acessível. Ao mesmo tempo, embora a estabilização do regime democrático seja um marco temporal fundamental para os avanços e modernizações nas instituições de Estado, um mundo de turbulências ainda se apresenta, e as complexidades se multiplicam em novos desafios. As demandas aumentam dia a dia e clamam por soluções justas. É preciso refletir a respeito da estrutura deste Poder, sua atuação e sua missão.

Corroborando em parte com o que foi aqui apresentado acerca de uma e-justiça ou q-justiça, uma reforma geral se faz necessária. Mas essa reforma não pode ser realizada simplesmente estabelecendo metas quantitativas de julgamentos e/ou informatização das atividades judiciárias. Também não se construirá uma justiça mais cidadã apenas através de mudanças legislativas. A experiência mostra que, embora sejam muitas vezes necessárias, novas leis não são suficientes para resolver os problemas estruturais (a exemplo da EC 45/2004). Um novo CPC também não fará milagre.

É preciso promover uma mudança estrutural do Poder Judiciário e uma mudança cultural dos operadores do direito. Um resgate ético e um compromisso com a cidadania e com a justiça. É preciso que se promova a “revolução democrática da justiça” propugnada por Boaventura.

Não se espera apenas que o processo seja célere. A determinação de metas quantitativas e a utilização de tecnologia de informatização dos processos certamente servirá para modernizar o Judiciário, torná-lo mais eficiente. Poderá diminuir a carga de trabalho dos magistrados, dos servidores em geral e até dos atores dos processos, mas não há nenhuma garantia de que proporcionará uma justiça mais efetiva, mais “justa”. Eficiência é diferente de efetividade. Modernizar para garantir a eficiência do Judiciário não implica, necessariamente, garantir resultados efetivos para quem se utiliza do sistema de justiça brasileiro.

A promoção da justiça e da paz social é finalidade ínsita do Poder Judiciário, devendo ser por ele efetivamente concretizada, ou estará comprometida a sua própria legitimidade e funcionalidade dentro de um Estado Democrático de Direito. As mudanças numéricas devem vir acompanhadas das mudanças materiais. Uma confiança na justiça só estará restabelecida quando houver uma prestação jurisdicional atenta à distribuição de direitos e oportunidades para os que dela precisam.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, A. **Trajetórias de implantação do PROJUDI à luz da teoria ator-rede.** (Tese de doutorado). São Paulo: FGV, 2013.

ANDRADE, A; MALLET, J. P.; FLEURY, N. Modelos concorrentes de automação processual. **Revista de Direito das Novas Tecnologias**, São Paulo, 4ª edição, 2008.

AUERBACH, Jerold. S. Justiça sem direito? In: AZEVEDO, André Gomma, e BARBOSA, Ivan Machado (orgs). **Estudos em arbitragem, mediação e negociação.** Vol.4, Brasília: Grupos de Pesquisa, 2007.

BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade.** Trad. Mauro Gama, Cláudia Martinelli Gama. Revisão técnica Luís Carlos Fridman. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

CAPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. **Acesso à justiça.** Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CUNHA, Luciana Gross. Medir la justicia: el caso del índice de confianza em la justicia (ICJ) em Brasil. IN: GRAVITO, César Rodrigues. (coord). **El derecho em América Latina: um mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI.** Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011, pp.401-420.

DAKOLIAS, M. **O setor judiciário na América Latina e Caribe: elementos para reforma.** BIRD/ Banco Mundial. Whashington D.C, 1996. Disponível em: <http://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2014/12/WTP319-portuuguese.pdf>. Acesso em 22/03/2015.

FARIA, Jose Eduardo. **Direito e Justiça no século XXI: a crise da Justiça no Brasil.** 2003. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/direitoXXI/comunic/JoseEduarFaria.pdf>. Acesso em 02/02/2015.

FGV. Direito SP, Índice de Confiança na Justiça – ICJ Brasil. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6618>>. Acesso em 12 dez 2014.

FGV. Direito SP, Relatório ICJBrasil. 2º trimestre/2013 – 1º trimestre/2014. ANO 05. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/12024/Relat%C3%B3rio%20ICJBrasil%20-%20ano%205.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 12 dez 2014.

GARAPON, Antoine. Um nouveau modele de justice: efficacité, acteur stratégique, sécurité. In : *Dans la tourmente (1). Aux sources de la crise financière.* *Revue Esprit.* Novembre 2008, p.98-122.

GARAPON, Antoine. **Bem julgar:** ensaio sobre o ritual judiciário. Trad. Pedro Filipe Henriques. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

MIRANDA, Bruno. **Método quantitativo versus método qualitativo**. 2008. Disponível em: <<http://adrodomus.blogspot.com.br/2008/06/mtodo-quantitativo-versus-mtodo.html>>. Acesso em 03/11/2014.

OST, François. **O tempo do direito**. Trad. Maria Fernanda Oliveira. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

PINHEIRO, Armando Castelar. **Judiciário, reforma e economia: A visão dos magistrados**. São Paulo. 2002. Disponível em: <[http://www.febraban.org.br/Arquivo/Destaques/Armando\\_Castelar\\_Pinheiro2.pdf](http://www.febraban.org.br/Arquivo/Destaques/Armando_Castelar_Pinheiro2.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2015.

REBOUÇAS, Gabriela Maia. **Tramas entre subjetividades e direito: a constituição do sujeito em Michel Foucault e os sistemas de resolução de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

SADEK, M. T. A. (Org.). Acesso à Justiça. **Coleção Pesquisas nº 23**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001a.

\_\_\_\_\_. (Org.). Reforma do Judiciário. **Coleção Pesquisas nº 25**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001b.

\_\_\_\_\_. Poder Judiciário: Perspectivas de Reforma. **Coleção Pesquisas nº 25**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. Trad. Mouzar Benedito. São Paulo: Boitempo, 2007.

SENADO FEDERAL. Agência Senado. Senado Notícias. **Ministro Luiz Fux defende novo CPC na tribuna do Senado**. Por Patrícia Oliveira, em 16/12/2014. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2014/12/16/ministro-luiz-fux-defende-novo-cpc-na-tribuna-do-senado>>. Acesso em 16 dez 2014.

SERBENA, Cesar Antonio. Interfaces atuais entre a E-Justiça e a Q-Justiça no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 21, n. 45, Mar. 2013 .

STF. Notícias STF. **Magistrado cego relata dificuldades com o PJe ao presidente interino do STF**. 06 de Agosto de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=272354>>. Acesso em 13 dez 2014.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 21, n. 45, Mar. 2013 .