

MARIA TEREZA SADEK
ROGÉRIO BASTOS ARANTES

A crise do Judiciário e a visão dos juízes

**MARIA TEREZA
SADEK** é professora
do DCP-USP e
pesquisadora-sênior
do Idesp.

**ROGÉRIO BASTOS
ARANTES** é mestrando
do DCP-USP e
pesquisador do Idesp.

Judiciário



A large, white, stylized number '4' is centered within a dark, circular graphic element. The number is composed of thick, slightly irregular lines, giving it a hand-drawn or stencil-like appearance. The circular background is dark and textured, with some white lines and shapes that suggest a stylized landscape or abstract design.

Têm-se tornado cada vez mais frequentes as críticas ao Judiciário. Sua morosidade, suas deficiências na aplicação da justiça são questões presentes nos noticiários, impulsionam movimentos populares e têm até aberto espaço para o surgimento de outros canais para a solução de conflitos. Estes traços não singularizam o Brasil e nem tampouco os países que recém entraram na rota democrática, embora aí sejam mais evidentes. Mesmo nas democracias mais antigas, ou pelo menos mais consolidadas, como a Inglaterra, a França, a Itália, os Estados Unidos, para citar apenas alguns casos, o descontentamento com a instituição encarregada de dirimir os conflitos e aplicar a justiça tem se expressado na constante criação de comissões encarregadas de buscar soluções, ou

em demandas por uma justiça mais rápida e eficiente encabeçadas por expressivos setores da sociedade.

Esta realidade contrasta, entretanto, com o número de estudos sobre a instituição judiciária. Levantamentos bibliográficos mostram que esta tem sido uma área temática pouco estudada nas ciências sociais, sobretudo quando comparada com o Executivo e o Legislativo. A lacuna de trabalhos teóricos e empíricos sobre o Judiciário certamente não se explica pela sua menor importância nem pela ausência de críticas à instituição. Ela provavelmente tem a ver com aquilo que Slotnick (1) denomina a "esquizofrenia" deste campo de estudos. Os estudiosos do Judiciário, além de possuírem perspectiva multidisciplinar, vivem abundantes tensões internas, resultantes da falta de consenso sobre a especificidade de seu trabalho. Além disso, a legitimidade e as credenciais do cientista político são colocadas em questão uma vez que é obrigado a trabalhar com o conceito de legalidade, reinterpretando noções típicas e reservadas ao saber jurídico. Falando sobre o mundo das leis e do direito sem ser um jurista, quer por formação ou vocação, o cientista político voltado para os problemas do Judiciário cria um espaço de interconexão entre áreas, no qual juristas e cientistas sociais sentem-se pouco confortáveis. Os resultados de suas investigações transformam-se em achados de poucos interlocutores.

Ao conhecimento insuficiente sobre o Judiciário e às dificuldades desta área de estudos devem ser somadas características do próprio objeto de estudo. O Judiciário como um poder de Estado apresenta características que o distinguem dos dois outros poderes. Apesar de inúmeras diferenças quanto ao seu perfil e organização interna, o Judiciário, independentemente do país e de sua forma de governo - presidencialismo ou parlamentarismo -, é uma instituição muito mais coesa e homogênea que as demais. Seus membros tendem a manifestar comportamentos menos sensíveis à pressão pública e, conseqüentemente, são mais fechados ao debate. Estes traços, muitas vezes, apresentam-se como obstáculos a pesquisas, desestimulando investigações que dependam de um contato mais direto com os operadores da justiça.

Face a este duplo constrangimento -

ausência de um apreciável saber acumulado que possa servir de baliza para futuras investigações e crescente insatisfação com o funcionamento da Justiça -, estudos sobre a instituição judiciária enfrentam múltiplos desafios. Para começar, o desafio de contribuir para a construção e consolidação de uma área de investigação sem tradição nas ciências sociais. Em seguida, o desafio de escapar de reducionismos, quer legalistas quer economicistas, que tendem a retirar desta área de estudos sua especificidade. E, mais ainda, o desafio de fugir de soluções fáceis, guiadas por ideais de justiça e de direito que supõem a desinstitucionalização do Judiciário, colocando em risco a própria idéia do estado de direito.

OS PROBLEMAS DO JUDICIÁRIO NO BRASIL

O que singularizaria a situação brasileira? Ou, em outras palavras, como poderia ser melhor entendida a insatisfação difusa com a justiça no Brasil e as críticas diversas que se fazem ao seu mau funcionamento?

Pesquisas de opinião pública têm demonstrado que a maioria da população manifesta descontentamento com o Judiciário. Levantamento do DataFolha, publicado em 12/3/94, indica que 35% dos brasileiros avaliam o Judiciário como "regular", 28% como "ruim e péssimo" e só 26% como "ótimo e bom". Esta pesquisa, como várias outras, revela uma surpreendente regularidade nas avaliações, independentemente da região, do grau de escolaridade e de renda dos entrevistados, ou de sua preferência partidária. Pelos dados disponíveis, nada sugere que a insatisfação com o organismo encarregado de aplicar a justiça seja específica de algum grupo social.

O relativo consenso da população no que se refere ao Judiciário tem ecoado, ou pelo menos tem sido usado como justificativa para constantes transformações na estrutura e no perfil do aparelho judicial brasileiro. Um exame dos vários textos legais e constitucionais mostra que em diferentes momentos na história brasileira procurou-se intervir na instituição, modificando sua estrutura e alterando o seu papel. A Constituição de 1988 não fugiu à regra. Também ela buscou alterar o seu perfil, em busca de uma justiça mais rápida e eficiente. E quando se analisa os

1 Elliot E. Slotnick, "Judicial Politics" in William Crotty (ed.), *Political Science: Looking to the Future*, vol. IV, cap. 3, Evanston, Illinois, Northwestern University Press, 1991.

trabalhos da revisão constitucional, ora em curso, constata-se que nenhum conjunto de artigos foi objeto de tantas emendas quanto o referente ao poder Judiciário. Isso atesta tanto o grau de descontentamento com o funcionamento da justiça brasileira como o desejo de seu aperfeiçoamento.

Um mapeamento mais frutífero do que se convencionou chamar de crise do Judiciário no Brasil deve, entretanto, discernir diferentes tipos de problemas que aparecem com frequência misturados. Os pontos críticos comumente apontados como sinais do deficiente funcionamento da Justiça não têm todos as mesmas causas nem provocam os mesmos tipos de consequência. Assim, parece-nos mais apropriado distinguir três áreas de questões, já que possuem origens diversas e implicam soluções distintas. São elas a institucional, a estrutural e a relativa aos procedimentos.

1. A crise Institucional

Os problemas interpretados como sinais de uma crise institucional dizem respeito à posição do Judiciário na organização tripartite de poderes, isto é, a seu formato constitucional como poder independente e a sua relação com os dois outros - o Executivo e o Legislativo.

A Constituição de 1988 representou um passo importante no sentido de garantir a independência e a autonomia do poder Judiciário - qualidades indispensáveis para a salvaguarda do estado de direito. O texto constitucional anterior, prevalente durante o regime militar, inviabilizava de diversas formas o seu funcionamento como um poder independente, desde a suspensão de sua autonomia financeira até as garantias da própria magistratura. A partir de 1988, diferentemente, tornou-se efetivo e não meramente formal o princípio da independência dos poderes. A nova Constituição assegura a autonomia administrativa e financeira ao Judiciário, cabendo a este poder a competência de elaborar o seu próprio orçamento, que deverá ser submetido ao Congresso Nacional conjuntamente com o do Executivo. Segundo prescreve o parágrafo 1º do artigo 99, "os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias".

Essa regra tem validade tanto para a União como para os estados federados, abrangendo também a questão dos vencimentos dos membros do Judiciário.

O reconhecimento da autonomia do Judiciário em questões orçamentárias não foi entretanto acompanhado por soluções igualmente claras no tocante ao seu formato institucional. A Constituição de 1988 acabou por complicar ainda mais os problemas institucionais ao criar um modelo singular de separação de poderes e ao consagrar o presidencialismo. Ao mesmo tempo que fortaleceu o Legislativo - com a ampliação de seus poderes de controle e fiscalização, facultou ao Executivo a possibilidade de legislar por meio de medidas provisórias, aumentando com isso a responsabilidade do Judiciário na mediação política entre eles e no controle constitucional dos atos legislativos e de governo.

A rigor, foi criado um sistema no qual as áreas de conflito entre o Executivo e o Legislativo estimulam uma politização excessiva do Judiciário, fenômeno geralmente conhecido como "jurisdicização da política". O paradoxal é que a relação governo-congresso, relação essencialmente política, carece de um árbitro por causa de sua rígida separação de funções. Mas do árbitro - o Judiciário - exige-se que as decisões não sejam "políticas" e sim meramente jurídico-formais. Como conciliar então a natureza política dos conflitos institucionais que lhe chegam às portas com a necessidade de proferir decisões baseadas e restritas à letra da lei? Há aí uma tensão. Se decide politicamente em detrimento da supremacia da constituição ou da obrigatoriedade das leis, é acusado pelos especialistas do direito de estar pondo em risco a estabilidade do ordenamento jurídico. Se decide juridicamente em detrimento dos objetivos de governo, é acusado de estar pondo em risco a estabilidade política e a própria governabilidade do país.

De fato, os problemas decorrentes deste novo arranjo institucional tornaram-se evidentes desde a promulgação da nova Constituição. A atuação do Supremo Tribunal Federal - quer deliberando a favor do Executivo, quer do Legislativo, quer ainda julgando medidas aprovadas pelos dois poderes - colocou a instituição no centro da vida política nacional, tornando-a mais vulnerável.

vel a pressões e a toda ordem de críticas. Dessa forma, a *performance* institucional dos três poderes, muito mais do que orientada por um modelo de separação e divisão de responsabilidades, tem sido impulsionada por um sistema que estimula *multi-vetos*. Cada poder tem força suficiente para impedir o outro de agir, e disso não escapa o Judiciário. Ao contrário, além de constante árbitro de disputas entre os outros dois poderes, sua estrutura descentralizada e, de fato, federativa, permite-lhe paralisar políticas, proferir decisões sem uniformidade e, assim, suspender, ainda que temporariamente, medidas de impacto nacional. Este desenho institucional tem sido responsável em grande parte pelas dificuldades de governabilidade que têm marcado o período pós-proclamação da Constituição de 1988.

2. A crise estrutural

Este é o aspecto mais visível do que se convencionou chamar de crise do Judiciário. Refere-se a sua pesada estrutura e a sua falta de agilidade.

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

Houve, de fato, uma reorganização e uma redefinição das atribuições dos vários organismos que compõem o poder Judiciário. O Supremo Tribunal Federal, órgão máximo do poder Judiciário, foi modificado, passando a ter atribuições predominantemente constitucionais. Cabe-lhe declarar a constitucionalidade ou não de leis e atos normativos *em tese* (ou seja, em ação direta contra a lei *em si*), atribuição jurídico-política própria de uma Corte Constitucional. Cabe-lhe também julgar, em recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância por outros tribunais, quando a decisão recorrida contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhe vigência; se julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face de lei federal; ou der à lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro Tribunal² (art. 105, III). É a seguinte a composição desse novo tribunal: um terço de seus membros caberá à Justiça Federal; outro terço à Justiça dos Estados e do Distrito Federal; e, por fim, o terceiro, a advogados e ao Ministério Público Federal ou Estadual e do Distrito Federal.

Por outro lado, o STF passou a receber um número muito maior de ações, uma vez que foi consideravelmente ampliada a lista de agentes legitimados para proporem ação direta de inconstitucionalidade, antes integrada apenas pelo procurador-geral da Re-

pública. Atualmente, são nove os possíveis titulares deste tipo de ação: o presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; a Mesa da Assembléia Legislativa; o governador de Estado; o procurador-geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional; confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. Esta democratização do acesso à corte suprema, se por um lado representou maior abertura da instituição às demandas da sociedade, por outro aumentou consideravelmente os encargos do Tribunal. Segundo Sidney Sanches, ex-presidente do STF, em dois anos foram impetradas mais de quinhentas ações de inconstitucionalidade junto ao STF, enquanto em mais de vinte anos, antes da atual Constituição, foram registradas apenas mil e poucas ações.

Em virtude da nova posição constitucional do STF, foi criado um órgão da máxima importância, o Superior Tribunal de Justiça, para o qual foi transferida parte das competências anteriores da corte suprema (2). Compõem ainda o poder Judiciário as justiças especiais: os tribunais e juízes do Trabalho; os tribunais e juízes eleitorais; os tribunais e juízes militares. Ao mesmo tempo preocupou-se a Constituição em descentralizar a Justiça Federal, criando os tribunais regionais federais e os tribunais e juízes dos estados e do Distrito Federal e territórios. Os tribunais regionais federais substituem o antigo Tribunal Federal de Recursos, criado pela Constituição de 1946, que teve expressão política centralizadora durante o regime militar.

Além disso, conferiu-se aos estados a organização de sua justiça, cabendo às constituições estaduais a definição da competência dos seus respectivos tribunais, mediante lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

Todas essas mudanças na estrutura do poder Judiciário representam, sem dúvida, um avanço em relação à organização anterior. Entretanto, está-se ainda muito distante de uma situação capaz de dar respostas à volumosa demanda por justiça.

O quadro a seguir permite um exame mais detido da relação entre o número de processos entrados e julgados na justiça comum, por região:

2 Compete a este tribunal, entre outras atribuições, julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhe vigência; se julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face de lei federal; ou der à lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro Tribunal" (art. 105, III). É a seguinte a composição desse novo tribunal: um terço de seus membros caberá à Justiça Federal; outro terço à Justiça dos Estados e do Distrito Federal; e, por fim, o terceiro, a advogados e ao Ministério Público Federal ou Estadual e do Distrito Federal.

TABELA 1: PROCESSOS ENTRADOS E JULGADOS NA JUSTIÇA COMUM DE 1º GRAU NO ANO DE 1990

Região	Proc. entrados	Proc. julgados	Resíduo
Norte	79.880	50.173	29.707
Nordeste	785.164	150.061	635.103
Centro-Oeste	184.231	123.747	60.484
Sudeste	2.610.605	1.629.894	980.711
Sul	549.743	480.967	68.776
Brasil	4.209.623	2.434.842	1.774.781

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário.

Pode-se observar que é extremamente alta a defasagem entre os processos que entram na justiça e seus respectivos julgamentos. Para o país como um todo, entraram na primeira instância da justiça comum 4.209.623 processos em 1990 e foram resolvidos, no mesmo período, apenas 2.434.842, ou seja, 57,8%.

Embora os dados hoje disponíveis ainda não permitam fazer uma série histórica do ritmo dos julgamentos nos últimos anos, é possível considerar que os dados acima representam o desempenho médio do Judiciário em tempos recentes, dado que as mudanças no aparelho judicial são sempre muito lentas e nada de significativo ocorreu no país desde a Constituição de 88. Dessa forma, se pensarmos que o número de processos entrados tende a aumentar anualmente e que o resíduo de um ano para outro tende a se acumular, a precariedade da situação pode bem ser explicada pela imagem de uma bola de neve que vem crescendo em ritmo assustador.

Esta debilidade torna-se ainda mais gritante quando se leva em consideração que apenas 33% das pessoas envolvidas em algum tipo de conflito dirigem-se para o Judiciário em busca de uma solução para seus problemas (3). A maior parte dos litígios sequer chega a uma corte de justiça.

Este dado é extremamente preocupante, uma vez que ele indica tanto um descrédito na justiça quanto o fato de que, se a maior parte daqueles que supostamente deveriam recorrer ao Judiciário o fizessem, o sistema

estaria próximo do colapso.

Comumente aponta-se o insuficiente número de juízes como um dos fatores mais importantes para explicar a baixa agilidade no desempenho do Judiciário. De fato, como mostra a *Tabela 2* a seguir, a relação entre juízes e população é de um magistrado para cada 29.542 habitantes no Brasil, enquanto este número é sempre muito mais baixo nos países desenvolvidos. Na Alemanha, por exemplo, a relação é de um juiz para cada 3.448 habitantes, na Itália, de um para cada 7.692 e, na França, de um para cada 7.142.

Além da comparação com outros países, o simples fato de existir um número maior de cargos do que de juízes sugere, por si só, a gravidade do problema. Como demonstra a tabela, é significativo o percentual de vacância, isto é, de postos criados e não preenchidos - a média nacional é de 26%, chegando a 50% em alguns estados.

A diferença entre o número de cargos criados e o número efetivo de juízes aponta para uma outra questão, igualmente importante para a discussão da crise do Judiciário. Trata-se do problema do recrutamento, atribuição da própria instituição, mas que tem se mostrado um ponto crítico. O ingresso na carreira depende de concurso público, para o qual estariam teoricamente habilitados os bacharéis em direito. A proliferação de faculdades de Direito, sobretudo a partir dos anos 70, não foi acompanhada de igual preocupação com a qualidade dos cursos. Este fenômeno explica em boa medida o reduzido índice de candidatos aprovados nos con-

3 FIBGE, *Participação Político-social*, vol. 1, "Justiça e Votização", 1988.

TABELA 2: NÚMERO DE HABITANTES, CARGOS E JUÍZES, POR REGIÃO.

Região	Habitantes(A)	Postos	Juízes(B)	A/B
Norte	10.178.029	457	345	29.502
Nordeste	44.429.181	1.578	1.269	35.011
Centro-Oeste	10.495.833	689	424	24.754
Sudeste	67.067.873	2.760	1.970	34.045
Sul	23.393.001	1.128	922	25.372

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, 1990.

curso de ingresso e, conseqüentemente, a vacância observada em todas as regiões do país.

Os cursos jurídicos têm sido objeto de constante debate, ocupando um lugar de destaque nas preocupações dos membros do Judiciário, do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil. Não por acaso têm proliferado propostas para a melhoria na qualidade de ensino. Nesta direção, podem ser entendidas as pressões da magistratura, durante os trabalhos da Constituinte, para que fosse criada, constitucionalmente, escola própria à preparação e ao contínuo aperfeiçoamento dos juízes. Tal demanda está prevista na Constituição de 1988 em seu artigo 93, incisos IV e II, alínea c, e de fato já foram criadas tais escolas em vários estados da federação.

A todos estes fatores - falta de agilidade da estrutura burocrática, deficiências no quadro de servidores da Justiça, baixa qualificação dos bacharéis e número reduzido de juízes - deve-se ainda acrescentar uma série de problemas concernentes à *mentalidade* dos juízes. Esta questão é certamente mais ampla do que a da estrita formação acadêmica e do processo de socialização interno à instituição, embora tenha aí um ponto de partida. O sinal mais visível desta crise reflete-se num espírito excessivamente corporativo, pouco sensível a mudanças nos valores sociais e avesso a mecanismos de controle externo.

3. A crise relativa aos procedimentos

Este conjunto de problemas refere-se à esfera legislativa propriamente dita e aos ritos processuais. Engloba toda uma gama de preocupações que vão desde a estabilidade da ordem jurídica até as formalidades procedimentais. Considera-se que a morosidade da justiça não se deve apenas às questões de natureza estrutural, como as descritas acima, mas também tem a ver com as normas processuais, ou seja, com os efeitos e dificuldades que podem decorrer das próprias etapas e garantias especificadas em lei. A discussão dessas normas tem como horizonte a possível simplificação do processo, com a implantação de procedimentos mais rápidos, simples e econômicos.

As dificuldades enfrentadas pelo Judiciário, nesta perspectiva, foram agravadas pela abundante legislação sob a forma de *medidas provisórias*, que desestabilizou ainda mais o sistema normativo e dificultou a atuação da justiça a partir de 1988. Durante o governo Collor, por exemplo, foram baixadas tantas medidas provisórias que se atingiu a média de uma MP a cada dois dias úteis. Não é difícil imaginar o impacto de fatos como esse sobre a ordem jurídica e as dificuldades daí decorrentes para o trabalho da justiça.

Ao lado dessa instabilidade no quadro jurídico, o excesso de formalidades prova-

4 "A Crise do Poder Judiciário" - texto preparado para a XIII Conferência Nacional da OAB.

5 Esta pesquisa contou, em diferentes fases de seu desenvolvimento, com o apoio de duas agências financiadoras - Fapesp e Ford. Aproveitamos a oportunidade para registrar nosso agradecimento a estas instituições que propiciaram a produção deste material, inédito no país.

velmente também contribui para retardar o trabalho da justiça. Depoimentos de vários membros do Judiciário apontam na direção da necessidade de uma reformulação na lei processual vigente, buscando simplificá-la e removendo diversos óbices legais que impedem a agilidade dos diversos juízes, nos vários graus de jurisdição. Com este mesmo objetivo, há demandas de implantação de ritos sumários, reduzindo o número de audiências e de pronunciamentos das partes.

Afirma-se que a denominada *desformalização* do processo aumentaria a eficiência do Judiciário. Diz Ada P. Grinover:

“Eloqüentes exemplos dessa desformalização são o processo individual do trabalho, os Juizados Especiais para causas cíveis de menor complexidade e para infrações penais de menor potencial ofensivo, a tendência para procedimentos simplificados (como no rito sumaríssimo), certas técnicas abreviadas como o julgamento antecipado da lide, bem como toda a tendência contemporânea no sentido de reservar às formas sua função de garantia, sem prejuízo da celeridade e simplificação dos procedimentos” (4).

A VISÃO DOS JUÍZES SOBRE O JUDICIÁRIO

Como este conjunto de problemas é visto pelos juízes, os aplicadores da justiça? Com o objetivo de responder a esta e a outras questões, o Idesp - Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo - iniciou um amplo programa de estudos sobre o Judiciário. Faz parte deste projeto uma pesquisa junto aos juízes, realizada durante o segundo semestre de 1993 (5), cujos principais resultados nos permitem caracterizar a posição dos magistrados face à chamada crise do Judiciário.

Antes, porém, convém registrar alguns dados sobre a pesquisa para que se tenha a dimensão do material produzido e o grau de representatividade dos entrevistados face ao corpo de juízes brasileiros.

Foram entrevistados cerca de 20% dos juízes em cinco estados - São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Goiás e Pernambuco - e mais 41 da Justiça Federal, totalizando 570 entrevistas, observando-se rigorosa

proporcionalidade à distribuição dos mesmos entre as instâncias e entrâncias existentes em cada estado. A escolha daqueles cinco estados teve por objetivo representar a diversidade regional do país e eventuais singularidades na composição ou na atuação da magistratura. Assim, foram selecionados os juízes do Rio Grande do Sul, comumente caracterizados como ideologicamente mais progressistas - está neste estado a maior proporção de juízes partidários do chamado “direito alternativo”. A magistratura do Paraná, por sua vez, tem tradicionalmente enfrentado disputas com o poder Executivo Estadual, o que lhe confere uma especificidade no conjunto de juízes do país. São Paulo abriga o maior número de juízes, apresentando grande diversidade interna, e é o estado mais rico da federação. Esta última característica levaria a supor que muitos dos problemas internos ao funcionamento da justiça encontrariam neste estado diferentes soluções. Goiás representa o Brasil central e tem sido palco de um grande número de questões ligadas ao meio rural, particularmente à propriedade da terra. Pernambuco tem a maior proporção de juízes da região Nordeste, exemplificando, desta forma, questões típicas da área mais carente de recursos do país e, por outro lado, onde se encontraria um maior número de juízes tradicionais.

TABELA 3: DISTRIBUIÇÃO DOS JUÍZES DA JUSTIÇA COMUM E DOS ENTREVISTADOS ENTRE OS CINCO ESTADOS (NÚMEROS ABSOLUTOS)

Estados	Juízes (*)	Entrevistados
São Paulo	1.520	297
Rio Grande do Sul	387	73
Paraná	318	48
Pernambuco	308	75
Goiás	170	36

(*) Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, agosto de 1992.

Apesar de o questionário utilizado na pesquisa englobar as três ordens de ques-

tões desenvolvidas acima, trataremos apenas dos resultados referentes às duas últimas - a estrutural e a relativa aos procedimentos. Isso porque o objetivo do presente texto é fornecer novos elementos para a discussão sobre as dificuldades enfrentadas pela instituição no cumprimento de sua função principal - a aplicação da justiça - onde estas duas ordens de questões parecem mais prementes.

A existência de crise no Judiciário é totalmente admitida por 22,5% e parcialmente por 54,4% dos entrevistados, enquanto 20,5% não reconhecem esta situação. Considerando-se a importância que o tema passou a adquirir no debate público, a quantidade de emendas apresentadas para a revisão constitucional e o grau de insatisfação manifestado por diferentes setores sociais, poder-se-ia dizer que a maior parte dos juízes não compartilha o diagnóstico geral. Entretanto, se levarmos em consideração que os membros do Judiciário têm apresentado um forte espírito de corpo e estão pouco habituados a discutir os problemas da instituição de forma mais aberta, os resultados chegam a ser surpreendentes. Apenas dois em cada dez juízes discordam totalmente da afirma-

ção de que o Judiciário esteja em crise.

É necessário, contudo, caracterizar esta crise. Para os magistrados, os problemas enfrentados pelo Judiciário são decorrentes muito mais de deficiências provenientes da falta de recursos materiais e de questões relacionadas à legislação do que de problemas internos à própria instituição ou de seus próprios membros. Vejamos, na *Tabela 4*, como avaliam os diferentes obstáculos ao bom funcionamento do Judiciário.

Como pode ser observado, do ponto de vista da maior parte dos juízes, os obstáculos ao funcionamento adequado do Judiciário localizam-se sobretudo em fatores externos à magistratura; são problemas sobre os quais é baixo o grau de controle ou de responsabilidade dos juízes. Assim, entre as deficiências apontadas aparece em primeiro lugar a falta de recursos materiais, com 85,6%. Trata-se de um problema que, segundo afirmam, afeta dramaticamente a aplicação da justiça, mas cuja solução não depende do Judiciário, mas fundamentalmente da parcela do orçamento público destinada para este poder. Da mesma forma, o excesso de formalidades nos procedimentos judiciais e o número insuficiente de juízes não dependem de de-

TABELA 4: OBSTÁCULOS AO BOM FUNCIONAMENTO DO JUDICIÁRIO (%)

Fatores	Importância(*)
Falta de recursos materiais.....	85,6
Excesso de formalidades nos procedimentos.....	82,3
Número insuficiente de juízes.....	81,1
Número insuficiente de varas.....	76,3
Legislação ultrapassada.....	67,4
Elevado número de litígios.....	66,5
Despreparo dos advogados.....	64,0
Grande número de processos irrelevantes.....	59,3
Juízes sobrecarregados com tarefas que poderiam ser delegadas.....	59,1
Instabilidade do quadro legal.....	53,2
Insuficiência na formação profissional do juiz.....	38,9
Extensão das comarcas.....	26,8
Curta permanência dos juízes nas comarcas.....	25,3

(*) Soma das respostas "extremamente importante" e "muito importante". Fonte: Pesquisa Idesp, 1994.

TABELA 5: CAUSAS DA MOROSIDADE DA JUSTIÇA (%)

Fatores	Importância(*)
Alto número de recursos.....	73,2
Interesse dos advogados.....	58,4
Interesse das partes.....	53,5
Lentidão dos tribunais de justiça.....	49,1
Interesse do poder Executivo.....	48,2
Comportamento da Polícia/Delegacia.....	43,7
Comportamento dos cartórios.....	40,7
Morosidade dos juízes.....	35,6
Intervenção excessiva da promotoria.....	17,9

(*) Soma das respostas "extremamente importante" e "muito importante". Fonte: Pesquisa Idesp, 1994.

cisões do Judiciário, mas são provocados por problemas na legislação num caso, e por deficiências dos cursos de Direito, no outro. Inversamente, aparecem como itens menos problemáticos a insuficiência na formação profissional do juiz e a curta permanência dos juízes nas comarcas, principalmente naquelas de entrância inicial, fatores diretamente sob controle e responsabilidade do Judiciário.

Este diagnóstico pode ser complementado. Com esta intenção, indagamos que peso os entrevistados atribuíam a certos fatores como causas da morosidade da justiça. A falta de agilidade do Judiciário é um dos problemas mais enfatizados, e uma justiça mais rápida consta da pauta de reivindicações de praticamente todos os setores interessados no aperfeiçoamento do Judiciário. As respostas obtidas podem ser examinadas na *Tabela 5*.

Coerentemente com o conjunto das respostas anteriores, a morosidade segundo os juízes decorre sobretudo de fatores sobre os quais eles não têm responsabilidade ou controle. Em primeiro lugar aparece o alto número de recursos, uma possibilidade garantida pela legislação em vigor, portanto um constrangimento imposto à atuação dos juízes que depende de reformas da alçada do poder Legislativo. Da mesma forma, as estratégias protelatórias adotadas pelos advogados e pelas partes, fatores que segundo os entrevistados também respondem pela

morosidade do Judiciário, são uma garantia prevista na legislação e não podem ser modificadas pelos próprios juízes. A eventual lentidão dos próprios magistrados não é vista como causa importante da morosidade na aplicação da justiça.

Face ao diagnóstico, caberia saber como avaliam as propostas que têm sido feitas para agilizar o funcionamento do Judiciário. Pois, ainda que um bom número de juízes não concorde com a existência de uma grave crise no Judiciário e não se julgue responsável pelos eventuais problemas existentes, são inúmeras as propostas que vêm sendo apresentadas com o objetivo de melhorar o funcionamento da justiça. Estas avaliações constam da *Tabela 6*.

As propostas consideradas mais eficazes são a informatização, a redução das formalidades processuais e a implantação dos juizados especiais de pequenas causas. É bastante alto o grau de concordância em relação a estas sugestões. Observe-se que as iniciativas extrajudiciais, como, por exemplo, o recurso mais freqüente à conciliação prévia entre as partes, o reforço da figura do árbitro escolhido pelas partes e a implementação da Justiça de Paz, não encontram igual índice de apoio entre os juízes. Provavelmente, estas propostas são vistas com menos simpatia por representarem uma ameaça ao monopólio da decisão judicial conferido aos magistrados.

Não deixa de ser significativo, em suma,



CARTA DO TARÓ
SIMBOLIZANDO
A JUSTIÇA

TABELA 6: COMO MELHORAR O FUNCIONAMENTO DO JUDICIÁRIO (%)

Propostas	Importância(*)
Informatização dos serviços judiciários.....	93,2
Redução das formalidades processuais	90,2
Juizados especiais de pequenas causas.....	83,5
Simplificação no julgamento dos recursos.....	73,9
Recurso mais freqüente à conciliação prévia extrajudicial entre as partes.....	69,1
Limitação do número de recursos às instâncias superiores por processo.....	67,5
Reforço da figura do árbitro, escolhido pelas partes, nas questões trabalhistas...	36,0
Implementação da Justiça Agrária.....	26,8
Implementação da Justiça de Paz.....	13,9
Criação da Justiça Municipal.....	8,9

(*) Soma das respostas "extremamente importante" e "muito importante". Fonte: Pesquisa Idesp, 1994.

que tanto as causas do mau funcionamento quanto as propostas de reforma do Judiciário incidam em fatores sobre os quais a magistratura tem pouco ou nenhum controle, na visão dos juízes entrevistados. Vale ressaltar que os percentuais obtidos nesse sentido são extremamente altos, o que indica um forte consenso da magistratura em relação à origem das dificuldades e às reformas necessárias. Isto explica também porque a maioria dos juízes concorda apenas em termos com a afirmação de que o poder Judiciário está em crise. Ou seja, apenas nos termos de uma crise estrutural e de procedimentos é que se podem propor reformas para o aparelho judicial (6). E é apenas com a disposição dos demais poderes que elas poderão ser efetivadas.

De qualquer forma, embora seja criticável essa postura dos magistrados, no sentido de que estariam esquivando-se de sua parcela de responsabilidade sobre a crise, não deixa de chamar a atenção o consenso em torno de pelo menos um dos eixos de reformas que estão sendo propostas: o relativo aos procedimentos.

Ora, a justificativa do mau funcionamento baseada na falta de recursos materiais talvez seja tão antiga quanto o próprio Judiciário. Mas a convicção de que é necessário reformar os códigos e a legislação em vigor pode ser considerada uma novidade. Isto

porque as garantias processuais compõem o campo de ação do juiz e não dizem respeito apenas ao direito de plena defesa dos indivíduos mas também à parcela de poder de que dispõe o magistrado na relação com os demais agentes do aparelho judicial (promotores, delegados, etc.). E mais, os princípios básicos da atividade judicial moderna (a imparcialidade dos julgamentos, a segurança jurídica, a plena defesa) estão justamente ancorados nessas garantias e a sua conservação sempre foi defendida intransigentemente pelos magistrados. Não seria arriscado dizer que, entre os diversos setores envolvidos com o problema da justiça, os juízes são sempre os últimos a defender a reforma dos códigos e da legislação, em qualquer tempo e lugar.

Se os magistrados brasileiros concordam quase unanimemente que este é um ponto fundamental para o aprimoramento da justiça no Brasil, isto deve ser ressaltado. Resta saber se esse entendimento decorre de uma real inadequação das leis à situação atual do país, ou se se trata de uma posição de defesa - neste caso com sérias conseqüências - dos

magistrados frente a outras possibilidades de reforma. Não se podendo também descartar a hipótese de que tais mudanças na legislação e nos procedimentos tenham por objetivo o fortalecimento do poder dos juízes.

6 Nesse sentido, a pesquisa demonstra que os juízes consideram equivocada o rumo das discussões atuais sobre a reforma do Judiciário. Como se sabe, a pedra de toque tem sido a proposta de criação de um órgão para o controle externo da magistratura. Sobre ela, manifestam-se os juízes da seguinte forma: 6% são favoráveis, 6% são algo favoráveis e 86,5% são desfavoráveis, com 1,5% dos entrevistados sem opinião.