

**A MODERNIZAÇÃO DA JUSTIÇA NO BRASIL: A TRAJETÓRIA DE MUDANÇA
INSTITUCIONAL PÓS-1988**

**THE MODERNIZATION OF JUSTICE IN BRAZIL: THE TRAJECTORY OF
INSTITUTIONAL CHANGE IN POST- 1988 YEARS**

Jeovan Assis da Silva

Julia Maurmann Ximenes

RESUMO

O artigo ressalta a importância da análise das principais reformas no sistema de justiça realizadas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Essa análise histórico-institucional do Poder Judiciário tem o potencial de apontar marcos e atores que assumem um papel central para a consolidação das mudanças institucionais que propiciaram o quadro atual do judiciário brasileiro. Incentiva-se o aprofundamento dos estudos sobre os processos relacionados à modernização do judiciário e aos esforços de aprimoramento da atuação jurisdicional e torná-la mais célere e responsiva às necessidades sociais. Defende-se que o institucionalismo histórico e o construtivismo estruturalista podem prover ferramentas teóricas e métodos úteis para a explicação dos fenômenos de mudança e reforma no sistema de justiça no Brasil. Preliminarmente, observa-se que a reforma tem focado somente aspectos processuais e apenas recentemente há um maior amadurecimento no sentido de que políticas judiciárias podem ser mais efetivas para a prestação judicial de maior qualidade.

PALAVRAS-CHAVE: modernização; judiciário; institucionalismo histórico; políticas judiciárias.

ABSTRACT

This article emphasizes the importance of analyzing the major reforms in the justice system made since the enactment of the 1988 Federal Constitution. This historical-institutional analysis of the Judiciary has the potential to identify benchmarks and players with a pivotal role in the consolidation of the institutional changes that have led to the current framework of the Brazilian judiciary. The text encourages in depth studies of the processes related to the modernization of the judicial branch and its efforts aiming at improving the judicial role and making it faster and more responsive to social needs. It is argued that historical institutionalism and constructivist structuralism can provide useful methods and theoretical tools to explain the phenomena of change and reform in the justice system in Brazil. Preliminarily, it should be pointed out that reforms have focused on procedural aspects and only just recently judicial policies became the focus of increase awareness that they could be more effective for higher quality standards in relation to the provision of judicial services.

KEYWORDS: modernization; Judicial branch; historical institutionalism; public judicial policies.

Introdução

Adotando como ponto de partida as características do Judiciário pós-Constituição Federal de 1988, este artigo ressalta a importância da análise das principais reformas no sistema de justiça¹ realizadas desde a promulgação da Carta Magna. Essa análise histórico-institucional do Poder Judiciário tem o potencial de apontar marcos, atores e instituições centrais para a compreensão dos arranjos que propiciaram a configuração atual do judiciário brasileiro por meio de uma linha do tempo capaz de revelar a trajetória de transformação do sistema de justiça brasileiro.

Nossa proposta é a problematização destes arranjos a partir de duas premissas teóricas: o institucionalismo histórico e as categorias teóricas de Pierre Bourdieu (1989). Isto porque a dinâmica do processo de modernização do judiciário brasileiro – no bojo dos esforços de aprimoramento da atuação jurisdicional em busca de uma prestação mais célere, efetiva e acessível – revela-se particularmente intrincada e complexa. Os institucionalistas históricos buscam investigar racionalidades contextuais que seriam produto de processos históricos, bem como são construídas e apoiadas por conjuntos específicos de instituições e ideias (teorias, modelos, visões de mundo, etc.) que os agentes adotam (individual ou coletivamente) para entender o mundo em que vivem (IMMERGUT, 2007).

As lutas simbólicas dos diferentes atores envolvidos nos trabalhos de reforma judicial também demonstram as dificuldades para a efetivação do processo. Neste sentido, o presente trabalho compartilha a compreensão de que, em meio às transformações do Estado brasileiro nas duas últimas décadas, mostra-se relevante avaliar o papel das instituições judiciais com foco no *path* histórico desse conjunto, assim como na dinâmica organizacional das diversas burocracias que compõe o sistema judicial (MACIEL e KOERNER, 2002).²

A partir das especificidades da Justiça brasileira, pretende-se propor uma agenda de pesquisa a ser explorada sob múltiplas perspectivas – das reformas processuais e legislativas, dos programas, das políticas judiciárias e das diretrizes emanadas pelos conselhos superiores,

¹ Por sistema de justiça compreende-se tanto as instituições que atuam no âmbito da prestação jurisdicional, quanto aquelas cuja missão é essencial para a realização da justiça ou cuja atuação envolve a elaboração de políticas e a oferta de serviços que possibilitam aos cidadãos a defesa de seus direitos (IPEA, 2007, p. 249).

² Débora Maciel e Andrei Koerner criticam a forma como a judicialização da política, fenômeno no qual a temática da Modernização do Judiciário se insere, alegando que o tema das relações entre judiciário e política na democracia brasileira deve ser estudado sem o recurso ao “conceito pouco preciso, mas de rápida circulação pública, de judicialização da política”. (2002, p. 131).

dentre outras. A partir desses processos de mudanças e reorganização, busca-se uma análise fidedigna do modelo institucional judiciário brasileiro, principalmente com vistas a iniciativas complementares de mensuração do desempenho e do grau de desenvolvimento e amadurecimento institucional desse Poder.

As dinâmicas de transformação na Justiça

A positivação dos direitos fundamentais em diversos textos constitucionais ao redor do mundo nas décadas de 70 e 80 favoreceu sobremaneira a inclusão do Judiciário no espaço da política no fim do século XX (WERNECK VIANA *et al.*, 1999). A Constituição Federal de 1988 inovou quanto ao papel do Judiciário e fortaleceu-o diante dos demais poderes do Estado. Foram criadas novas instituições judiciais e outras foram reformuladas, o que veio a introduzir mudanças significativas nas atribuições judiciais e nos instrumentos processuais. Para fazer frente a tantas inovações, ao longo da década de 90 foram necessárias inúmeras mudanças legislativas com vistas à efetivação dos direitos constitucionais e consolidação do novo quadro do sistema de justiça, tanto do ponto de vista substantivo quanto processual. Dentre os principais marcos da “infância” do sistema de justiça brasileiro pós-Constituição de 1988 estão o Código de Defesa do Consumidor (1990), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a criação dos juizados especiais cíveis e criminais (1995).

No final da década de 90, questões como a ampliação do acesso à justiça, a busca de maior eficiência nas instituições judiciais e de maior efetividade (em particular no sistema penal e no combate à violência) tornaram-se temas centrais da agenda de modernização e reforma do sistema de justiça, o que incentivou a produção de projetos de lei, acompanhados também da expansão de iniciativas isoladas de juízes e tribunais. O aprimoramento da justiça também passou a ser compreendido como uma peça-chave da consolidação do ainda incipiente processo de redemocratização no Brasil.

Estas primeiras questões estão inseridas no contexto sócio-jurídico da juridicização das relações sociais, ou seja, “a vocação expansiva do princípio democrático tem implicado uma crescente institucionalização do direito na vida social, invadiendo espaços até há pouco inacessíveis a ele, como certas dimensões da esfera privada” (VIANNA *et al.*; 1999, p. 15). E de acordo com Habermas:

A expressão “juridicização” refere-se de maneira geral ao facto, que se pode observar nas sociedades modernas, de o direito escrito ter tendência

a aumentar. Este aumento corresponde a dois fenómenos: a expansão do direito, ou seja, a regulamentação jurídica de aspectos da vida social até agora submetidos apenas a normas sociais informais, e a densificação do direito ou seja: a decomposição, por especialistas do direito, de hipóteses normativas jurídicas globais em hipóteses normativas mais especificadas.(HABERMAS, 1987, p. 186)

Assim, a “juridicização” das relações sociais é a extensão de processos jurídicos ou do próprio Direito a domínios da sociedade que até então não necessitavam de regulação jurídica, como as relações familiares ou laborais. No âmbito constitucional, esta mudança é ainda mais significativa: a “constitucionalização” abarca todo o ordenamento jurídico, o Direito em uma determinada Sociedade, com conseqüências ainda mais abrangentes, incluindo questões como a própria gestão do sistema de justiça.

No final da década de 1990 e início da década de 2000, um quadro de maior tensão sobre a legitimidade do judiciário brasileiro diante de críticas de obsolescência administrativa e falta de transparência perante à sociedade desencadeou um processo mais profundo de revisão de organização e de regras procedimentais no sistema de justiça (RENAULT, 2005). A reforma do judiciário, um dos principais pontos da agenda política do primeiro mandato do Governo de Luís Inácio Lula da Silva foi concretizada pela Emenda Constitucional n. 45, de 8 de dezembro de 2004. A reforma constituiu-se no marco mais relevante da história recente do sistema de justiça brasileiro, uma vez que implementou um amplo conjunto de mudanças constitucionais e deu ensejo à diversas alterações infraconstitucionais e organizacionais no sistema de justiça.

Sob a óptica dos modelos de análises incrementalistas das ciências sociais, é comum que as instituições, uma vez estabelecidas, sofram mudanças de modo gradual e sutil ao longo do tempo. Em contrapartida, em sintonia com o que tem sido objeto de recente estudo nas ciências sociais verifica-se que mesmo processos graduais de mudanças podem ser tão impactantes e transformacionais quanto mudanças mais abruptas ou radicais.

A literatura sobre mudanças institucionais tem recentemente reconhecido que mudanças incrementais podem assumir papéis decisivos e levar a transformações fundamentais (MAHONEY e THELEN, 2011). No caso do sistema de justiça brasileiro, cabe investigar como os processos de mudança tomam corpo e quais atores têm sido fundamentais

nessas transformações e de como a evolução institucional depende de uma agenda política mais ampla envolvendo os outros Poderes e outros atores sociais.

Nessa linha, também cabe trazer à lume as contribuições de Bourdieu³ (1989), particularmente no que diz respeito ao seu conceito de campo. Campo é o espaço onde as posições dos agentes se encontram *a priori* fixadas, mas onde se trava uma luta concorrencial entre os atores em torno de interesses específicos, caracterizados pelas manifestações de relações de poder. Assim, os diferentes atores lutam em função da posição que ocupam nos respectivos campos.⁴ O autor continua a análise inserindo a dinâmica interna deste campo, repleta de lutas simbólicas. As lutas simbólicas, a propósito da percepção do mundo, constituem lutas pelo poder de produzir e impor a visão de mundo legítima, tendendo a reproduzir e reforçar as relações de força que constituem a estrutura do espaço social. Segundo o teórico:

Para mudar o mundo, é preciso mudar as maneiras de fazer o mundo, isto é, a visão de mundo e as operações práticas pelas quais os grupos são produzidos e reproduzidos. O poder simbólico, cuja forma por excelência é o poder de fazer grupos (grupos já estabelecidos que é preciso consagrar, ou grupos a serem estabelecidos, como proletariado marxista), está baseado em duas condições. Primeiramente, como toda forma de discurso performativo, o poder simbólico deve estar fundado na posse de um capital simbólico. O poder de impor às outras mentes uma visão, antiga ou nova, das divisões sociais depende da autoridade social adquirida nas lutas anteriores. O capital simbólico é um crédito, é o poder atribuído àqueles que obtiveram reconhecimento suficiente para ter condição de impor o reconhecimento: assim, o poder de constituição, poder de fazer um novo grupo, através da mobilização, ou de fazer existir por procuração, falando por ele enquanto porta-voz autorizado, só pode ser obtido ao término de um longo processo de institucionalização, ao término do qual é instituído um mandatário, que recebe do grupo o poder de fazer o grupo. (1990, p. 166)

³ Pierre Bourdieu é conhecido pela tentativa de buscar conceitos que fossem aplicáveis a diversas sociedades e períodos, numa espécie de “trans-história” e construtivismo estruturalista (BOURDIEU, 1990, p.149).

⁴ “O campo jurídico é o lugar de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito, quer dizer, a boa distribuição (*nomos*) ou a boa ordem, na qual se defrontam agentes investidos de competência ao mesmo tempo social e técnica que consiste essencialmente na capacidade reconhecida de *interpretar* (de maneira mais ou menos livre ou autorizada) um *corpus* de textos que consagram a visão legítima, justa, do mundo social.” (BOURDIEU, 1989, p. 212)

Portanto, a legitimidade de reformas, por exemplo, perpassa a luta interna dos diferentes campos, ou seja, de determinado agente ser reconhecido como legítimo – ou sua ação ser reconhecida como legítima – quando se busca exercer o poder simbólico neste campo (grupo). Para Bourdieu, o campo é ao mesmo tempo um campo de forças, necessário aos agentes nele envolvidos, e um campo de lutas, onde os agentes se enfrentam, com meios e fins diferenciados conforme sua posição na estrutura do campo de forças (poder).⁵

O próximo tópico traz uma breve reconstituição dos principais eventos que marcaram os sucessivos esforços de aprimoramento da justiça brasileira no período pós – Constituição Federal de 1988, com vistas à identificação de momentos e elementos-chave que, em um processo contínuo de reforma, contribuíram para que o nosso sistema judicial assumisse a configuração que apresenta nos dias atuais.

Breve contextualização da reforma

Apesar de o enfoque deste artigo ser o período pós-Constituição de 1988, cumpre lembrar que o próprio processo de elaboração da Carta Magna (1986-1988) envolveu a discussão de vários projetos de reestruturação do sistema judicial, que à época já era considerado antiquado e também incapaz de atender às novas e ambiciosas garantias que estavam sendo inseridas no texto constitucional. Dentre as principais proposições que foram incluídas na Carta Magna podemos citar as seguintes:

- Foi concedida competência privativa aos tribunais para se organizarem internamente e proporem mudanças na organização judiciária (art. 96, I e II).
- Ao Supremo Tribunal Federal foi atribuído o papel de guardião máximo da Constituição, além de outras atribuições compatíveis com o suas atribuições de mais alta corte de justiça e de garantia dos direitos fundamentais.
- Foi criado o Superior Tribunal de Justiça com funções similares às das cortes de cassação de outros países e o antigo Tribunal Federal de Recursos foi desmembrado em cinco Tribunais Regionais Federais, junto aos quais passou a atuar o Conselho da Justiça Federal, com a função de exercer a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal.

⁵ Para exemplificar Bourdieu (1989) utiliza o campo de produção cultural (artístico, literário, científico) - as lutas se travam no sentido de poder publicar ou de recusar a publicação (questão de poder); de capital simbólico transferido de um autor consagrado para um jovem escritor desconhecido por intermédio de um prefácio.

- Foram fortalecidos ainda o Ministério Público e a Defensoria Pública, que tiveram reforçados os seus papéis como instituições essenciais à função jurisdicional do Estado.

Nos anos imediatamente seguintes à promulgação da Constituição, apesar da incorporação diplomas legais inovadores ao ordenamento jurídico nacional, como foi o caso do Código de Defesa do Consumidor e do Estatuto da Criança do Adolescente, o sistema judicial por outro lado já dava claro sinais de congestionamento e de incapacidade de processamento adequado frente à avalanche processual que começava a atingir os tribunais.

Desse modo, a revisão constitucional de 1993 já contemplou propostas de mudança no sistema judiciário e o Congresso retomou a discussão da Proposta de Emenda Constitucional n. 96 submetida no ano anterior pelo Deputado Federal Hélio Bicudo (PT-SP) e que almejava reformas pontuais na estrutura e da atuação do Poder Judiciário. A proposta, contudo, despertou uma discussão legislativa mais ampla do sistema judicial, de modo que os debates ganharam maior amplitude e densidade (CAMPOS, 2008, p. 29). Em 1994, o então deputado federal Nelson Jobim (PMDB-RS) colaborou na sistematização das discussões realizadas, escrevendo um relatório que serviu de base para os trabalhos de uma Comissão Especial para a reforma do Poder Judiciário, instalada em 1995 na Câmara dos Deputados. Do primeiro relatório dessa comissão, redigido pelo deputado federal Jairo Carneiro (PFL-BA), já constavam alterações como: *i*) a criação de órgão de controle externo do Poder Judiciário; *ii*) a instituição de súmulas de efeito vinculante pelo STF e pelos tribunais superiores; e *iii*) a extinção do poder normativo e dos juízes classistas na Justiça do trabalho.

Como se observa, as proposições no início da década de 1990 estavam preocupadas com aspectos como a maior centralização dos parâmetros de organização e a atuação das instituições judiciais, bem como a criação de instrumentos para maior controle da atividade jurisdicional (IPEA, 2007). Tais propostas não foram bem recebidas por parcela significativa da Câmara dos Deputados, principalmente por apresentar uma tendência de concentração de poder junto ao STF e demais tribunais superiores (SADEK e ARANTES, 2001). Com essas críticas, o relatório não avançou dentro do processo legislativo, de maneira que a Comissão Especial encerrou seus trabalhos em 1998 sem alcançar uma proposta consensual de reforma. No ano seguinte, por iniciativa do senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), instalou-se no Senado Federal uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar irregularidades no Poder Judiciário que, indiretamente, suscitou a reativação, na Câmara dos Deputados, da

Comissão Especial para a reforma desse poder. O deputado federal Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) escreveu um relatório que trazia propostas já previstas anteriormente, mas o alto grau de radicalização em alguns aspectos casos (propunha-se, por exemplo, a extinção da Justiça do trabalho como um todo), fez com que o documento tornasse a ser alvo de fortes críticas por parcela significativa dos congressistas.

Em virtude das resistências encontradas, o relatório não prosseguiu no processo legislativo e, no final de 1999, a Comissão Especial decidiu-se por um novo documento, que seria redigido pela deputada federal Zulaiê Cobra Ribeiro (PSDB-SP). Em alguma medida, esse novo relatório da Comissão Especial para a reforma do Poder Judiciário suavizou a incidência dos pontos criticados nos documentos anteriores, logrando finalmente sua aprovação na Câmara dos Deputados no ano de 2000. Logo após, foi remetido para a apreciação do Senado Federal, em que o relator era originariamente o Senador Bernardo Cabral (PMDB-AM), substituído em 2003 pelo Senador José Jorge (PFL-PE). Mesmo com a reabertura da discussão acerca da estrutura e da atuação do Poder Judiciário, que ocorria na Câmara dos Deputados desde 1992, o senador José Jorge conseguiu finalizar um relatório já em 2004. O documento trazia uma proposta relativamente consensual de reforma, de maneira que foi aprovado no Senado Federal e promulgado com a Emenda Constitucional n. 45/2004.

Apesar do importante papel do Congresso Nacional nas discussões de um novo desenho para o sistema de justiça brasileiro, cabe lembrar a importância do papel assumido, a partir de sua criação em 2003, da Secretaria de Reforma do Judiciário no âmbito do Ministério da Justiça. De certa forma, essa secretaria expressou a importância e a prioridade dada pelo governo Luís Inácio Lula da Silva à modernização da atividade jurisdicional. Coordenando e articulando as iniciativas do Poder Executivo, tal secretaria ajudou a mitigar as resistências, de diferentes espécies e múltiplas origens, às discussões travadas no Poder Legislativo.

A importância dada pelo governo à modernização da atividade jurisdicional não se limitou à promulgação da Emenda Constitucional n. 45, sendo reafirmada ainda com a assinatura do “Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano”, envolvendo os chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, no final de 2004. O documento era composto por 23 iniciativas, propostas pelo Executivo federal, que traziam sugestões de alterações nos processos civil, trabalhista e penal. Tal pacto confirmou o status da reforma do judiciário como política de Estado de cunho permanente e determinava sua

continuidade. O seguimento das ações era particularmente relevante, na medida em que a emenda previa a criação de novas instituições judiciais e a ampliação de outras já existentes, a atualização de normas materiais e processuais no âmbito civil, trabalhista e penal, entre outros pontos. Na verdade, o pacto deixava claro que, para a modernização da atividade jurisdicional no Brasil, havia ainda uma extensa agenda de mudanças a serem realizadas.

Em cumprimento ao disposto na Emenda nº 45, foi instalada em 2005 uma comissão especial mista, com membros da Câmara dos Deputados e também do Senado Federal, com vistas à elaboração de novos projetos de lei (PLs), capazes de regulamentar e garantir a eficácia dos dispositivos da emenda citada. Alguns dos dispositivos dependiam de PLs federais – de iniciativa da Câmara e do Senado –, enquanto outros dependiam de PLs federais e estaduais – de iniciativa do STF, dos Tribunais Superiores, dos Tribunais de Justiça e do Ministério Público Federal. A comissão especial mista dedicou-se principalmente aos primeiros projetos, ainda que também tenha preocupado-se com a tramitação dos segundos. Acrescente-se que, além de elaborar PLs para regulamentar e garantir a eficácia dos dispositivos da EC no 45/2004, a comissão especial mista destacou-se por acompanhar os PLs federais apresentados por ocasião da assinatura do Pacto Republicano. A idéia motriz da reforma era a de que o Direito Processual deveria consistir apenas em um meio para a população alcançar o seu direito material, de maneira que as normas que regem o processo deveriam ser abreviadas, simplificadas e facilitadas, ainda que sem desrespeito aos seus princípios constitucionais gerais como, por exemplo, do devido processo legal (IPEA, 2007).

Ao lado da ênfase na celeridade do acesso ao sistema de justiça, havia outra, que dizia respeito à reforma do processo civil, especificamente. A maioria dos projetos aprovados e transformados em lei, bem como os que estavam tramitando, acabaram tendo como objeto central o direito cível. Exemplos disso, no âmbito do processo cível, foram as Leis n. 11.232/2005 (mudanças nos processos de conhecimento e execução) e no 11.382/2006 (execução de títulos extrajudiciais). Acrescente-se que outras normas também já haviam apontado para um acesso mais célere aos serviços jurisdicionais no âmbito cível, tais como as Leis n. 11.187/2005, n. 11.276/2006 e n. 11.277/2006.

Já no âmbito do processo em geral – não somente na área cível –, outras leis também almejavam imprimir andamento mais célere aos serviços jurisdicionais. Pode-se mencionar aí as Leis n. 11.280/2006, n. 11.341/2006 e n. 11.419/2006. A primeira criou regras para acelerar o julgamento dos processos – incluindo aí o denominado “processo eletrônico”. A

segunda, por sua vez, disciplinou a possibilidade de uso de decisões judiciais disponíveis em mídia eletrônica (inclusive internet) ao se fazer prova da existência de jurisprudências divergentes, quando qualquer das partes desejar interpor recursos especiais no STJ ou recursos extraordinários no STF. Já a terceira trouxe parâmetros abrangentes para a criação do “processo eletrônico”. Ainda que dependa de regulamentação posterior pelos tribunais e de investimentos em novas tecnologias, essa lei afirma que a prática e a comunicação dos atos processuais devem se dar por meios eletrônicos (incluindo-se entre esses atos a petição e a interposição de recursos). Essa lei também permite o uso de reproduções digitalizadas de quaisquer documentos para fins de prova no processo (reproduções que passam a ter o mesmo valor que os documentos originais).

A reforma infraconstitucional regulamentou ainda os inovadores institutos da súmula vinculante (Lei n.11.417) e da repercussão geral (Lei n. 11.418). Tendo recebido críticas de excessivamente centralizadora, cumpre lembrar que a reforma concedeu ao Supremo Tribunal Federal, o órgão máximo do Poder Judiciário, autorização para editar súmulas vinculantes, que constituem precedentes vinculativos de observância obrigatória por parte dos demais órgãos judiciais e administrativos. A institucionalização da obrigatoriedade de respeitar a orientação firmada pela cúpula do Judiciário significa forte desestímulo à procrastinação dos feitos judiciais e à judicialização de conflitos sobre temas repetitivos. Já o requisito da repercussão geral introduziu alteração significativa no recurso mais importante do sistema processual brasileiro: o recurso extraordinário. Trata-se de filtro preliminar, em que os onze Ministros da Suprema Corte brasileira avaliam se a questão constitucional submetida à apreciação do tribunal possui relevância econômica, política, social ou jurídica que justifique seu conhecimento e julgamento pelo órgão máximo do Poder Judiciário. Sob a perspectiva de poder simbólico de Bourdieu, podemos refletir que estes dois novos institutos representam um aumento significativo da influência do STF no campo jurídico.

A reforma infraconstitucional do Judiciário recebeu novo impulso em 2009, a partir do II Pacto Republicano foi assinado pelo presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, pelo presidente do Senado, José Sarney e pelo presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer. Dentre os objetivos desse documento podemos citar por exemplo: a revisão da lei da ação civil pública, o fortalecimento da defensoria pública, o aprimoramento normativo para maior efetividade do pagamento de precatórios pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a atualização do

Código do Direito do Consumidor, a revisão da Lei de Improbidade Administrativa e a atualização da Lei Orgânica da Magistratura.

Um novo enfoque de reforma

Como se pode observar a partir do breve histórico do sistema de justiça pós-Constituição Federal de 1988 delineado acima, os padrões de mudança nas instituições judiciais tem ocorrido, sobretudo, a partir de alterações e criações legislativas e que são, na maioria das vezes, voltadas para aspectos processuais. Tal enfoque, contudo, apesar de ainda forte em virtude da continuidade da agenda infraconstitucional pós-Emenda n. 45, vem gradativamente cedendo espaço para um novo perfil de inovação que não depende somente de alterações legislativas para a modernização das instituições e dos procedimentos do sistema judiciário no Brasil. Até porque modificações legais, para serem efetivas, precisam estar acompanhadas, via de regra, de políticas públicas que realmente possam garantir o alcance dos objetivos pretendidos.

Em um sistema de 91 tribunais inserido em complexa estrutura federativa, o Judiciário brasileiro não pode prescindir de políticas racionais e coordenadas para o enfrentamento dos problemas sistêmicos e inerentes à própria máquina judicial. Sobretudo nos últimos anos, observa-se um profícuo período de definição e implementação de políticas judiciárias que se operam a partir da identificação, análise e diagnóstico dos problemas que afetam a função jurisdicional do Estado, podendo abranger, dentre outros aspectos: a definição de normas; a articulação de recursos humanos, financeiros e tecnológicos; a fixação de metas, diretrizes e estratégias para o tratamento da litigiosidade; a implementação de soluções e filtros pré-processuais; a modernização da gestão judicial; a coleta sistemática de dados estatísticos; a avaliação permanente do desempenho judicial; a efetivação racional do acesso à justiça; e a análise e o estudo de propostas de reformas e modificações processuais para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional (SILVA e FLORÊNCIO, 2011).

Ao longo de quase vinte e cinco anos de evolução contínua, observa-se uma importante transformação no sistema de justiça brasileiro a partir da Emenda Constitucional n. 45 e, em especial, da criação do CNJ em 2005, que pode ser considerado um dos mais importantes passos para a modernização do sistema judicial brasileiro (COSTA, 2009). Apesar de seu breve período de existência, um amplo rol de políticas com os perfis supramencionados têm sido concebidos e discutidos no âmbito do CNJ para incrementar a

atuação do Poder Judiciário, mitigando problemas crônicos que o afligem e com vistas à torna-lo cada vez mais efetivo, célere e responsivo às necessidades sociais.

No plano das ações operadas diretamente pelo CNJ ressalta-se, primeiramente, a elaboração do planejamento estratégico do Poder Judiciário, disciplinado pela Resolução n. 70 do CNJ. Nesse processo, os tribunais brasileiros traçam metas de nivelamento para serem atingidas anualmente de modo a proporcionar maior agilidade e eficiência à tramitação dos processos, melhorar a qualidade do serviço jurisdicional prestado, bem como ampliar o acesso à justiça.

Os objetivos de política judiciária e de planejamento estratégico só fazem sentido caso possam contar com indicadores de cumprimento de metas passíveis de contínuo monitoramento. Nesse sentido, o CNJ preconizou o desenvolvimento de indicadores estatísticos para avaliar o sistema de justiça no Brasil a partir de 2004. Desenvolveram-se, nesse sentido, dois sistemas estatísticos nacionais no âmbito da justiça brasileira: o “Justiça em Números” e o “Justiça Aberta”. Atualizado anualmente, o Justiça em Números tornou-se o principal referencial estatístico do judiciário brasileiro, descortinando informações valiosas como a taxa de congestionamento dos tribunais.

Importante salientar, que apesar das vantagens apontadas, a institucionalização do CNJ foi e tem sido acompanhada de tensão no campo jurídico, retratando as lutas simbólicas por poder, pois o CNJ é considerado como uma fiscalização externa, e os atores jurídicos se apóiam nos princípios de independência e neutralidade para recusar qualquer interferência na sua atuação. A criação de órgão de controle externo do Poder Judiciário foi certamente a medida mais polêmica do processo político da Reforma do Judiciário em 2004. No que se refere às atribuições do CNJ, a abrangência do esperado controle externo – que acabou sendo amenizado na proposta finalmente aprovada na EC n. 45 em virtude do menor número de conselheiros externos ao Poder – também foi alvo de disputas pelos agentes do campo e de controvérsias durante o processo político da Reforma do Judiciário (ALMEIDA, 2010, p. 256). Havia por trás das objeções à criação do Conselho apresentadas pela magistratura uma preocupação de que o CNJ viesse a exercer supervisão sobre o conteúdo das decisões judiciais e passasse a interferir na função jurisdicional de processamento de recursos.

Nesse sentido, a constitucionalidade do CNJ foi rapidamente objeto de escrutínio pelo STF, por meio da ADIN 3367 de 2005 interposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros. A AMB postulava que o CNJ ameaçava o princípio da separação de poderes (pela

presença no Conselho de membros estranhos à magistratura) e o princípio federativo (seria um órgão nacional que submeteria ao seu controle tribunais estaduais autônomos). Mais recentemente, a ADIN 4638 de 2011 questionava a atuação correicional do CNJ antes do esgotamento dos processos instaurados pelas corregedorias estaduais.

As duas ações foram ao final julgadas improcedentes mas sinalizam as contradições entre dinâmicas de conservação e mudança no sistema de justiça. Desse modo, apesar de o CNJ favorecer a institucionalização formal de novas concepções do trabalho Judiciário há sinais de que sua atuação desencadeia lutas no campo jurídico pela preservação de espaços de poder. A própria interferência nas causas de problemas estruturais que afetam todo o sistema judicial brasileiro precisa levar em conta tais lutas para lograr uma maior efetividade na aplicação do direito e da justiça no Brasil.

Uma agenda de modernização e mudança institucional

A evolução do sistema de justiça pós-Constituição de 1988 parece estar em sintonia com medidas e políticas que vem sendo adotadas em vários países com vistas à melhoria da qualidade dos serviços jurisdicionais, as quais podem ser sintetizadas em quatro grupos (FABRI e LANGBROEK, 2000):

- políticas de governança direcionadas para a mudança das instituições que governam o judiciário;
- políticas estruturais relacionadas com a alteração do número ou das funções das organizações do sistema;
- políticas processuais que visam alterar as regras tradicionais de condução das demandas judiciais; e
- políticas de gestão direcionadas para a qualidade e eficiência de resposta ao volume e natureza da litigância, para a avaliação do desempenho funcional e para o investimento em tecnologias.

No que tange às políticas de governança judiciária, observa-se desde 1988, uma ampla e crescente rede de atores intervenientes no processo. Segundo Bobbio, “os fins que se pretendem alcançar pela ação das políticas são aqueles que, em cada situação, são considerados prioritários para o grupo.” Contudo, a definição das prioridades pelo campo jurídico não pode excluir a participação de outros atores, e percebe-se que as políticas

públicas para o judiciário brasileiro têm permitido que vários atores além do Congresso Nacional e órgãos de cúpula do Judiciário (como o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça) também participem do processo de proposição e inclusão de temas na agenda.

Nesse sentido, além do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) vários outros órgãos e entidades têm sido incluídos nos debates, como a OAB, a Associação dos Magistrados Brasileiros, o Colégio dos Presidentes dos Tribunais de Justiça, a Procuradoria-Geral da República e o Ministério da Justiça, com destaque para a Secretaria de Reforma do Judiciário. É da interação desses órgãos que tem surgido importantes consensos e dissensos sobre os rumos da administração da justiça estatal e dessa interação emergem leis, normas administrativas, diretrizes e novas metas de políticas judiciárias. A participação de atores de outros campos é importante pois a tendência é que o campo jurídico se limite a questões jurídicas e conseqüentemente se distancie de questões políticas e sociais que desconhece.

No que se refere às políticas estruturais relacionadas à organização do sistema de justiça, além das mudanças introduzidas pela própria Constituição Federal de 1988, nos últimos anos, uma agenda de ampliação do acesso e de eficiência levou à criação de novas instituições⁶ como a Defensoria Pública na União, do Conselho Nacional do Ministério Público, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho e do Conselho Nacional de Justiça. Os Conselhos, em especial além de propiciar maior grau de *accountability* e legitimidade às suas políticas e decisões, pelo seu próprio caráter colegiado, ajudam na identificação mais rápida de problemas e na construção de alternativas de ação.

No que concerne às políticas processuais relativas às demandas judiciais, observa-se um intenso movimento de revisão de regras com vistas a uma simplificação de procedimentos e descongestionamento dos tribunais sobretudo após a Emenda Constitucional n. 45, que inclusive criou os institutos da súmula vinculante e da repercussão geral (IPEA, 2010) e, como já visto, desde o advento da Emenda n. 45 os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário assinaram dois pactos republicanos que representaram a conjugação de esforços visando à revisão de procedimentos processuais em variadas áreas judiciais.

Por fim, no que diz respeito às políticas de gestão judicial, cumpre lembrar que o déficit de organização, gestão e planejamento do sistema judicial é responsável por grande

⁶ Outras instituições preexistentes tiveram reforço em suas atribuições como, por exemplo, o Conselho da Justiça Federal (CJF).

parte da ineficiência e ineficácia do seu desempenho funcional (SOUSA SANTOS, 2010). Desse modo, é alvissareiro constatar a multiplicação de iniciativas com vistas à uma maior agilidade e eficiência judicial. O “Programa Integrar” do CNJ, por exemplo, proporciona auxílio aos tribunais de justiça na adoção de um modelo de gestão moderno, com base nos princípios da administração pública gerencial. Pretende-se, assim, adequar as metas do Planejamento Estratégico do Judiciário Nacional à realidade local, por meio das adaptações específicas que se façam necessárias. Destacam-se também as iniciativas por todo o país para a informatização plena de todos os órgãos da Justiça no País, por meio de ações coordenadas de aquisição, manutenção, revisão, implementação e implantação de soluções de tecnologia da informação. Entretanto, ainda comprometem a prestação jurisdicional deficiências importantes de gestão, tais como: a carência de planejamento da política de pessoal; a ausência de políticas de incentivo à produtividade; e a falta de padronização nas varas judiciais.

Apesar de avanços nas quatro perspectivas mencionadas acima e dos percalços encontrados ao longo dos quase vinte e cinco anos de vigência da atual Constituição Federal, o sistema de justiça brasileiro permanece no enfrentamento de pelo menos dois macro desafios: aqueles relacionados à oferta ainda insuficiente e precária de serviços jurisdicionais e, também, aqueles associados à demanda crescente. Enquanto no ano de 1990, o Judiciário recebeu 3,6 milhões de processos⁷, já na década de 2000, esse volume rapidamente ultrapassou o patamar de 20 milhões de ações ingressadas anualmente. Ao final de 2010, 24,2 milhões de casos novos (Estadual, Federal e Trabalho) ingressaram no Poder Judiciário e 83,3 milhões de processos encontravam-se em tramitação (casos pendentes somados aos casos novos)⁸. Tal demanda além de crescente é desbalanceada, uma vez que se verifica no Brasil que poucos usam o Poder Judiciário em demasia – os grandes e recorrentes litigantes do setor público e privado – ao passo que grande parte da população ainda não tem acesso aos modos de acionamento do sistema judicial.⁹

Sob o ponto de vista deste artigo, defende-se que é necessário examinar as mudanças a que as instituições judiciais vêm sendo submetidas nos anos recentes – em particular, as mudanças direcionadas ao aprimoramento e modernização da prestação de serviços

⁷ Informação do Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário (BNDPJ).

⁸ Relatório Justiça em Números, sistematizado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ e disponível em www.cnj.jus.br.

⁹ Vide Relatório 100 Maiores Litigantes, disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf

jurisdicionais. Mostra-se oportuno situar sob uma histórica as propostas de reforma do sistema judicial e, para tanto, a análise empírica e comparativa dos diversos eventos pós-CF 1988 pode ser particularmente reveladora para descortinar aspectos não nitidamente observáveis caso sejam analisados isoladamente.

A importância do enfoque institucionalista – particularmente com vistas à compreensão de como se dão os processos por meio das quais as instituições se modificam – vem sendo reconhecida há décadas no âmbito das ciências sociais e vem sendo reafirmada mais recentemente no âmbito da ciência política e da recente corrente de pensamento do Direito e Política (*Law and Politics*) que compreende a análise política do direito e dos tribunais, bem como do relacionamento das cortes com outras instituições políticas. O *Law and Politics* também abrange o estudo do funcionamento do direito e dos tribunais (sobretudo das cortes de primeira instância), do impacto político e social das jurisprudências, dos meios alternativos de solução de controvérsias, do comportamento dos operadores do direito (advogados, magistrados e etc.), da influência dos tribunais sobre as políticas públicas, do impacto político e social das decisões das cortes constitucionais, do funcionamento da justiça criminal, assim como a análise comparativa internacional dos sistemas de justiça.

Dentro da abordagem institucionalista, a corrente do institucionalismo histórico pode ser particularmente útil para a compreensão de processos políticos que são estruturados por Constituições, instituições políticas, estruturas de Estado, relações entre Estado e grupos de interesse, bem como por redes de políticas e contingências de *timing* (IMMERGUT, 2007). No âmbito da reforma judicial, a perspectiva histórica mostra-se relevante para a identificação de padrões de mobilização em torno de determinados aspectos da agenda de reforma judicial e de coalizações favoráveis e contrárias à modernização (contrarreação de atores¹⁰) bem como pode ser revelar um importante modelo explicativo em relação às escolhas feitas, aos conflitos de interesses estabelecidos e às preferências dos atores ao longo da trajetória de reforma do sistema de justiça. Atrelada aos conceitos de campo, lutas simbólicas e poder simbólico, a abordagem institucionalista permite uma reflexão mais pertinente à realidade brasileira, sobretudo no que diz respeito ao atual arranjo democrático nacional, à cultura jurídico e política, e às demandas sociais em nosso país.

¹⁰ Nessa linha e, como exemplo, seria particularmente interessante estudar os movimentos de contrarreação ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que, apesar de somente sete anos de criação, já precisou superar dois debates junto ao Supremo Tribunal Federal acerca de sua constitucionalidade e de seu escopo de atuação.

Tal enfoque pode ser útil para explicar porque na justiça brasileira a identificação de soluções que inicialmente parecem óbvias e consensuais muitas vezes terminam por não surtir o efeito desejado. Como exemplos, podem ser apontadas as políticas de ampliação de acesso à justiça que acabaram apenas reforçando o congestionamento judicial¹¹ e regras processuais tidas como inovadoras terminam por ter sua efetividade minimizada uma vez que precisam conviver em meio a normativas antiquadas.

Para os institucionalistas históricos, as instituições carregam traços de suas próprias histórias e legados, de modo que possuem ainda uma concepção de desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias de processos ao longo do tempo e o papel dos legados passados sobre os fatos do presente. Trata-se do mecanismo de *path dependence* no qual a construção de interesses é moldada por atores coletivos e instituições que carregam traços de suas próprias histórias. Sob tal perspectiva, o protagonismo judicial no Brasil poderia ser entendido a partir do legado da Constituição e das reformas legislativas pós-1988 e da atuação de variados atores do sistema de justiça na efetivação ou modificação deste legado.

O processo de sedimentação (*layering*) também constitui foco de análise do institucionalismo histórico e ocorre quando, em determinado processo político, há acréscimo de novas regras no topo ou ao longo das regras existentes. A sedimentação ocorre por meio de emendas, revisões, enfim, quando novas regras são anexadas às antigas mudando os caminhos pelos quais as regras originais estruturam o comportamento. Este processo normalmente acontece quando os atores carecem da capacidade de realmente modificar o sistema original de regras através do deslocamento e trabalham ao redor do sistema impondo novas regras ao longo das antigas.

Em sintonia com as propostas acima, entende-se que o processo de reforma e modernização no Brasil parece envolver de fato um processo de sedimentação de normas, sobretudo no que tange às contínuas e sucessivas alterações legislativas de cunho processual. Na ausência de previsão clara de mudança legislativa mais ampla, ainda que novos projetos de códigos relativos ao Processo Civil e ao Processo Penal estejam em tramitação no Congresso Nacional, os atores do sistema de justiça no passado recente optaram por implementar mudanças por meio do acréscimo de novos dispositivos em meio a legislações antigas.

¹¹ Vide análise dos juizados especiais em CUNHA, Luciana Gross Siqueira. *Juizado especial: criação, instalação, funcionamento e a democratização do acesso à justiça*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

Apesar da prevalência de legados sobre os processos de mudança institucional, o institucionalismo histórico reconhece que existem determinados momentos de ruptura que favorecem pontos de inflexão e transformação nas instituições. Nessa linha, cumpre investigar como tem ocorrido a mudança de trajetória no sistema judicial a partir, em especial, do advento do Conselho Nacional de Justiça e do seu papel de coordenação de políticas judiciárias de cunho nacional. A consolidação das políticas judiciárias tem o potencial de transformar as feições tradicionais da justiça no tocante a seu modo de relacionar-se com a sociedade e a exercer seu papel protagonista e estratégico de forma mais responsiva.

Conclusão

O presente artigo ressalta a necessidade de análise do processo contínuo de reforma e modernização da Justiça brasileira, iniciado com a promulgação da Constituição de 1988 e que se estende até os dias atuais, partir do estudo das principais mudanças no sistema de justiça brasileiro ao longo desse período. Sob uma perspectiva exploratória, mostra-se oportuno identificar os elementos chaves dessa agenda reformista e de como os eventos nesse fluxo de mudança têm repercutido uns nos outros.

Ao que tudo indica, no âmbito do sistema de justiça brasileira, os problemas e soluções são definidos, revisados e redefinidos continuamente e as decisões de reforma dependem de um processo de construção de consensos e ajustes de múltiplos interesses considerando as diferentes lutas simbólicas travadas entre os campos jurídico e político. Além disso, as propostas de mudanças no momento presente parecem depender das decisões tomadas no passado que passam a impor limites para os tomadores de decisão.

Diante das sucessivas necessidades de legitimação e do aumento da cobrança social, o sistema de justiça brasileiro tem apostado, em virtude de vários obstáculos e limitações institucionais, em um contínuo processo de reformas e alterações legislativas com vistas ao aprimoramento da prestação jurisdicional. Apenas mais recentemente (a partir de 2004), parece haver um amadurecimento de que medidas de impacto sobre o sistema não se resumem a mudanças legislativas e processuais. Parece haver então uma mudança de enfoque no sentido de que o Judiciário pode sim avocar para si maiores responsabilidades no que tange à prestação jurisdicional de maior qualidade. Nesse sentido, abre-se caminho para um amplo leque de políticas judiciárias que contemplem diagnósticos profundos das instituições do complexo judicial e de inovadores mecanismos de planejamento e gestão judiciária.

Por óbvio, não se buscou para fins do presente estudo uma análise exaustiva dos quase vinte e cinco anos de reforma judicial no Brasil. O próprio suporte teórico do institucionalismo histórico levantado aqui reconhece que os processos sociais são moldados por eventos complexos e que possuem múltiplas causalidades e que impõem, portanto, sérios desafios à modelagem teórica da mudança institucional. Sugere-se, sem se deixar de lado uma macro visão dos legados que remontam a 1988, que sejam realizados estudos que contemplem recortes temáticos e temporais mais específicos para o estudo do papel das instituições judiciais na sociedade brasileira atual.

Bibliografia

ALMEIDA, Fernando Normanha de. *A nobreza togada*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

CAMPOS, André G. Sistema de Justiça no Brasil: Problemas de Equidade e Efetividade, **Textos para Discussão**, 2008, IPEA. (p. 29).

COSTA, Flávio Dino de Castro e. O Conselho Nacional de Justiça: competências e aspectos processuais. In: FREITAS, Wladimir Passos de (Coord.). **Direito e Administração da Justiça**. Curitiba: Juruá, 2009, pp. 77 a 95.

FABRI, Marco; LANGBROEK, Phillip. **The challenge for change for judicial systems: developing a public administration perspective**. Amsterdam: IOS Press, 2000.

HABERMAS, Jürgen. Tendências da juridicização. **Sociologia**, n. 2, p. 185-204, 1987. Disponível em: http://mnfd.sad.iscte.pt/Habermas_Juridicizacao.PDF.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (eds). **A Theory of Gradual Institutional Change, In Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge: Cambridge University Press. 2011.

IMMERGUT, Ellen. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI (Org.). **Coletânea Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2007, v.1, pp. 155-195.

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 17c, 2007, pp. 17-64.

IPEA. **Estado, Instituições e Democracia: República**. Livro 9, v. 1, Brasília, 2010., p. 131-174.

RENAULT, Sérgio R. Tamm. A reforma do Poder Judiciário sob a ótica do governo federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP, v.56, n.2, p. 127-136, abr. a mar. de 2005.

SADEK, M. T.; ARANTES, R. B. Introdução. In: SADEK, M. T. (Org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SMITH, Rogers. Historical Institutionalism and the Study of Law. In: WHITTINGTON, Keith *et al* (Org). **The Oxford Handbook of Law and Politics**, New York: Oxford University Press, 2010, pp. 43-59.

SILVA, Jeovan; FLORÊNCIO, Pedro. Políticas Judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ENAP, v. 62, n. 2, pp. 119-136, abr. a jun 2011.

SOUSA SANTOS, Boaventura de (Coord.). *A Gestão nos Tribunais: um olhar sobre a experiência das comarcas piloto*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

WERNECK VIANA, Luiz *et. al*. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.