

Autonomização do campo judicial e redefinição das elites judiciais locais*

Autonomisation of the judicial field and redefinition of local judicial elites

Bárbara Lou da Costa Veloso Dias**

Universidade Federal do Pará, Belém – PA, Brasil.

1. Introdução

Os estudos sobre a expansão da atuação do poder judiciário se consolidam a partir da década de 90 com a publicação da obra de Tate e Vallinder – *The Global Expansion of Judicial Power*¹. Tate e Vallinder atestam que o Poder Judiciário, vem se expandindo, tanto no que diz respeito a maior poder de decisão e ingerência política, bem como pela adoção de procedimentos tipicamente jurídicos em outras esferas estatais e societais.

Segundo os autores supracitados, tal expansão já decorre dos modelos constitucionais que se tornaram hegemônicos no segundo pós-guerra. Tal processo que foi denominado de Judicialização da Política, na obra acima citada, se desenvolveu pela via da expansão da competência dos tribunais ou de juízes em detrimento dos políticos e/ou dos governos. Ou seja, houve transferência de competências de tomada de decisão da legislatura (ou do gabinete para os tribunais), como também, a propagação dos métodos e linguagens judiciais para fora dos tribunais.

* Parte do presente artigo foi apresentado pela autora no 11º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP, realizado em 2018, em Curitiba.

** Doutora em ciência política pelo IUPERJ-RJ. Professora-adjunta da Universidade Federal do Pará. E-mail: bvdiadas@gmail.com.

1 TATE; VALLINDER, 1997.

A esse diagnóstico soma-se o da interpretação do pós-guerra como a época da constitucionalização de direitos fundamentais (expansão da linguagem jurídica para a política das “escolhas sensíveis”). Vinculado à propagação de um consenso político de que algumas questões consideradas importantes não deveriam ficar mais sob o julgo dos órgãos que representam o ideal majoritário, mas sob o julgo das cortes constitucionais, consideradas mais aptas para julgar “minorias políticas” e proteger eventuais (eleitoralmente) “perdedores” políticos. Há, nesse contexto, também um novo tipo de articulação internacional que afeta a soberania dos parlamentos e uma acentuada diminuição da agenda legislativa com o aumento do insulamento burocrático do executivo e acentuada delegação legislativa por parte do poder legislativo. E por último, segundo Garapon, há uma perda de sociabilidade democrática, anomia social com acentuado individualismo e egoísmo, vinculados à perda do poder dos sindicatos e associações que geram a crença no juiz como guardião das promessas sociais².

Sobre esse conjunto de temas há profícua produção científica no Brasil. Podemos situar a intensidade de debates em duas grandes correntes de pensadores que constituíram um conjunto extenso de produção científica sobre o tema da Judicialização da Política no Brasil. A primeira corrente representada por Werneck Vianna, sociólogo carioca, que produziu três obras seminais sobre o assunto – “A judicialização da política e das relações sociais no Brasil”³; “A Democracia e os três poderes no Brasil”⁴ e “Dezessete anos de Judicialização da Política”⁵. De modo bastante resumido, pode-se afirmar que a perspectiva representada por essa corrente compreende o fenômeno da Judicialização da Política como resultante da hipertrofia do executivo brasileiro. Tal hipertrofia geraria fragilidade e passividade do exercício da vontade popular e de sua capacidade de representação. Assim, a procedimentalização do Direito promovida pelos juízes, tribunais e promotores possibilitariam um novo tipo de representação da sociedade civil. O aparato judicial assumiria a defesa da representação democrática funcional (com atuação intensa da sociedade civil e dos sindicatos pela via das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, Ações Civis Públicas e Ações Populares).

2 GARAPON, 2001.

3 VIANNA, 1999.

4 VIANNA, 2002.

5 VIANNA et al, 2007.

Já para o grupo de estudiosos centrados nas pesquisas de Arantes e Sadek, a expansão do poder judiciário e, especialmente, do Ministério Público gera “substitucionismo” e passividade da sociedade civil brasileira⁶. O diagnóstico é que a Judicialização da Política é uma nova forma de clientelismo político.

A agenda dos estudos da Judicialização da Política tornou-se intensa após as pesquisas acima citadas. Vale ressaltar, também, os estudos atitudinais e estratégicos dos juízes para avaliação de seu ativismo⁷; estudos sobre a Judicialização da Política a partir da atuação dos atores políticos legitimados para a proposição de ADIns (oposição política – autores); da Judicialização da Política como mediação de interesses (regras procedimentais que buscam proteger ou defender interesses de grupos); da Judicialização da Política como “mão amiga” para a execução de políticas públicas de interesse governamental; e, finalmente, um conjunto de estudos que analisam se o poder judiciário contribui cooperativamente, ou, conflitivamente, na relação entre Executivo e Legislativo no Brasil. Neste conjunto de novas pesquisas, há uma grande variedade de investigações, mas podemos destacar especificamente: as mudanças das competências constitucionais que gerariam mais poderes institucionais e políticos ao Poder Judiciário⁸, estudos sobre o Judiciário como poder moderador com o papel de dirimir ou amenizar os conflitos entre executivo e legislativo⁹ e estudos do judiciário como órgão capaz de blindar o legislativo em relação ao executivo.

Vale enfatizar que a maioria dos estudos considerou que o Poder Judiciário é bastante cooperativo em relação ao Legislativo e ao Executivo, inexpressivo do ponto de vista do poder de veto e que os juízes brasileiros não tendem a ser “ativistas”¹⁰.

Segundo Tomio e Carvalho¹¹ e Engelmann¹², entre as novas descobertas dos estudos sobre o Judiciário estão duas intrinsecamente relacionadas aos arranjos institucionais: a existência de prerrogativas e competências es-

6 ARANTES, 2002; SADEK, 2002.

7 CARVALHO, 2004; DAS ROS, 2015.

8 CITADINO, 2013.

9 MENDES, 2007.

10 POGREBINSCHI, 2013.

11 TOMIO; CARVALHO, 2013.

12 ENGELMANN, 2017.

pecíficas ao Poder Judiciário, especialmente as de revisão judicial, e o grau de fragmentação política que acentua os níveis de judicialização do conflito.

Surgem também grupos de pesquisa que avançam em relação à articulação entre a abordagem comportamental e a institucionalista no que tange ao grau de proximidade entre as elites jurídicas e políticas. Tanto no que diz respeito a concepções políticas (ideológicas), quanto à solidariedade pensada em bases societais, por exemplo, Israel¹³ e Garraud¹⁴ detectam um importante fenômeno de criminalização da atividade política. Atestam, tais autores, que a adesão a um sentido de moralidade pública é exponenciado em países em que ocorre a autonomização dos magistrados em relação a outros agentes políticos e econômicos. Nessa perspectiva se apontam dois perfis de variáveis: as relacionadas ao contexto de mobilização que remetem ao recrutamento dos magistrados e as variáveis que permitem medir o grau de proximidade/solidariedade das elites judiciais com as elites políticas. Almeida¹⁵ também enfoca as relações entre o que ele denomina “os notáveis” (elite judicial) posicionados nas cúpulas das organizações corporativas e tribunais, detectando padrões de influência de diferentes segmentos de elites judiciais junto às esferas que decidem as políticas de justiça no Brasil.

Nesse sentido, o presente trabalho se insere no conjunto de pesquisas acima descrito, que buscam contribuir com estudos empíricos e teóricos que aprofundem o conhecimento sobre os processos decisórios burocráticos do poder Judiciário e suas relações político-administrativas com a finalidade de compreender como se faz política nas disputas do campo judicial.

Assim, o presente artigo foi construído a partir de pesquisa que constatou um processo de autonomização/profissionalização do campo judicial no Estado do Pará e no Estado de São Paulo, a partir das Reformas Judiciais implementadas pela EC n. 45/2004. Tal estudo foi realizado a partir de dois eixos: 1. Um eixo que problematiza a autonomização do campo judicial decorrente das reformas institucionais promovidas pela Emenda n.45, em particular a criação do CNJ e sua atuação regulatória dentro dos Tribunais Estaduais, bem como a relação, a partir dessas reformas, entre o Judiciário e o Executivo locais e 2. Dados os novos espaços de articulação

13 GAITI; ISRAEL, 2003.

14 GARRAUD, 2001.

15 ALMEIDA, 2010.

institucional e a legitimação de novos recursos políticos se designa a ascensão ou a predominância de um tipo de agente ou jurista-político profissional que pode promover a conversão da natureza dos recursos políticos legítimos dentro do campo judicial.

Observa-se, no processo de autonomização e modernização das reformas judiciais dentro do campo judicial brasileiro, o fenômeno da concentração de recursos e poder que determinados atores situados em posições específicas do campo político (judicial) possuem em definir a limitação da participação no processo de tomada de decisões coletivas e definir a própria normatização do campo político de administração da justiça.

Nesse sentido a reforma expõe a reconstrução do campo político da administração judicial e a concorrência entre os agentes que nele se encontram envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns são reduzidos à condição de consumidores. Como todo campo político e social, o campo político da administração judicial é um espaço de exclusões. Assim estes não são desvios ou imperfeições do campo, mas efeitos necessários da própria estrutura, funcionais para a sua reprodução e definidores dos sentidos socialmente dominantes da política e da ação política dentro do campo e da relação deste com os demais. E essa violência ocorre tanto dentro da letra isenta da lei quanto às suas margens pela ativação de códigos que estão subjacentes no ordenamento social.

As instituições participam, assim, reproduzindo o que está na lógica do campo das forças de produção, tanto no seu caráter material, como ideológico e repressivo. Tal fenômeno pode ser observado na seletividade que opera dentro da própria instituição, tanto nos seus processos de disputa que correspondem aos interesses dos processos de valorização de capitais específicos, bem como entre os atores internacionais, nacionais e locais.

A ideia é que, com o processo de Reforma, pudéssemos visualizar, ao mesmo tempo, a dependência estrutural do Estado em relação aos seus investidores, que impõem constrangimentos objetivos aos atores e instituições, bem como a construção de um novo campo de disputas políticas que produzem subjetividades e redes de dispositivos que produzem discursos de legitimação no campo político da administração judicial.

O campo político, assim, estabelece critérios de ingresso e progresso, as formas legítimas de discursos e comportamento político que afastam ou minimizam o risco de presenças potencialmente disruptivas. Os grupos

dominados são deixados do lado de fora ou quando entram, sofrem pressão para se adaptar ao padrão de discurso e ação exigido pelo campo. E o Estado, longe de ser a arena neutra de resolução dos conflitos de interesses, tal como na leitura liberal ou como o instrumento a serviço da classe dominante nas leituras do marxismo vulgar, estabelece lugares de disputa ideológica, repressivas e de recursos materiais¹⁶.

Observa-se, também, um tipo de seletividade sistêmica¹⁷ que serve tanto para decantar um interesse global como para bloquear manifestações anti-hegemônicas. A contraface da dependência estrutural, que leva os agentes do Estado a introjetar a necessidade de acumulação do capital, é a baixa permeabilidade à expressão dos interesses conflitivos. O campo político trabalha sistematicamente no sentido de moderação das demandas, comportamentos e discursos. A expressão do conflito é sempre limitada a um espectro considerado aceitável, isto é, há um esforço perene de restrição e domesticação dos antagonismos sociais. Assim, torna-se possível dizer que a estrutura do campo político condensa os mecanismos de seletividade das instituições.

O que a pesquisa identificou é que há transformações dentro do campo político de administração judicial do Estado do Pará, compreendidas entre 2005-2015, que podem ser comparadas com as mudanças encontradas na administração judicial do Estado de São Paulo. Tais mudanças se expressaram na condução das Resoluções produzidas pelo CNJ e a relação específica entre o poder executivo e judiciário. Tal “modernização burocrática” reorganizou as funções e órgãos dos tribunais estaduais e o mais importante, institucionalizou uma espécie de elite judicial com um novo tipo de relacionamento com as corporações profissionais, escritórios de advocacia e estreitamento com o poder executivo estadual.

2. As políticas de reforma do Judiciário, O CNJ e a Resolução de Atendimento Prioritário ao primeiro grau de jurisdição

Como mencionado acima, há uma “ossatura material da luta de classes” – bem como uma seletividade institucional nos processos de institucionalização estatal e de autonomização política-judicial – que implicam em

16 POULANTZAS, 1978.

17 OFFE, 1984.

um enquadramento da inserção das reformas judiciais no Brasil. Contudo, também implicam em uma profissionalização dos atores locais diretamente implicados nas tomadas de decisões relativas à administração da justiça local, que são os próprios membros das carreiras jurídicas e que, nessa qualidade, serão os executores diretos das decisões tomadas, tendo suas rotinas de trabalho diretamente afetadas pelas políticas públicas desenhadas pela e para a instituição a que pertencem, assim como têm seus vencimentos afetados pelas políticas remuneratórias adotadas. Também são os eleitores exclusivos dos integrantes dos respectivos órgãos de cúpula das instituições autônomas em análise, colegiados tomadores das decisões que orientam os rumos institucionais e há, também, a relativa autonomia que o campo judicial estabelece com o Poder Executivo, alvo por excelência dos processos judiciais relativos à garantia de direitos sociais e políticos e principal vetor das reformas legislativas, aprovadas na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo no período, e a quem é garantida a iniciativa na proposição de projetos de lei vinculados aos gastos públicos. Assim no que tange a essa relação de relativa autonomia da articulação entre campo político (executivo) e judicial, se observou uma política que reproduz uma seletividade institucional específica, pois ao poder executivo é garantida, assim, a gestão dos cofres públicos, seja via proposição das leis orçamentárias, seja via abertura direta dos créditos adicionais, negociados diretamente entre ele e as instituições de justiça, e, em contrapartida, toda possibilidade de reação e denúncia contra o poder executivo não segue ou não é apresentada dentro do aparato judicial. Segundo Cardoso¹⁸, podemos perceber mais claramente o processo de relativa autonomia do campo político da administração judicial, quando observamos as disputas sobre as pautas remuneratórias e corporativas das carreiras jurídicas.

As Reformas do Judiciário, promovidas a partir de 2004, decorrem de um processo de mobilização política em defesa da diferenciação funcional articuladas pelos agentes do campo judicial (incluindo Ministério Público e Defensorias), dentro da estrutura burocrática do Estado Brasileiro.

Se formos percorrer as principais disputas realizadas ao longo dos últimos vinte anos, começando pela mobilização das associações profissionais vinculadas às carreiras jurídicas (em especial a da magistratura) e suas atuações junto à Assembleia Nacional Constituinte para influenciar

18 CARDOSO, 2017.

as discussões sobre os perfis institucionais que se redesenhavam, vamos encontrar as relações de exportação e importação da expertise jurídica e a consolidação de uma elite jurídica no Brasil a partir dessas relações¹⁹.

Dezalay & Garth demonstraram como a norma padronizada institucionalmente envolve uma série de treinamentos e o acompanhamento de atividades, procedimentos e avaliações que se concretizaram no movimento de reforma de justiça das novas democracias²⁰. E em outra obra²¹ argumentam que tal apoio às reformas judiciais na América Latina vincula-se a grupos locais receptores que buscam ganhar poder por meio das conexões e expertise internacional.

Essa articulação é fundamental, pois é através do silenciamento provocado pela expertise jurídica que se realizam cenários permeados pela falta de inclusividade e democratização das instituições judiciais e a proteção de determinados grupos em detrimento de outros. Neste sentido, compreendemos o diagnóstico de Lauris, que aponta que a “dinâmica de concentração do poder em torno do conhecimento especializado e das elites jurídico-políticas como principal consequência do paradigma hegemônico de reforma judicial”²².

Segundo Bonelli, a autonomia resulta da conquista de profissionais que se mobilizaram para convencer a sociedade e o Estado de que mereciam a confiança e o privilégio de controlarem o exercício de uma ocupação, a partir dos serviços de qualidade que prestariam por dominarem um conhecimento complexo e especializado imprescindível à vida social tanto de leigos quanto de experts²³.

A autonomia profissional vem acompanhada do controle do mercado de trabalho pelos pares, que selecionam os futuros colegas entre aqueles portadores de uma formação abstrata obtida fora da prática, em instituições de ensino superior, apresentando as credenciais exigidas pela profissão. O grau de autonomia está relacionado ao insulamento da carreira, que se protege dos interesses específicos, em especial os da política convencional, através de uma política própria do profissionalismo, que enfatiza a neutralidade

19 BONELLI, 2010.

20 DEZALAY; GARTH, 2001.

21 DEZALAY; GARTH, 2003.

22 LAURIS, 2013.

23 BONELLI, 2010.

da expertise. Essa ideologia dá sentido e coesão aos grupos profissionais, protegendo-os das tentativas de ingerências externas, como as difundidas pela ideologia da livre concorrência no mercado, e a da eficiência e eficácia que sustentam a visão burocrática do comando e obediência²⁴.

Como ator especial nas disputas do modelo de administração da justiça na Assembleia Constituinte, a magistratura brasileira não somente promoveu a defesa de seu insulamento funcional e burocrático, com acentuado distanciamento remuneratório, como também promoveu alto grau de ativismo das associações profissionais vinculadas às carreiras jurídicas. Hirschl argumenta que a expansão judicial por meio da constitucionalização tem um impacto limitado sobre o avanço das noções progressistas de justiça distributiva e provoca um efeito de concentração de poder, pois legitima grupos restritos no discurso de cientificidade jurídica do direito²⁵.

Vale ressaltar que tais associações constituíram-se no contexto de intensa internacionalização da expertise de intervenção dos sistemas judiciais de agências bilaterais e multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, que investiram na padronização do sistema de justiça nos diversos países considerados recém-democráticos, financiando projetos que promoviam as trocas de expertise global e local para a promoção da reforma do sistema de justiça. Assim, especialistas do Norte exportavam seus conhecimentos pra defender novos desenhos institucionais jurídicos e de segurança pública à especialistas dos países do sul, que apoiavam a implementação de tais projetos.

Em 1994, em Washington, o Banco Mundial promoveu conferência sobre a Reforma Judicial na América Latina e na Região do Caribe, pois o reforço da democracia na região seria infrutífero sem a atuação independente de juízes bem recrutados e adequadamente treinados, além da intenção de tornar mais previsível as respostas judiciais aos investimentos estrangeiros que vinham sendo realizados nos Estados Latino-americanos.

No caso específico do Brasil, o Banco Mundial apresentou medidas que considerava necessárias para o fortalecimento do Estado de Direito no documento: Brasil: Justo, Competitivo e Sustentável. Os pontos centrais do documento: 1) a reorientação da reforma do Judiciário para corrigir o dese-

24 BONELLI, 2002.

25 HIRSCHL, 2004.

equilíbrio entre a oferta e a demanda pela provisão de serviço judicial, intensificando a oferta desses serviços, administrando essa demanda para que ela tenha um custo viável, e melhorando os mecanismos de governança e controle judicial; e 2) dar resposta à preocupação dos cidadãos com a violência e o crime, por meio de uma ampla revisão do sistema de justiça criminal.

No Brasil, a perspectiva hegemônica entre os juízes era a de que as dificuldades do Judiciário brasileiro se diferenciavam daquelas de outros países da região, onde ocorria a falta de independência e a vasta prática de corrupção de juízes. As expectativas em relação à reforma e ao Banco Mundial se vinculavam ao apoio financeiro para melhoria de infraestrutura, em especial para tornar realidade a informatização de todas as atividades-meio do Judiciário e para a institucionalização das Escolas da Magistratura.

Tamanaha resgata o portfólio do Banco Mundial para explicitar que o banco tinha 58% de sua carteira de crédito dirigida aos países em desenvolvimento para infraestrutura, o que se reduziu em 22%, ao passo que, em 2000, a carteira de crédito para o desenvolvimento humano e reformas legais e institucionais passaram a representar 52% do total de empréstimos²⁶.

Apesar de tais expectativas, a proposta de reforma judicial não foi bem recebida pelos membros do Poder Judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito à existência de um órgão de controle e fiscalização das atividades judiciais. A ideia de um Conselho Nacional de Justiça com membros da sociedade civil exercendo algum tipo de controle social sobre o Judiciário era insuportável pelos atores desse campo. Assim, somente no primeiro ano do governo Lula, sob pressão midiática e internacional, que se deu destaque à reforma, sob a orientação da Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ) criada em 2003. Vale ressaltar que a SRJ apresentou sua proposta de reforma tendo como suporte o Documento técnico 319 produzido pelo Banco Mundial.

Segundo Sadek, o Judiciário brasileiro, diferentemente do que ocorria no passado, estava na berlinda e não apresentava mais condições de impedir mudanças²⁷. Reformas virão e mudanças já estão em curso, algumas mais outras menos visíveis, alterando a identidade e o perfil de uma instituição que sempre teve na sua tradição uma garantia contra a inovação.

26 TAMANAHA, 2008.

27 SADEK, 2004.

Tais fatos levaram à aprovação da Emenda Constitucional de N°45 de dezembro de 2004, que instituiu a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O desenho institucional do Conselho Nacional de Justiça, quanto à composição, conta com 15 membros, com idade entre 35 a 66 anos, sendo a maioria da própria instituição de justiça, com mandato de dois anos, sob a presidência de um Ministro do Supremo Tribunal Federal, indicado pela turma do STF.

A competência do Conselho está determinada no art. 103-B da Constituição Federal e tem como prerrogativa atuar sobre a organização e planejamento de políticas institucionais; fiscalização dos atos administrativos; acompanhamento do cumprimento de regras disciplinares²⁸. Não se trata apenas da escolha 15 membros onde a maioria são magistrados e que formam uma cúpula administrativa com interesses alinhados. O lugar de origem dos agentes do Conselho Nacional de Justiça impõe ao quadro administrativo do Conselho os interesses e estratégias de vários órgãos. Tanto a escolha quanto o fato de carregarem os interesses dos seus órgãos de origem são relevantes para entender as políticas administrativas desenvolvidas no intervalo de dois anos, o que corresponde a cada mandato.

Na escolha dos membros que irão compor a cúpula administrativa do Conselho, há a presença de cinco órgãos do Poder Judiciário (STF, STJ, TST, PGR e OAB), além da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Do Supremo Tribunal Federal o presidente é incumbido de exercer conjuntamente a presidência do CNJ e indicar dois membros vinculados aos Tribunais de Justiça, sendo um desembargador e o outro um juiz. Para o Superior Tribunal de Justiça, cabe a indicação de três membros, um dos seus ministros ocupa a Corregedoria Nacional de Justiça e são escolhidos um desembargador e um juiz vinculados à Justiça Federal. Ao Tribunal Superior do Trabalho cabe a escolha de três membros, sendo um ministro, um desembargador e um juiz. Para a Procuradoria Geral da República cabe a indicação de dois membros, sendo um federal e outro estadual, ambos vinculados ao Ministério Público. Representando a advocacia, são escolhidos dois membros pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Como membros externos, são escolhidos dois representantes da sociedade civil, e essa escolha é de incumbência da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o destaque para a necessidade de estes membros possuírem notável saber jurídico e reputação ilibada.

28 SADEK, 2010.

Fragale destaca que os órgãos, na organização da seleção de membros do CNJ, apresentam características peculiares sobre o processo de seleção²⁹. Observa que a existência de uma trajetória prévia no STF ou no próprio CNJ parece funcionar como um elemento qualificador para o exercício futuro da função de conselheiro e que o panorama sobre a escolha dos membros do Conselho evidencia que, no Poder Judiciário brasileiro há muitas disputas inseridas no interior do campo jurídico. A desconfiança quanto à atuação de um Conselho Nacional, com poder para fiscalizar e elaborar medidas reparadoras sobre todos os atos administrativos dos magistrados, não cessou após sua institucionalização. Vale lembrar que, quando se fala em CNJ, tem-se que avaliar que o comando para as ações advém do Supremo Tribunal Federal, que além de suas atribuições, acumulou ainda mais poder, como a elaboração de políticas públicas sobre a administração da justiça.

Nesse sentido afirma Carvalho, quando aponta que o STF, além de ser o vértice hierárquico do sistema recursivo judicial e o guardião da constitucionalidade, acumula também a função de revisor da atividade administrativa e disciplinar do CNJ³⁰. Assim, o próprio Poder Judiciário passou a exercer auto controle administrativo e financeiro e a elaborar políticas públicas que deveriam ser aplicadas a todas as instituições integrantes do Poder Judiciário (art. 92, I-A da CF/88, inciso acrescido pela EC n. 45/2004).

Dentre as políticas públicas instituídas pelo Conselho Nacional de Justiça, está a Política de Priorização da Justiça de Primeiro Grau de Jurisdição instituída pela Resolução n. 194, de 26 de maio de 2014. Foi observado pelo Relatório Justiça em Números (2016)³¹ que havia em tramitação, no Judiciário brasileiro, cerca de 95 milhões de autos processuais, sendo que 92%, ou seja, mais de 87 milhões tramitam na justiça de primeiro grau. A taxa de congestionamento processual, no ano de 2013, é bem superior no primeiro grau, sendo 73% neste e 47% no segundo grau.

Assim, foi constatado, no Relatório, que o primeiro grau de jurisdição apresentava uma alta taxa de congestionamento processual, sendo este um problema estrutural, gerado pelo baixo investimento de recursos orçamentários e falta de recursos humanos indispensáveis para a celeridade pro-

29 FRAGALE, 2013.

30 CARVALHO; LEITÃO, 2006.

31 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016.

cessual. Objetivando sanar tais problemas estruturais, foi instituído, pelo CNJ, por meio da Portaria nº 155, de 6 de setembro de 2013, grupo de trabalho que tinha como objetivo elaborar estudos e formular propostas para a implementação da política nacional voltada à priorização do primeiro grau de jurisdição dos tribunais brasileiros, sendo o Relatório Final apresentado em dezembro de 2013.

A partir desse relatório o CNJ constatou a necessidade de projetos de médio e longo prazo, com a finalidade de se modificar a visão negativa que a falta de celeridade processual no primeiro grau causa ao poder Judiciário. Assim nasce a Resolução nº 194, de 26 de maio de 2014, do Conselho Nacional de Justiça, que institui a política nacional de atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição e dá outras providências.

A Resolução nº 194/2014-CNJ apresenta conceitos de gestão para o âmbito do Poder Judiciário, como a instituída no artigo 2º, V, da Resolução que dispõe sobre a “governança colaborativa: fomentar a participação de magistrados e servidores na governança da instituição, favorecendo a descentralização administrativa, a democratização interna e o comprometimento com os resultados institucionais”. Segundo o CNJ, através da governança colaborativa se objetiva descentralizar, democratizar, engajar e comprometer membros e servidores do Poder Judiciário com a implementação de políticas públicas e implantação do empowerment, para que a implementação e gestão da política não fique nas mãos da elite do Judiciário, e o modelo de gestão deixe de ser hierárquico e passara ser democrático.

Ao se analisar os dados do Relatório Justiça em Números de 2013, principalmente a parte que trata dos orçamentos dos tribunais que compõem o Poder Judiciário, foi verificado grandes distorções, principalmente nos Tribunais dos Estados, onde se verificou Tribunais Estaduais que gastaram até 60% do seu orçamento com a justiça de segundo grau, deixando para a justiça de primeiro grau apenas os 40% restantes, sendo que a maior parte da demanda em tramitação encontrava-se no primeiro grau, comprovando uma das distorções que contribuíam para a morosidade judicial, falta de investimento onde se concentrava a maior demanda.

No mesmo ano de 2014, em 03 de junho, foi publicada a Resolução 195/2014-CNJ, que dispõe sobre a distribuição orçamentária dos Órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus e a importância de se garantir que os recursos organizacionais sejam utilizados equitativamente em todos os segmentos da instituição e com mobilidade suficiente para

atender às necessidades temporárias ou excepcionais dos serviços judiciários, como pressuposto do princípio constitucional da eficiência da administração. Também se previu (art. 5 da Resolução 195/2014-CNJ) que os tribunais deveriam constituir Comitê Orçamentário de primeiro grau e de segundo grau para, conjuntamente, poderem reorganizar as distorções orçamentárias, bem como as distorções alocativas sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário. Visando atingir a meta de equalização da força de trabalho, foi publicada a Resolução N° 219 de 26 de abril de 2016, que dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus.

De acordo com a Resolução n. 219, se considerava o diagnóstico das inspeções da Corregedoria Nacional de Justiça de que, em vários tribunais, há indevida lotação no segundo grau de cargos vinculados ao primeiro, além de desproporção na alocação de pessoas, cargos em comissão e funções de confiança entre essas instâncias. Considerava-se também que a Resolução foi posta em consulta pública no período de 8 de janeiro a 10 de março de 2014, tendo recebido diversas sugestões de aperfeiçoamento e que foi debatido em audiência pública, realizada pelo CNJ nos dias 17 e 18 de fevereiro de 2014, a necessidade de redefinição orçamentária e de realocação de cargos com a percepção geral de que havia indevida distribuição de cargos no Poder Judiciário brasileiro, entendida como umas das causas para o congestionamento processual na justiça de primeiro grau, já que havia uma desproporcionalidade entre a força de trabalho disponível no primeiro grau e segundo grau.

Para a implementação da política, a Resolução n° 194/2014-CNJ criou, em seu artigo 3°, a Rede de priorização do primeiro Grau, constituída de representantes de todos os tribunais brasileiros, sob a coordenação do Conselho Nacional de Justiça, objetivando disseminar, em todo o Judiciário nacional, as boas práticas realizadas nos diversos Tribunais pelo país, entendendo como boas práticas todas as ações que contribuíssem para a celeridade processual no âmbito do primeiro grau de jurisdição. Tendo como estratégia nacional do Poder Judiciário, prevista para o quinquênio 2015-2020, desta forma a efetividade na prestação jurisdicional é alinhada ao plano estratégico, sendo normatizada na Resolução n° 198-CNJ.

No entanto, apesar de todas as Resoluções e Seminários em defesa da reorganização orçamentária e de cargos nos tribunais nacionais, o Tribunal

de Justiça do Estado do Pará demorou mais de 1 ano para instalar o Comitê Gestor Regional que teria como função implementar as determinações contidas na Resolução nº 194, sendo que o artigo 3º, § 2º da mencionada resolução determina que os Tribunais indicarão, no prazo de 30 dias um magistrado, membro do Comitê Gestor Regional, que o representará na Rede de Priorização do Primeiro Grau.

O TJ/PA só instituiu seu Comitê Gestor Regional no final de 2015 e não apresentou qualquer justificativa para tal ato. Segundo dados do CNJ do ano de 2015, 78 Tribunais cumpriram integralmente ou em parte as determinações da Resolução nº 194/2014-CNJ e 22 não haviam cumprido nem um item da resolução. Dentre esses tribunais estava o TJ/PA.

Na apresentação do Plano de Ação, disponível no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, de janeiro de 2016³², é informado que: “O plano de ação de priorização do 1º grau foi estabelecido com fulcro no resultado obtido a partir do Plano de gestão do biênio 2015-2017 e de outras iniciativas do TJ/PA, devidamente alinhados ao Planejamento Estratégico Nacional e estadual”. Ao envolver magistrados e servidores de todos os municípios do estado para participar no desenvolvimento do planejamento estratégico 2015-2020, o plano visou seguir a diretriz nacional de gestão compartilhada. No Relatório de acompanhamento da política pública, disponibilizado no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Pará, que abrange o período de julho a dezembro de 2015,³³ estavam em andamento 34 ações vinculadas as nove linhas de atuação previstas no artigo 2º da Resolução nº 194/2014-CNJ. Dessas, apenas 07 ações foram executadas em sua totalidade e nenhuma tinha relação com equilíbrio orçamentário entre os graus de jurisdição e a realocação de cargos de servidores. Em 2016, após o impeachment de Dilma, o Comitê Gestor teve suas atividades encerradas.

3. Profissionalização do campo judicial

O processo de reforma judicial produz um tipo de retórica autoritária. Esta, segundo Codato, tem uma função dupla: enquanto ela celebra a despolitização da política, apresentando os agentes do aparelho do Estado

32 Disponível no link: <https://bit.ly/2YYoe2U>. Acesso em 15 de abril de 2020.

33 Disponível no link: <https://bit.ly/2YZZCqz>. Acesso em 15 de abril de 2020.

como técnicos em administração pública, ela, ao mesmo tempo, encobre a transformação dos atributos sociais e profissionais da classe política no processo de modernização institucional³⁴.

O processo de institucionalização abrigado dentro da Constituição Brasileira de 1988 e as Reformas Judiciais trazidas pela EC n. 45/2004 não significam somente a autonomização da esfera judicial e política (Poder Executivo), mas uma rearticulação específica que gera seletividades institucionais específicas com a profissionalização do campo judicial e o surgimento de um novo tipo de elite do campo judicial.

Esse novo tipo político do campo judicial exhibe carreira política externa com recursos extraídos das posições políticas ocupadas com qualidades políticas extraordinárias, domínio da retórica e de capacidade de negociação e é fruto da nova legitimação de capitais de novo tipo do campo de administração político judicial. Ele encarna a renovação profissional e social da elite, no sentido de que auto representa os traços característicos e incorporados na representação de si mesmo quando age objetivamente como garantidor da função social da elite. Tal renovação não significou uma revogação dos perfis sociais e ocupacionais, ou, dizendo de outro modo, houve a valorização de um novo tipo social que marca um novo tipo de recrutamento da elite burocrática, mas não uma mudança na fonte de recrutamento.

A chefia do Poder Executivo do Estado do Pará está monopolizada pelo PSDB desde 1994, com uma pequena interrupção em 2006, com o exercício de somente 1 único mandato da ex-governadora Ana Júlia Carepa (PT). Tal manutenção do exercício político no executivo paraense garantiu ao PSDB a possibilidade de vertebrar o Judiciário estadual. Tal fato somente é comparável ao ocorrido no Estado de São Paulo que, desde 1994, sem interrupções, tem o monopólio do controle do Poder Executivo pelo PSDB. Junto a essa vertebração político-partidária se produziu, de 2005 a 2015, um assim chamado processo de modernização do Judiciário estadual, alicerçado na figura que estabelece vínculos políticos e pessoais com o Executivo.

Segundo Luciana Cardoso, na análise das reformas legais direcionadas ao sistema de justiça paulista entre janeiro de 2005 e junho de 2015, o termo sistema de justiça se fez presente em 164 propostas de iniciativa legal³⁵.

34 CODATO, 2008.

35 CARDOSO, 2017.

Das propostas levados a cabo por meio do Poder Legislativo, buscamos verificar se seria possível identificar potenciais protagonistas na apresentação das propostas normativas e avançamos para a sistematização dos resultados destacando a autoria dos projetos e o desfecho da tramitação.

Com relação à autoria das propostas, os governadores do Estado foram os principais atores a terem propostas aprovadas. Isso também acontece no Estado do Pará, tanto na categoria “organização do sistema de justiça” (vale enfatizar que a ex-governadora Ana Júlia Carepa aumenta sensivelmente os vencimentos dos procuradores da Procuradoria Geral do Estado e também dos Defensores Públicos estaduais) quanto no assunto remuneração e vantagens adicionais.

As instituições da justiça apareceram em segundo lugar, com 9% dos projetos, sendo o TJ/SP o principal ator do sistema de justiça na esfera legislativa, respondendo com 49% do total de propostas das instituições de justiça³⁶. Apesar da iniciativa legal, os projetos apresentados tanto pelo governador Geraldo Alckmin, como os apresentados pelo TJ/SP, representaram 67% dos projetos submetidos ao regime de urgência dos aprovados no âmbito legislativo. Verificamos³⁷ que no período analisado (2005-2015), somente 32 propostas de reformas foram efetivamente convertidas em lei complementar ou lei ordinária, sendo que, de acordo com as informações sintéticas do site da ALESP, 22 dispunham sobre vencimento ou vantagem remuneratória e 10 sobre a organização judicial. No Pará, desses projetos convertidos em lei, torna-se importante enfatizar a Lei n. 3.213, de 22 de junho de 2006, que cria o plano de carreira dos Servidores do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, a Lei n. 4269, de 23 de maio de 2006, que garante autonomia funcional e aumento de vencimentos aos Defensores do Estado do Pará e o Decreto-legislativo n. 865, de 11 de agosto de 2007, que institui o aumento dos Procuradores do Estado.

Destaca-se duas reformas que indiretamente influenciaram os vencimentos dos membros da carreira, à medida que previram reestruturações organizacionais que implicavam alteração nas entrâncias (2008 e 2009) judiciárias, que significavam níveis de carreira e, conseqüentemente, aumento dos níveis remuneratórios.

36 CARDOSO, 2017.

37 CARDOSO, 2017.

Das reformas aprovadas via legislativo, apenas 17% não tinham repercussão pecuniária e 47% das leis aprovadas dispuseram sobre vantagens, tais como auxílios, gratificações, bonificações e afins. As vantagens ou foram instituídas pelas leis aprovadas no período ou são percebidas nas leis reformadas, com a entrada em vigor das normativas do período, através da possibilidade de créditos adicionais ou complementares. Tal possibilidade de suplementação orçamentária para custeio de novas despesas ganha relevo quando consideramos que 21% do total de créditos adicionais do Estado foram destinados ao Poder Judiciário, somente no ano de 2015. No mesmo período somente o Poder Executivo recebeu essa mesma suplementação.

A Emenda Constitucional n.45/2004 foi, sem dúvida, o grande marco da Reforma Judicial no Brasil e, apesar de ser mais conhecida por dispor sobre a criação do CNJ, desde o seu art. 1º trata de questões afetas ao orçamento federal, em diálogo com o receituário ordinário de reformas, e é nesse contexto que abriga dispositivos que tratam da suplementação orçamentária da justiça. As alterações preveem que as instituições judiciais não poderão realizar despesas ou assumir obrigações que extrapolem os limites da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, exceto mediante abertura de créditos suplementares. Esse dado fundamental só foi possível ser observado graças a tese de Luciana Cardoso³⁸.

Observa-se que as Leis Orçamentárias aprovadas tanto na Assembleia Legislativa de São Paulo como na do Pará, entre 2008 a 2015, continham seção específica que autorizava a abertura de créditos suplementares pelo Poder Executivo, apesar da Constituição Estadual atribuir à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo a apreciação da abertura desses créditos adicionais. No caso de São Paulo, Cardoso observou que regularmente o Tribunal recebeu adicionais suplementares na ordem de 30 milhões a mais do que previsto na receita orçamentária. Não foi possível, diante da indisponibilidade dos dados relativos aos pagamentos efetivados pelo TJ/PA aos membros da magistratura, verificar como se compõe a despesa média mensal com magistrados na justiça estadual do Pará, assim como não foi possível compreender qual o percentual desse total destinado aos recebimentos para além dos subsídios.

38 CARDOSO, 2017.

4. Considerações finais

As reformas iniciadas em 2004 no campo político da administração judicial parecem expor um problema fundamental do Estado brasileiro, que é o processo de modernização autoritária produzido dentro das estruturas burocrático-políticas. Esse processo, antes de qualquer coisa, serve para inviabilizar a materialização da participação e da inclusão dentro das instituições estatais, como apontam Offe e Poulantzas.

Esse processo de “modernização autoritária” à brasileira se expressa no campo político da administração judicial através de seu acentuado grau de autonomização em relação às outras instituições democrático-representativas desde, pelo menos, o processo de institucionalização dos poderes e prerrogativas ganhos pelos atores do campo judicial em 1988 e em 2004. Constatou-se, também, que tal autonomia reforçou a seletividade sistêmica do campo judicial, que gerou um “novo” tipo de elite judicial e de articulação desta com os executivos estaduais. Vale ressaltar que tal elite judicial se auto representa como portadora da modernização e da profissionalização do campo judicial e incorpora o habitus dessa auto representação, e que a articulação do Executivo e do Judiciário se estabelecem de modo a garantir o insulamento dessa elite em relação aos outros partícipes do campo político-burocrático.

O processo de reforma judicial produz um tipo de retórica autoritária. Esta tem uma função dupla: enquanto ela celebra a despolitização da política, apresentando os agentes do aparelho do Estado como técnicos em administração pública, ela, ao mesmo tempo, encobre a transformação dos atributos sociais e profissionais da classe política no processo de modernização institucional.

Assim, refletir sobre processos de substancialização democrática e processos de luta contra a dominação social dentro de um Estado que continua produzindo autoritarismo na sua própria estrutura institucional, exigiria repensar os modelos de recrutamento, socialização e formação dos atores e do próprio campo da administração política judicial.

Referências

- ALMEIDA, F. N. R. DE. *A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da Justiça no Brasil*. Tese de Doutorado – São Paulo: Universidade de São Paulo, 17 set. 2010.
- ARANTES, R. B. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 2002.
- BONELLI, M.G. *Profissionalismo e política no mundo do direito: as relações dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado*. São Carlos: Ed. UFSCar/Sumaré, 2002.
- BONELLI, M.G. Os magistrados, a autonomia profissional e a resistência à reforma do Judiciário no Brasil. In: *Congresso da LASA*. Toronto, 2010.
- CARDOSO, Luciana Z. *Um espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbrincamento das disputas do sistema de justiça paulista com as disputas da política convencional*. Tese de doutorado defendida na Escola de Administração da FGV-São Paulo, 2017.
- CARVALHO, Ernani. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem, *Revista de Sociologia Política*, n.23, pp 127-139, 2004.
- CARVALHO, E; LEITÃO, N. O poder dos juízes: Supremo Tribunal Federal e o desenho institucional do Conselho Nacional de Justiça. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 21, n.45, Curitiba, Março, 2013.
- CITADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.
- CODATO, Adriano. A Formação do campo político profissional do Brasil: uma hipótese a partir do caso de São Paulo. *Revista de Sociologia Política*, v.16, n.30, pp. 89-105, jun.2008.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2016: ano-base 2015*. Brasília: CNJ, 2016.
- DA ROS, L. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. Newsletter. *Observatório de elites políticas e sociais do Brasil.*, pp. 2–15, jul. 2015.
- DEZALAY, Yves; GARTH, Bryan. Constructing law out of power: Investing in Human Rights as an Alternative Political Strategy In: A. Sarat; S. Schingold (eds.). *Cause Lawyering and The State in a Global Era*. Oxford, New York, Oxford University Press, pp. 354-381, 2001.

- DEZALAY, Yves; GARTH, Bryan. Patrones de Inversión Jurídica Extranjera y de Transformación del Estado em América Latina, In: L. Friedman; R. Perdomo; H. Fix-Fierro (orgs.). *Culturas jurídicas Latinas de Europa y América em Tiempos de Globalización*. México, Unam, pp. 723-747, 2003.
- ENGELMANN, F. A Judicialização da Política e a politização do judiciário no Brasil: notas para uma abordagem sociológica. *Revista da Faculdade de Direito* 1(22), 2017. DOI 10224560104-6594.72641.
- FRAGALE FILHO, R. Conselho Nacional de Justiça: Desenho Institucional, Construção de Agenda e Processo Decisório, *Dados, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 56, n.4, pp. 975-1007, 2013.
- GARAPON, Antoine. *O Juiz e a Democracia: o guardião das promessas*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- GAITI, B; ISRAEL, L. Sur l'engagement du droit dans la construction des causes. *Politix: Revue de Sciences Sociales du Politique*, v. 16, n.62, pp. 17-30, 2003.
- GARRAUD, P. La politique à l'épreuve du jugement judiciaire. La pénalisation croissante du politique comme 'effet induit' du processus d'automatisation de l'institution judiciaire. In: BRIQUET, J.L.; GARRAUD, P. *Juger la politique*. Rennes: Presses Universitaire de Rennes, pp. 25-44, 2001.
- HIRSCHL, R. The Political Origins of the New Constitutionalism. In: *Indiana Journal of Global Legal Studies*, v. 11, pp. 71-108, 2004.
- LAURIS, É. *Acesso para quem precisa, justiça para quem luta, direito para quem conhece. Dinâmicas de colonialidade e narra(alterna)tivas do acesso à justiça no Brasil e em Portugal*. Tese de Doutorado - Coimbra: Universidade de Coimbra, 2013.
- MENDES, Conrado H. *Controle de Constitucionalidade e Democracia*, São Paulo: Ed. Elsevier, 2007.
- POULANTZAS, N. *L'État, le pouvoir, le socialisme*. Paris : Les Prairies Ordinaires, 2013 [1978].
- POGREBINSCHI, Thamy. *Judicialização ou Representação? Política, Direito e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- OFFE, C. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- SADEK, MT. (Org). *O sistema de justiça [online]*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

- SADEK, MT. “Judiciário: mudanças e reformas”. *Estudos Avançados*, 18(51), pp. 79-101. 2004.
- SADEK, MT. Estudos sobre o sistema de justiça. In: S. Miceli, ed. *O que ler na ciência social brasileira*. V. 4. São Paulo: Sumaré. 2002.
- TAMANAH, B. Z. The dark side of the relationship between the rule of law and liberalism. *NYU, Journal of Law & Liberty*, v. 33, pp. 516–547, 2008.
- TATE, C. N.; VALLINDER, T. (Eds.). *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press, 1997.
- TOMIO, Fabrício R. L; CARVALHO, Ernani. Dossiê política, direito e judiciário: uma introdução. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 21, n. 45, Curitiba, Março, 2013.
- VIANNA, L. Werneck et AL. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- VIANNA, L. Werneck. *A Democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG ed; Rio de Janeiro: IUPERJ/UCAM/FAPERJ, 2002.
- VIANNA, L. Werneck et AL. Dezessete anos de judicialização da política. *Tempo social*, vol.19, n.2, São Paulo, novembro de 2007, pp. 39-85.

Autora convidada.