

Sistematizando os diálogos

Paulo César Carbonari

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

CARBONARI, PC., org. Sistematizando os diálogos. In: *Relatório reforma do judiciário* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2010, pp. 68-78. ISBN 978-85-7982-030-4. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

5. SISTEMATIZANDO OS DIÁLOGOS

Sistematizar é organizar, de acordo com alguns critérios, pontos nucleares do debate. É exercício de interpretação. Por isso, é nossa intenção, como relator dos debates, tomando em conta alguns critérios, as posições apresentadas no debate e alguns temas da conjuntura do debate nacional sobre a Reforma do Judiciário, apresentar uma sistematização. Informamos, desde já, que ela não substitui a leitura e a riqueza das opiniões e dos aspectos que se encontram nas exposições. Quer muito mais servir de chave de leitura para elas. Neste sentido, não será exaustiva e abordará aspectos que a nosso juízo consideramos relevantes.

Organizaremos a sistematização em três grandes critérios: 1) Diagnóstico do Judiciário e do Acesso à Justiça; 2) Justificativa para Reformar ou não o Poder Judiciário; 3) Propostas defendidas, aqui elegendo algumas mais referenciadas nos debates e presentes no debate nacional sobre o assunto. Dentro de cada critério, procuraremos apontar ênfases, convergências e divergências. Mais do que mapear opiniões e posições interessa-nos situá-las. Eventualmente faremos referências aos que as defenderam. Mas faremos o possível para não operar desta maneira, visto que nem sempre as opiniões e posições foram explicitamente colocadas sobre todos os assuntos, o que dificulta este exercício.

5.1. DIAGNÓSTICO DO JUDICIÁRIO E DO ACESSO À JUSTIÇA

Observaremos dois aspectos: a compreensão conceitual e a análise da situação desses dois temas.

Sobre a compreensão conceitual, verifica-se uma complementaridade entre Judiciário e Acesso à Justiça, considerando que o segundo é elemento fundamental do primeiro, mas é mais amplo. Ou seja, a compreensão da maioria dos participantes dos diálogos aponta para a ideia de que acesso à justiça é mais do que acesso ao Judiciário. Esta noção está baseada numa ideia ampla de justiça que trabalha aspectos de acesso a condições humanizadas de vida e entende o acesso ao Judiciário como um dos mecanismos disponíveis à cidadania para que possa mediar conflitos que se apresentam no processo de realização da justiça. Poderíamos dizer que o acesso à justiça, neste sentido, é responsabilidade do conjunto dos poderes do

Estado e também das organizações da sociedade civil. O Judiciário tem uma parcela desta responsabilidade, sobretudo no sentido de prover condições para que o próprio acesso à justiça em sentido mais amplo possa ser ou não tornado demanda de mediação judicial. Havendo, no entanto, dúvidas e divergências sobre o real potencial deste poder incidir de maneira significativa nesta perspectiva, até porque há posições que entendem a necessidade de criar mecanismos sociais de mediação que não levem a uma judicialização da vida em sentido amplo.

No que diz respeito à noção de acesso à justiça no âmbito do Judiciário, a compreensão é que estão em jogo pelo menos dois aspectos: a) a disponibilização de mecanismos e instrumentos; b) a construção de uma cultura ou o conhecimento popular destes e do próprio poder Judiciário. Observa-se, portanto, que, para a maioria dos participantes, acesso à justiça é mais do que previsão de igualdade formal ou de formalismos legais que assim o determinem. Exige materialidades que traduzam o acesso concretamente de forma tangível para os mais pobres e historicamente discriminados, de modo especial. Nisto pode-se também entender o segundo aspecto. Ou seja, há uma clara percepção de que o Judiciário é desconhecido tanto na sua estrutura e funcionamento geral quanto no que diz respeito aos mecanismos e instrumentos de acesso a ele. Em suma, acesso à justiça é condição estruturante de promoção concreta da cidadania e de realização dos direitos humanos.

A compreensão comum é de que o Judiciário é um dos poderes republicanos e que, como tal, mesmo tendo uma natureza específica que o distingue dos demais, para a maioria, deveria caminhar para uma atualização que exatamente possa justificá-lo desta maneira. Ou seja, há uma compreensão de que, mesmo sendo poder republicano com natureza específica, haveria necessidade de qualificá-lo, a fim de superar resquícios de autoritarismo e aristocracia que persistem. Não há divergências sobre a importância do Judiciário ser fortalecido e, de modo especial, ser aproximado da vida da comunidade. É comum a opinião de que a ampliação do acesso à justiça, associada à modernização e agilização de procedimentos e processos qualificaria a institucionalidade democrática em nosso País.

No que diz respeito ao diagnóstico da situação, é comum a avaliação de que há problemas estruturais de acesso à justiça e de que o Judiciário precisa avançar em agilidade, credibilidade e efetividade, além de outros

aspectos. Há uma avaliação unânime de rechaço às posições que defendem a adequação do Judiciário aos ditames mercadológicos patrocinados pelo Banco Mundial. Há também um claro rechaço a constituição de uma justiça para os pobres e outra para os ricos, o que denota de modo especial a necessidade de qualificação do acesso à justiça, sobretudo aos mais pobres e historicamente discriminados. Há também uma consciência de que são múltiplos e complexos os fatores que contribuem para que o Judiciário ainda seja pouco acessível e atenda aos mais pobres. Há também uma consciência clara e comum de que a autonomia e independência dos juízes são elementos determinantes para preservar o caráter de imparcialidade da Justiça. No entanto, há uma crítica consistente no que diz respeito à confusão entre imparcialidade e neutralidade, já que há uma exigência de que os juízes sejam profundos conhecedores dos conflitos e da situação social, além do conhecimento do arcabouço legal. A decisão do juiz é mais do que a aplicação formal da lei, suas decisões são sempre contextualizadas e demandam uma carga forte de interpretação, o que remete para a não aceitação da posição de neutralidade. Há também concordância sobre a necessidade de qualificar e até simplificar mecanismos processuais a fim de inibir recursos protelatórios de decisão, considerando o argumento que isto, em geral, tem servido apenas para favorecer a parte mais forte nas contendas judiciais. Ademais, mesmo sem muito consenso, há uma apreciação sobre a necessidade de superação da postura patrimonialista que tem inibido uma compreensão e aplicação da justiça em sentido mais amplo. Isto vale tanto para a constituição do arcabouço legal quanto para a jurisprudência e a processualística. Outro aspecto que é amplamente rechaçado é o corporativismo que marca a postura e em boa medida as decisões do Judiciário. Há reconhecimento sobre a necessidade de um certo sentido de corpo, como é comum a qualquer instituição. No entanto, o exagero corporativo é indicado como um dos componentes da resistência à mudança e à atualização, muitas vezes até do tipo administrativo e de contratação de pessoal, que se manifestam em pelo menos dois aspectos mais tangíveis, o nepotismo e o investimento mais amplo em informatização, por exemplo.

Há um reconhecimento da importância de medidas como a criação de Juizados Especiais, o que tem facilitado o acesso e agilizado os procedimentos. No entanto, há divergência e oposição a propostas que obriguem a tramitação de todos os processos que se enquadrem nos parâmetros dos Juizados Especiais, inibindo a possibilidade de sua

tramitação pela justiça comum. Há ainda quem pense que seja necessário não somente criar Juizados Especiais para os casos de menor monta e defenda a criação de Juizados Especiais ou até a des-judicialização de questões de grande monta, que envolvem, por exemplo, contendas entre grandes agentes econômicos.

No que diz respeito ao processo administrativo do Poder Judiciário, observa-se claramente propostas de modernização e de ampliação da participação. Seja no processo de decisão sobre alocação e aplicação de recursos, considerado obscuro e enviesado, já que, por exemplo, há manifestações claras de que a opulência dos tribunais poderia ser substituída pelo investimento em informatização. Ainda sobre a administração há quem defenda que seja feita por técnicos concursados para tal, deixando de ser tarefa de magistrados. No tocante a composição da direção dos tribunais há uma clara demanda por democratização na forma de escolha e na superação do critério exclusivo de antiguidade e mérito. No tocante à forma de ingresso há unanimidade sobre a importância de fortalecer a via do concurso, inclusive com defesas no sentido de sua qualificação e até de sua uniformização. Há rechaço às terceirizações explícitas ou “bradas” e a toda e qualquer forma de nepotismo direto ou transversal.

No tocante ao acesso, há uma análise quase unânime de que é um dos principais gargalos, sobretudo para os mais pobres e discriminados. Ou seja, há deficiências de compreensão do próprio poder Judiciário, o que inibe o acesso e também dificuldades de estrutura de suporte, como a de defensores públicos disponíveis. Há neste ponto posições comuns de defesa da necessidade de ampliação e qualificação das defensorias públicas e também de sua constituição com maior independência. Um terceiro aspecto é o da linguagem, também apontado como elemento inibidor. Ou seja, em geral a linguagem tecnicista afasta as pessoas da compreensão de questões muito elementares. Ademais, a ausência de formação e educação cidadãs sobre a legislação e o poder judiciário, de modo geral, afastam a população da compreensão do linguajar tecnicista que marca o Judiciário. Há também um diagnóstico de que persiste a confusão sobre o papel constitucional do Ministério Público na promoção de ações de proteção de direitos, apesar de todos os avanços que já podem ser identificados no sentido de ampliar e qualificar a atuação deste em questões coletivas. Os Juizados Especiais ampliaram e facilitaram o acesso à justiça. Mas, há avaliações de que

persistem neles um conjunto de ritualísticas e procedimentos que afastam a população da compreensão de suas decisões. Identificaram-se também experiências construtivas de socialização do saber e até de mediação de conflitos que tem ampliado o conhecimento e as condições de acesso popular à Justiça, como é o caso das Promotoras Legais Populares, entre outros exemplos.

A vigilância cidadã sobre o Poder Judiciário também tem crescido, através da organização de Observatórios do Judiciário, por exemplo. No entanto, há uma constatação geral de que tanto as organizações da sociedade civil quanto a população em geral, ainda estão muito longe de incidir, de discutir e de ter propostas mais consistentes e amadurecidas sobre o tema.

Em suma, sobre o acesso à justiça, em sentido estrito, a avaliação é de que precisa ser enfrentado como uma das prioridades urgentes para tornar o Judiciário mais próximo da comunidade, de modo especial dos mais pobres e historicamente discriminados, e para que a comunidade possa compreender e agir, se assim entender necessário, por essa via na solução dos conflitos. Note-se que há uma preocupação com a não transformação do Judiciário na principal mediação dos conflitos, apesar dos dados mostrarem aumento de demandas judiciais, há resistências à ampliação da judicialização, como já apontamos acima. Por outro lado, qualificar o acesso é promover condições concretas para que a população possa decidir sobre e quando lhe convém acessá-lo e, se assim, decidir, que possa contar com todos os recursos e mecanismos, da melhor qualidade, para fazê-lo.

Em linhas gerais, pode-se dizer que o diagnóstico aponta para a necessidade de mudanças no Poder Judiciário.

5.2. REFORMAR O JUDICIÁRIO?

Salvas as divergências sobre abrangência e profundidade, é unânime a opinião da necessidade de reformar o Poder Judiciário.

As divergências de abrangência podem ser identificadas em posições que defendem uma reforma ampla que democratize no sentido da participação direta da população na escola de dirigentes e de definição de prioridades administrativas e outras que defendem apenas ajustes

procedimentais (exemplo, mudanças no processo ou na administração mais profissionalizada). Intermediariamente a estas, estão posições que conjugam as duas, com mais ênfase para um ou para outro dos extremos.

As divergências de profundidade podem ser identificadas quando se trata de resistir à Súmula Vinculante e defender a independência do juiz, com as quais todos parecem concordar, mas, ao mesmo tempo, advogar a necessidade de agilizar a prestação da justiça com o fortalecimento de juizados especiais como caminho comum para casos de menor vulto. Ainda neste ponto, há os que defendem que mudanças legislativas seriam suficientes para produzir efeitos positivos no trabalho do Judiciário, sem haver necessidade de reforma constitucional e os que defendem estas reformas, mas acreditam também na necessidade de reforma do judiciário. Em suma, este pequeno exercício de explicitação de divergências serve para mostrar que os posicionamentos sobre a reforma do Judiciário são os mais diversos e atendem a interesses distintos.

Considerando estas divergências, pode-se, no entanto, notar que a defesa da reforma do Judiciário indica que ela deveria vir para:

- a) Ampliar e qualificar o acesso à justiça: Mostrando claramente a contradição que exclui os mais pobres do acesso a ela e facilita o acesso aos poderosos, exigindo, portanto, uma reversão estrutural na forma de prestação jurisdicional que permitisse o acesso em condições de igualdade reais.
- b) Democratizar o poder: A superação de posturas e práticas aristocráticas e antidemocráticas na organização do poder Judiciário e a criação de condições de maior transparência e controle público emergem como desafios fundamentais. Afinal, democratizar o Judiciário mostra-se como requisito nuclear para consolidar o processo de democratização do país.
- c) Agilizar suas decisões: Esta finalidade não comunga com a manutenção de estruturas de empobrecimento de recursos para uns e de manutenção de exagero de recursos para outros ou com a proposição de mecanismos que engessem a renovação da interpretação na aplicação da lei. Incide centralmente na ideia da qualificação e renovação da estrutura de processo e na defesa de mudanças de competência dos tribunais superiores.

- d) Tomá-lo mais próximo da comunidade: Especialmente dos mais pobres e historicamente discriminados, seja na possibilidade de acesso, na forma de operar a linguagem, na contextualização das decisões e, especialmente na capacidade de oferecer defesa e promoção dos direitos humanos fundamentais.

Em linhas gerais, portanto, a Reforma do Judiciário, para as organizações da sociedade civil viria para fortalecer a democracia e a proteção dos mais fracos.

5.3. PROPOSTAS

O elenco de propostas que deveriam ser contempladas na Reforma do Judiciário é amplo e controverso. Não há unanimidade sobre quais seriam exatamente as propostas a serem defendidas, quais seriam prioritárias ou quais não teriam apoio de qualquer tipo. Várias propostas foram apresentadas, muitas discutidas, outras apenas indicadas. Talvez o espírito do Seminário, construído na base de diálogos, tenha contribuído para não fechar posições e sim para abri-las. De qualquer forma, tomando em conta o debate que está colocado no Congresso Nacional e na sociedade, colhemos algumas questões nucleares e sistematizamos alguns pontos de proposição, com a anotação das devidas divergências.

Controle externo

De todas esta seguramente é a questão mais polêmica. Há desde posições que se opõe a ele plenamente, até as que o defendem de forma ampla, passando por outras que o defendem em marcos intermediários. Todos rechaçam qualquer tipo de controle externo sobre a decisão do juiz e a intervenção no conteúdo das decisões. A maioria entende ser necessária alguma forma de controle externo de questões administrativas. Entre os que defendem o controle externo nestes moldes, todos defendem a constituição de organismos que contemplem a participação de magistrados e de organizações de fora do Poder Judiciário. Alguns defendem que além destes, também participem servidores do Poder e também cidadãos comuns em maior número que os magistrados.

Ingresso e saída

Há uma defesa clara da necessidade de fortalecer a forma de ingresso unicamente por concurso (inibindo as contratações por interesse que facilitam o nepotismo). Sobre este ponto há propostas que defendem a unificação dos concursos e outras que mesmo não entrando no mérito desta proposta, entendem que seja necessário avançar na qualificação dos conteúdos a serem exigidos, incluindo-se, por exemplo, temas de direitos humanos. No que diz respeito à saída há defesa da quarentena como recurso necessário, como forma de impedir tráfico de influência e outros problemas a ela assemelhados.

Defensoria Pública

É unânime a defesa da proposta de ampliação, qualificação e de maior independência para a Defensoria Pública. Esta proposta é apontada como um dos principais instrumentos para qualificar o acesso à justiça para os mais pobres. Não há acordo sobre a maior ou menor especialização destes órgãos.

Súmula vinculante

Há acordo na rejeição da proposta de Súmula Vinculante. Todos a entendem como instrumento que no afã de agilizar, resultaria em engessamento da ação do juiz e no cerceamento de sua autonomia e, sobretudo, na necessária renovação na aplicação do direito. Em suma, tenderia a tornar o Judiciário ainda mais conservador. Há dúvidas e divergências sobre a implementação da Súmula Impeditiva de Recurso, apesar de haver maior simpatia a esta.

Democratização do Judiciário

Todos concordam com a necessidade de democratização do Judiciário. No entanto, há divergências sobre sua amplitude: há os que defendem somente a ampliação do fórum de escolha dos dirigentes dos tribunais para o conjunto dos magistrados, outros que defendem a ampliação também para os servidores e até os que, mesmo sem explicitar,

gostariam de ver juízes eleitos pela população. Há uma clara defesa da ampliação da participação (para uns somente os magistrados, para outros incluindo servidores, para outros ainda toda a sociedade) nas decisões sobre alocação de recursos e fiscalização dos gastos, com defesa de orçamento participativo no Judiciário, por exemplo. Além disso, há unanimidade sobre a necessidade de democratizar o acesso à justiça, especialmente promovendo condições objetivas para que os mais pobres e historicamente discriminados possam acessá-lo quando o desejarem e com bons serviços.

Tribunais Superiores

A principal proposta é a de transformação do Supremo Tribunal Federal em tribunal constitucional. No entanto, o debate não foi aprofundado, de tal forma que não se pode identificar grandes divergências em relação à proposta, mas também não há grandes defesas dela.

Competências em Direitos Humanos

Há uma clara defesa da necessidade de ampliação da capacidade e acolhida dos temas e questões de direitos humanos pelo Judiciário. A leitura é de que os direitos humanos deveriam se constituir numa das matérias de maior relevância na prestação da justiça. Há divergências sobre a federalização dos crimes contra os direitos humanos. Todos concordam que esta não é a única solução para qualificar a ação do Judiciário neste tema. Mas, há entendimentos de que pelo menos esta medida permitiria um tratamento mais consistente do tema. Em suma os que a defendem concordam com a proposta de iniciativa de advocação pelo Ministério Público Federal e decisão do Supremo.

Processualística

Mesmo sem esboçar propostas concretas, há uma defesa comum da necessidade de produzir modificações no Processo, de tal forma a impedir o excesso de recursos protelatórios – que somente servem para isso e para nada mais. Há divergências, no entanto, se isto deveria ser feito com alterações nos Códigos de Processo ou se isto poderia ser feito com ajustes

pontuais ou até com decisões administrativas – sobretudo no âmbito do Poder Executivo, um dos que mais utiliza recursos deste tipo. Outro ingrediente que aparece nesta questão é a necessidade de equilibrar o ritual e o mérito no tocante às decisões, já que há uma avaliação de que em boa medida tem pesado mais o primeiro que o segundo.

Acesso à Justiça

Neste ponto há unanimidade sobre a necessidade de qualificar e ampliar o acesso, sobretudo para os mais pobres e discriminados historicamente. Há propostas que indicam alterações estruturais e outras que apontam para a necessária facilitação e aproximação, o que produziria mudanças significativas, mas sem grandes intervenções estruturais. No campo da primeira, está o fortalecimento e qualificação dos Juizados Especiais (não havendo acordo sobre a exclusividade), a interiorização da Justiça com a criação de Varas e Juizados fixos ou itinerantes, a extinção da necessidade de defensor para casos mais simples (proposta não completamente consensual), a desjudicialização de contendas entre grandes agentes econômicos (proposta pouco aprofundada), a ampliação, qualificação e independência da Defensoria Pública, a ampliação da atuação do Ministério Público em questões coletivas, entre outras medidas. No campo do segundo, estão propostas como a de reformulação das abordagens e da linguagem, facilitando a compreensão popular da justiça, a ampliação do conhecimento sobre o acesso e a prestação da Justiça com a inclusão de temas como estes no processo educacional, a formação de agentes populares de promoção do acesso à justiça, a instituição e reconhecimento de mecanismos informais de mediação de pequenos conflitos, a aproximação maior dos juízes das situações e do contexto onde atuam, entre outros aspectos. Finalmente, é profunda a aspiração comum de que garantir acesso à justiça é dar passos significativos na promoção dos direitos humanos e nas condições de acesso à sua proteção, sobretudo para as populações mais pobres e discriminadas.

Como dissemos inicialmente, a intenção não é construir uma pauta ou agenda de propostas da sociedade civil, sendo exaustivo e condensando toda a riqueza e a pluralidade do debate. O que fizemos é apenas um exercício de organização das diversas ideias e propostas que marcaram os

debates. Certamente este exercício está longe de contemplar o conjunto das aspirações e das proposições. No entanto, como também já dissemos, que sirva como chave de leitura dos diversos diálogos que foram realizados e que certamente continuam.