

12 O PODER JUDICIÁRIO NA REFORMA DO ESTADO

MARIA THERESA SADEK

Estamos distantes, hoje, do período em que questões sobre o Judiciário diziam respeito apenas a especialistas. O debate tem se intensificado, chamando cada vez mais a atenção não apenas de juristas e operadores do sistema de justiça, mas também de congressistas, da grande imprensa e de representantes da sociedade civil. Comissões têm sido criadas para examinar o problema e sugerir soluções. Mesmo organismos internacionais, outrora mais preocupados com temas estritamente econômicos, têm alertado para a urgência de reformas no sistema de justiça. Apesar dessa mudança e do relativo consenso sobre a existência de uma crise nessa área, ainda é baixo o grau de concordância, quer sobre as causas que têm provocado a insatisfação com a administração e a distribuição de justiça no país, quer sobre os itens que deveriam constar de uma agenda de reformas. Este texto tem por objetivos propor um diagnóstico sobre as dificuldades na efetivação de uma prestação jurisdicional mais eficiente e mapear o debate sobre as principais soluções advogadas como indispensáveis para aprimorar o Judiciário.

I DIAGNÓSTICO

A insatisfação com a prestação jurisdicional não é um problema recente, nem peculiar ao Brasil. Críticas ao desempenho das instituições encarregadas de distribuir justiça praticamente acompanharam a instalação e o desenvolvimento destas organizações. Desde as primeiras cortes, criadas ainda no pe-

ríodo colonial, vozes se levantaram mostrando sua inoperância e quanto distavam de um modelo de justiça minimamente satisfatório. As profundas mudanças – econômicas, sociais e políticas – que marcaram o país nos últimos séculos não provocaram alterações, nem no mesmo ritmo, nem em igual profundidade, no sistema de justiça. Ao contrário, chega a ser dominante a idéia de que estas instituições, além de incapazes de responder à crescente demanda por justiça, tornaram-se anacrônicas e, pior ainda, refratárias a qualquer modificação.

Esta constância nas críticas à justiça não é, entretanto, singular ao Brasil. Em praticamente todos os países têm sido reiterados os argumentos mostrando deficiências na prestação jurisdicional. Tais argumentos não particularizam nem mesmo os países mais pobres e/ou sem longa tradição democrática.¹ É claro que recorrer à universalidade da crítica não significa igualar em um mesmo patamar experiências distintas, nem mesmo minimizar o problema. Mas significa, isto sim, chamar a atenção para uma questão que tem mobilizado a preocupação de analistas e dirigentes políticos em todos os cantos do mundo.

Ainda que se ressalte que o sentimento de insatisfação seja antigo e comum a grande parte dos países civilizados, há, contudo, que se acentuar os traços que têm diferenciado a crise da justiça no Brasil e conferido particularidades para os últimos anos. A situação recente difere de todo o período anterior em pelo menos dois aspectos: a justiça transformou-se em questão prioritária – constando da agenda de reformas – e tem diminuído o grau de tolerância com a baixa eficiência do sistema judicial.

Por outro lado, é possível sustentar que a peculiaridade do caso brasileiro, como de resto da maior parte dos países latino-americanos, está na magnitude dos sintomas indicando a necessidade de reformas. Um trabalho desenvolvido pelo BID em 1994 concluiu que o setor judiciário da região apresenta enorme atraso em relação às outras áreas da atividade pública. As várias dificuldades concentram-se na perda de confiança da opinião pública; no reconhecimento da obsolescência dos procedimentos legais; na escassez de recursos; na crescente litigiosidade nas relações sociais; e na progressiva congestão dos serviços. Avalia ainda este estudo que, para que fossem colocados totalmente em dia os trabalhos, o processamento de novas ações teria de ser suspenso, por vários anos. Na mesma direção, o *World Competitiveness Report* de 1994, comparando a confiança pública no Poder Judiciário em 35

1 Apenas a título de exemplo, pesquisa conduzida pelo jornal *Le Monde*, em 1997, mostra que 66% dos franceses manifestam descontentamento com a Justiça. O presidente Chirac, assim que tomou posse, nomeou uma comissão encarregada de propor mudanças que aprimorassem o atendimento jurisdicional naquele país.

países industrializados e em desenvolvimento, aponta que todos os países da América Latina, com a única exceção do Chile, incluem-se nos índices mais baixos (os últimos 15%), com sistemas judiciários lentos, ineficazes e com graus elevados de corrupção.

Especificamente para o caso brasileiro, são inúmeras as pesquisas de opinião retratando a expressiva insatisfação da população com a justiça. Levantamentos de institutos especializados (Vox Populi, Data Folha, Ibope, Gallup) mostram que, em média, 70% dos entrevistados não confiam no sistema de justiça. Recentes investigações realizadas pelo IDESP apontam que os indicadores mais gerais são igualmente válidos para setores de elite da população. Entre os empresários, o Judiciário é muito mal avaliado, chegando a 89% os que o consideram “ruim” ou “péssimo”, em termos de agilidade.²

Mesmo os operadores do sistema de justiça, tradicionalmente mais reservados em suas apreciações, têm reconhecido que as condições presentes são desfavoráveis.³ Se não, vejamos:

Tabela 1 – Crise na justiça

Integrantes	Concorda totalmente	Concorda em termos	Discorda em termos	Discorda totalmente	Sem opinião
Poder Judiciário	22,0	54,5	–	20,5	3,0
Ministério Público Estados	27,0	58,0	9,0	2,0	4,0
Ministério Público Federal	44,0	51,0	3,0	0,5	1,5

Fontes: IDESP, 1993, 1996, 1997.

Magistrados, promotores e procuradores da República têm se mostrado sensíveis à existência de uma crise na justiça. Observe-se que apenas 20,5% dos integrantes do Poder Judiciário discordaram inteiramente da afir-

2 Relatório de Pesquisa: “O Judiciário e a Economia no Brasil”, *Gazeta Mercantil/IDESP*, 1996.

3 Os dados relativos à opinião da magistratura, colhidos em 1993, encontram-se em “A Crise do Judiciário vista pelos juízes: resultados da pesquisa quantitativa”, in Sadek, 1995a. Para a opinião dos integrantes dos Ministérios Públicos dos Estados (pesquisa feita em 1996) ver: Sadek, 1997. Os resultados da pesquisa realizada em 1996, junto aos integrantes do Ministério Público Federal, encontram-se em “O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil”. In: *O Ministério Público Federal e Serviço da Sociedade Brasileira*, ANPR, 1997.

mação.⁴ Este percentual é significativamente inferior junto aos membros dos Ministérios Públicos dos Estados (2%) e do Ministério Público Federal (0,5%). A distância no tempo em que as pesquisas foram feitas – a primeira em 1993 e as duas últimas em 1996 e 1997, respectivamente – pode explicar as diferenças encontradas. Ou seja, nos últimos anos, não apenas tem crescido a insatisfação com a justiça, como integrantes das instituições de justiça têm concordado com a existência de uma crise, têm sido chamados a interferir no debate e têm tido participação ativa, quer para propor mudanças, quer para impedir que certas alterações sejam aprovadas.

A indiscutível insatisfação com a prestação jurisdicional, embora central na elaboração de qualquer diagnóstico, encobre questões diversas provenientes de diferentes causas e que provocam diferentes conseqüências. Convém, pois, tentar discernir as questões. Trata-se, certamente, de um problema que não se circunscreve à instituição, produzindo efeitos abrangentes, interferindo na ordem legal, passando pela garantia dos direitos individuais e coletivos e até mesmo interpondo sérios obstáculos à implementação de projetos de desenvolvimento e de inserção da economia nacional na nova ordem internacional.

O sistema de justiça, em geral, e o Poder Judiciário, em particular, podem ser enfocados a partir de duas dimensões: uma política propriamente dita e outra relacionada à solução de conflitos de dimensão não-política. A distinção entre estas duas dimensões permite apreender o Poder Judiciário em suas funções básicas, ainda que existam áreas de intercessão entre elas: poder de Estado e órgão público com a finalidade de dirimir disputas.

1.1 A dimensão política

O Judiciário e o juiz de nossos dias pouco se parecem com aqueles desenhados por Montesquieu. No Estado Liberal de tipo clássico, como resultado da rígida separação entre os poderes, o Judiciário era concebido como um poder “nulo”. Cabia a ele somente a estrita execução da vontade geral, do texto exato da lei. Daí os juízes personificarem “a boca que pronuncia as sentenças da lei, seres inanimados que não podem moderar nem sua força nem seu rigor” (*Do Espírito das Leis*, livro II, cap.VI). O desenvolvimento dos

4 Além desses dados de opinião, têm ocorrido manifestações públicas demonstrando a insatisfação com a situação presente. Destaque-se, sobretudo por seu caráter inusitado, a mobilização nacional denominada “Dia Nacional de Mobilização pela Cidadania”, organizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), ocorrida em 26.2.1997. A despeito de pautas claramente corporativistas, também estiveram em questão críticas ao funcionamento da justiça e demandas por reformas no Poder Judiciário.

Estados Democráticos e suas políticas de bem-estar social forçaram mudanças na engenharia institucional e a transformação do Judiciário em um poder ativo. A rigor, os três poderes de Estado foram redefinidos: tribunais judiciais expandiram sua atividade política; o Executivo aumentou sua capacidade legislativa; o Legislativo chamou para si algumas funções de julgamento. Essas tendências acabaram abalando a tradicional teoria de estrita separação de poderes, dando impulso à concepção de que mais do que funções distintas, os poderes de Estado deveriam funcionar em uma relação de pesos e contrapesos. O novo Constitucionalismo democrático reflete este processo, impulsionando a tendência de crescente expansão do âmbito de intervenção do Poder Judiciário sobre as decisões dos demais poderes. Esse novo Judiciário, com papel ativo na vida coletiva, independe do sistema normativo, *civil law* ou *common law*. A experiência européia recente, em países diversos, com diferentes sistemas jurídicos, mostra, com clareza, a prevalência deste “novo judiciário ativo”, co-autor de políticas públicas.⁵

A Constituição de 1988, seguindo esta tendência, redefiniu profundamente o papel do Judiciário no que diz respeito à sua posição e à sua identidade na organização tripartite de poderes e, conseqüentemente, ampliou o seu papel político. Sua margem de atuação foi ainda alargada com a extensa constitucionalização de direitos e liberdades individuais e coletivos, em medida que não guarda proporção com os textos legais anteriores. Assistiu-se, pois, a dois movimentos simultâneos: de um lado, a uma politização do Judiciário e, de outro, a uma judicialização da política. Dessa forma, a Carta de 1988 pode ser vista como um ponto de inflexão, representando uma mudança substancial no perfil do Poder Judiciário, alçando-o para o centro da vida pública e conferindo-lhe um papel de protagonista de primeira grandeza.

O protagonismo do Judiciário, e também dos demais agentes do sistema de justiça, substantiva-se em um poder até então desfrutado apenas pelos representantes do povo, seja no Legislativo, seja no Executivo. Isto passou a exigir dos operadores do direito um desempenho para o qual não tinham nenhuma preparação especial. Para além de problemas de natureza comportamental – em princípio mais facilmente superáveis, quer com a experiência, quer com políticas de formação educacional e profissional –, o modelo ado-

5 Na Inglaterra a atuação do Poder Judiciário foi determinante na definição das políticas relativas ao ensino público e à criação de sindicatos de servidores públicos, durante o governo de M. Thatcher. Na França, da mesma forma, e apesar de seu *civil law*, em contraste com o *common law* da Inglaterra, o Judiciário desempenhou papel central na definição do programa de nacionalização durante o mandato de Mitterrand. Na Alemanha, o Judiciário também tem atuado em diferentes áreas, como, por exemplo, política universitária e política externa.

tado pela Carta de 1988, ao consagrar uma forma singular de separação entre os poderes, um tipo de presidencialismo no qual o Executivo tem ampla liberdade de legislar por meio de medidas provisórias, um congresso com força para se antepor ao Executivo, e ao constitucionalizar um amplo rol de matérias, acabou por potencializar as possibilidades de conflito entre os poderes. Em decorrência, foi extremamente reforçado o papel de árbitro do Judiciário. Como sugere Vieira (1994, p.76), “a democracia constitucional brasileira passou a ser mais constitucional que democrática”, ou seja, decisões majoritárias são limitadas em um alto grau pelo Judiciário ao exercitar sua atribuição de controle da constitucionalidade. Isto se reflete tanto no Supremo Tribunal Federal como nos demais tribunais, sempre que estejam em jogo questões passíveis de serem examinadas à luz dos preceitos constitucionais – e estes, em uma Constituição detalhista, como apontamos, praticamente tudo abarcam.

Assim, ainda que a Carta de 1988 não tenha alterado nem a estrutura nem a composição do Supremo Tribunal Federal, ao ampliar o rol de matérias que não podem ser objeto de deliberação do Executivo e do Legislativo, transferiu para os onze ministros da cúpula do Judiciário um enorme poder. De forma semelhante, como resultado deste novo modelo, à tímida atuação da Justiça Federal até a promulgação da Constituição de 1988, sucedeu uma extraordinária onda de intervenção dos Tribunais Federais nas mais variadas áreas de poder. Se até então eram raros os casos de determinações liminares contra a Administração, após o novo texto legal, juízes federais passaram a decidir sobre questões como disputas com o Sistema Financeiro da Habitação, impugnação de Empréstimos Compulsórios, privatizações e muitas outras medidas do governo diretamente relacionadas à política orçamentaria e de finanças públicas. Esta intervenção não é privilégio dos Tribunais. Qualquer juiz federal de primeira instância tem a possibilidade de decidir sobre matéria constitucional, bem como de acolher demandas que se refiram a órgão ou empresa pública. E isto, independentemente de sua jurisdição territorial.⁶

A estes aspectos deve-se somar também a estrutura monocrática do Judiciário brasileiro. Este tipo de organização tem estimulado diversidade de decisões⁷ e o que se convencionou chamar de uma verdadeira “guerrilha jurídica”. Ou seja, como cada juiz possui independência, suas decisões não

6 Para a discussão do modelo de controle da constitucionalidade adotado no Brasil e de suas conseqüências para a vida pública, ver Arantes (1997).

7 Tem sido freqüente a diversidade de decisões não só entre juízes singulares, como também entre Tribunais. Repetidas vezes, enquanto os Tribunais Federais, com exceção de algumas turmas, julgavam, por exemplo, pela inconstitucionalidade das alterações dos decretos-

necessariamente precisam estar de acordo com o estabelecido pelos Tribunais. Desta forma, a disputa política propriamente dita tem como arena não apenas o parlamento ou as relações entre o Congresso e o Executivo, mas também varas e tribunais de justiça.⁸

A extrema visibilidade dos problemas decorrentes da dimensão política do Judiciário, nos últimos anos, decorre fundamentalmente do fato de o país viver momentos de ajuste econômico, político e social e de adaptação de toda a sua infra-estrutura às exigências de inserção no mercado internacional, sob a égide de uma Constituição detalhista. Do ponto de vista abstrato, pode-se sustentar que esta visibilidade será tanto maior quanto maior for o número de decisões majoritárias definidas pelo Congresso ou pelo Executivo que alterem o *status quo*. Assim, em um país com uma ampla agenda de reformas e que adote um modelo institucional que combina a judicialização da política e a politização do Judiciário, como é o caso do Brasil, os problemas oriundos da dimensão política do Poder Judiciário são mais do que esperados, são inevitáveis.

1.2 A dimensão não-política

Esta dimensão contempla as funções do Judiciário relacionadas ao seu papel de organismo encarregado de distribuir justiça. Deste ângulo, cabe examinar a instituição como uma agência pública prestadora de serviços. Grande parte da insatisfação popular com a justiça refere-se a esta dimensão. A ela dirigem-se ácidas críticas, tais como: a justiça tarda e falha; a justiça não é igual para todos; a justiça é elitista; mais vale um mal acordo do que uma boa demanda; para os amigos, tudo, para os inimigos a lei etc.

lei que majoravam a alíquota de recolhimento do PIS (Programa de Integração Social), ou pela exigência do INSS de recolhimento de 20% sobre o *pró-labore* retirado da empresa e Recibos de Pagamentos de Autônomo, o Tribunal Regional da 4ª Região manifestava-se em direção oposta. Ainda que tais decisões tenham sido posteriormente contrariadas pelo Supremo Tribunal Federal, ratificando as decisões dos demais tribunais, ilustram a possibilidade de desacordo no interior do sistema judicial.

- 8 Esta arena tem sido utilizada com frequência. A estratégia de dispersão das ações para obtenção, na última hora, de liminares contra a realização de leilões para a venda de companhias estatais repetiu-se por ocasião de todos os processos de privatização: da Companhia Vale do Rio Doce, da Usiminas, da Light, do Sistema Telebrás. A aposta dos opositores a estas decisões tem levado em consideração a possibilidade legal de desobediência de juízes federais à decisão do Superior Tribunal de Justiça de concentrar as ações civis públicas em um único foro judicial. Como as decisões dos tribunais superiores e do Supremo Tribunal Federal não têm efeito vinculante, não há a obrigatoriedade de serem seguidas pelas instâncias inferiores.

Para o exame desta dimensão, uma vez mais, é necessário distinguir aspectos. Há que se examinar, por um lado, a demanda por justiça e, por outro, o processamento desta demanda.

1.2.1 A demanda por justiça

No que se refere à demanda, o crescimento da procura por justiça está altamente relacionado às taxas e ao processo de urbanização. O crescimento nestes indicadores provoca aumento de litígios e, conseqüentemente, uma maior probabilidade de que estes litígios convertam-se em uma maior procura dos serviços da justiça. A probabilidade de conversão de litígios em demanda por serviços depende, por sua vez, da consciência de direitos e da credibilidade na máquina judicial. Desta forma, a mera transformação estrutural por que passou a sociedade brasileira, de predominantemente agrária e rural para industrial e urbana, num intervalo de menos de cinquenta anos, tomando como ponto de partida o início da década de 1930, justificaria a multiplicação dos conflitos. Esta potencialidade de conflitos foi, no entanto, em grande parte, contida pela ausência de vida democrática e pelo descrédito na justiça. Efetivamente, dados do IBGE de 1988 mostram que a maior parte dos litígios sequer chega a uma corte de justiça – apenas 33% das pessoas envolvidas em algum tipo de litígio procuram solução no Judiciário.

As dificuldades de acesso ao Judiciário são constantemente lembradas como um fator inibidor da realização plena da cidadania.⁹ O desconhecimento dos direitos, a percepção de uma justiça vista como cara e lenta afastam dos tribunais a maior parte da população.¹⁰ Daí afirmar-se que só se

9 Cappelletti & Garth (1988), em texto que se tornou referência obrigatória para os estudiosos do sistema de justiça, afirmam que “a titularidade de direitos é destituída de sentido na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos” (p.12).

10 Boaventura de Sousa Santos (1989) arrola três fatores como responsáveis pela distância entre a massa de cidadãos e a justiça: “os cidadãos de menores recursos tendem a conhecer pior os seus direitos e, portanto, a ter mais dificuldades em reconhecer um problema que os afeta como sendo problema jurídico ... mesmo reconhecendo o problema como jurídico, como violação de um direito, é necessário que a pessoa se disponha a interpor a ação. Os dados mostram que os indivíduos das classes mais baixas hesitam muito mais que os outros em recorrer aos tribunais mesmo quando reconhecem estar perante um problema legal ... quanto mais baixo é o estrato socioeconômico do cidadão menos provável é que conheça advogado ou que tenha amigos que conheçam advogados, menos provável é que saiba onde, como e quando pode contratar o advogado, e maior é a distância geográfica entre o lugar onde vive e a zona da cidade onde se encontram os escritórios de advocacia e os tribunais” (p.49).

procura a Justiça quando não há outra alternativa. O que significa que a faceta da justiça conhecida por largos setores de jurisdicionados é sobretudo a criminal.¹¹

Esta percepção mais geral não se aplica, entretanto, a todos os estratos sociais. Há setores que buscam a justiça, extraíndo vantagens de suas supostas ou reais deficiências, bem como de seus constrangimentos de ordem legal. Este é o caso, por exemplo, tanto de certos órgãos estatais como de grupos empresariais. Pesquisa conduzida pelo IDESP junto a empresários mostra que, embora a principal crítica dirigida ao Judiciário seja sua falta de agilidade ou morosidade, esta situação nem sempre é prejudicial para as empresas. Como pode ser depreendido da Tabela 2, muitos empresários chegam a admitir que a morosidade é por vezes benéfica, sobretudo na área trabalhista. Ela é vista como prejudicial às empresas principalmente nas áreas tributária federal (72%) e comercial/econômica (72%).

Tabela 2 – Impacto da morosidade judiciária nas empresas (em %)

Na maioria dos casos a morosidade é:	AT	ATF	ATE	ATM	ACE	AC	AMA
Benéfica	23	14	14	11	3	11	11
Prejudicial	44	72	68	57	72	52	49
Neutra	30	10	13	16	16	22	20
Sem Opinião	3	4	5	16	9	15	20

Fonte: IDESP/*Gazeta Mercantil*, 1996.

AT, Área trabalhista; ATF, Área tributária federal; ATE, Área tributária estadual; ATM, Área tributária municipal; ACE, Área comercial econômica; AC, Área consumidor; AMA, Área meio ambiente.

Ainda que na maioria dos casos os entrevistados achem que são prejudicados pela morosidade, mesmo assim reconhecem que a litigação compensa. Teoricamente, em grande parte das situações, um lado terá a ganhar e o outro, a perder, com a demora da justiça. É o que mostra a Tabela 3: solicitados a avaliar os resultados econômicos das ações propostas por suas empresas nos últimos dez anos, 59% responderam que os benefícios superaram os custos; 11%, que os custos superaram os benefícios; e 13%, que os custos e benefícios foram aproximadamente iguais; enquanto 17% não souberam avaliar.

11 Carvalho (1997), baseado em dados de pesquisa, conclui que o sistema de justiça “é inaccessível a grande maioria dos brasileiros. Para eles, existe o Código Penal, não o Código Civil” (p.105).

Tabela 3 – Custos e benefícios do recurso à Justiça nos últimos dez anos (em %)

Benefícios superam custos	59
Custos superam benefícios	11
Benefícios e custos foram aproximadamente iguais	13
Não sabe	17

Fonte: IDESP/*Gazeta Mercantil*, 1996.

Tal como as empresas, também o governo e certas agências públicas têm sido responsáveis pelo extraordinário aumento da demanda no Judiciário. Calcula-se que o Executivo e o INSS respondem por cerca de 80% das ações judiciais. Há mesmo quem sustente, como o faz o presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros, desembargador Paulo Medina, que “quanto mais essas demandas judiciais são proteladas por causa da estrutura morosa do Judiciário, mais o Executivo é beneficiado” (*O Estado de S. Paulo*, 27.2.1997).

Em resumo, pode-se sustentar que o sistema judicial brasileiro nos moldes atuais estimula um paradoxo: demandas de menos e demandas de mais. Ou seja, de um lado, expressivos setores da população acham-se marginalizados dos serviços judiciais, utilizando-se, cada vez mais, da justiça paralela, governada pela lei do mais forte, certamente muito menos justa e com altíssima potencialidade de desfazer todo o tecido social; de outro, há os que usufruem em excesso a justiça oficial, gozando das vantagens de uma máquina lenta, atravancada e burocratizada. As deficiências do aparelho judicial somadas aos ritos processuais criam situações de vantagem. Assim, a ampla possibilidade de recursos facultada pela legislação favorece o “réu”, adiando uma decisão por anos. Chega a ser consensual entre os especialistas a avaliação de que “ir à justiça, no caso de quem deve, é um bom negócio”, seja este réu o setor público ou particulares.

1.2.2 O processamento das demandas

O segundo aspecto que mencionamos relaciona-se à oferta de serviços, à estrutura judicial encarregada de processar as demandas que chegam até o sistema oficial de justiça. Este é o ângulo que apresenta os sintomas mais visíveis do que se convencionou chamar de crise do Judiciário. Diz respeito a uma estrutura pesada, sem agilidade, incapaz de fornecer soluções em tempo razoável, previsíveis e a custos acessíveis para todos.

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

Houve, de fato, uma reorganização e uma redefinição das atribuições dos vários organismos que compõem o Poder Judiciário. O Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula do Poder Judiciário, passou a ter atribuições predominantemente constitucionais, cabendo-lhe declarar a constitucionalidade ou não de leis e atos normativos em tese (isto é, em ação direta contra a lei em si), atribuição jurídico-política própria de uma Corte Constitucional. Cabe-lhe, também, julgar, em recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância por outros tribunais, quando a decisão recorrida contrariar dispositivo da Constituição, declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal e/ou julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição.

O acesso ao STF foi democratizado, uma vez que se ampliou consideravelmente a lista de agentes legitimados para proporem ação direta de inconstitucionalidade, anteriormente integrada apenas pelo Procurador Geral da República. A partir do novo texto constitucional, são nove os possíveis titulares deste tipo de ação: o presidente da República; a mesa do Senado Federal; a mesa da Câmara dos Deputados; a mesa da Assembléia Legislativa; o governador de Estado; o procurador geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional; confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. Em decorrência desta alteração, o STF passou a receber um número muito maior de ações. Segundo depoimento do ex-presidente do órgão, Sidney Sanches, nos primeiros dois anos após a aprovação da nova Constituição foram impetradas mais de quinhentas ações de inconstitucionalidade junto ao STF, enquanto em um período anterior de mais de vinte anos, foram registradas apenas mil e pouca ações.

Em virtude da nova posição constitucional do Supremo Tribunal Federal, foi criado um órgão da máxima importância, o Superior Tribunal de Justiça, para o qual foi transferida parte das competências anteriores da Corte Suprema. Compete a este tribunal, entre outras atribuições,

julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhe vigência; se julgar válida lei ou ato do governo local contestado em face de lei federal; ou der à lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro Tribunal. (C.F., art.105, III)

Compõem ainda o Poder Judiciário as justiças especiais: os tribunais e juízes do Trabalho; os tribunais e juízes eleitorais; os tribunais e juízes militares. Preocupou-se também a Constituição em descentralizar a Justiça Federal, criando os tribunais regionais federais e os tribunais e juízes dos estados e do

Distrito Federal e territórios. Os tribunais federais regionais substituem o antigo Tribunal Federal de Recursos, criado pela Constituição de 1946, que teve expressão política centralizadora durante o regime militar.

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

Todas essas mudanças, como dissemos, não foram capazes de dar respostas à imensa demanda por justiça. O Supremo Tribunal Federal tem recebido, como apontamos, um número crescente de processos a cada ano. As possibilidades de recursos e o crescimento das demandas provocado pela democratização no acesso a esta corte fizeram que, entre 1989 e 1997, os julgamentos proferidos passassem de 6,6 mil para cerca de quarenta mil. Só no ano de 1993, por exemplo, foram 27 mil processos, o que dá cerca de 2,5 mil processos para cada ministro relatar. Para que não se julgue que se tratava de um ano excepcional, em 1995 o total foi ainda maior, atingindo a casa dos 36 mil. No Superior Tribunal de Justiça, o número de processos julgados passou de 31.295, em 1993, para mais de noventa mil em 1997.

Nas demais justiças e tribunais a situação é igualmente grave, como indicam as Tabelas 4, 5, 6 e 7:

Tabela 4 – Justiça Comum ¹²

Ano	Entrados	Julgados
1990	3.617.064	2.411.847
1991	4.250.133	2.947.177
1992	4.550.595	3.212.234
1993	4.413.792	3.345.136
1994	3.414.826	2.530.787
1995	4.266.325	2.970.509
1996	5.710.527	4.018.204
1997	5.359.662	4.144.694

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário.

12 Deve ser observado que, embora oficiais, estes dados são incompletos. Não foram computados, devido à falta de informações, os seguintes dados: para 1990 – CE e PE (1, 2, 3 e 4 trims.) e AL e MA (1 trim.) e AM (4 trim.); para 1991 CE e PE (1, 2, 3 e 4 trims.); SC (2 trim.); para 1992 – AM, CE, PE e RR (1, 2, 3 e 4 trim.); para 1993 AM, CE e RR (1, 2, 3 e 4 trim.); para 1994 – AM, CE e RR (1, 2, 3, 4 trim.); para 1995 – AM e CE (1, 2, 3, 4 trim.); MA (3 e 4 trim.); AL (4 trim.); para 1996 – AL, AM, CE, MA, RN e RR (1, 2, 3, 4 trim.); ES (1 trim.); para 1997 – AL, AM, AP, CE, MA, PE, RN, RR e TO (1, 2, 3, 4 trim.); BA e PR (3 e 4 trim.); PI, RJ, SC e SP (4 trim.).

Tabela 5 – Justiça Federal

Ano	Entrados	Julgados
1990	266.585	172.068
1991	724.129	271.740
1992	554.382	422.981
1993	535.438	328.733
1994	528.172	410.013
1995	641.450	345.606
1996	680.776	377.562
1997	901.489	413.272

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário.

Tabela 6 – Justiça do Trabalho ¹³

Ano	Entrados	Julgados
1990	1.233.410	1.053.237
1991	1.496.829	1.263.492
1992	1.517.916	1.337.986
1993	1.535.601	1.507.955
1994	1.204.654	1.676.186
1995	1.823.437	1.702.931
1996	1.939.267	1.863.003
1997	1.007.974	936.362

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário.

Tabela 7 – Total nacional: Justiça Comum, Federal e do Trabalho do 1º Grau

Ano	Entrados	Julgados
1990	5.117.059	3.637.152
1991	6.471.091	4.482.409
1992	6.622.893	4.973.201
1993	6.484.831	5.181.824
1994	5.147.652	4.616.986
1995	6.731.212	5.019.046
1996	8.330.570	6.258.769
1997	7.269.125	5.494.328

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário.

13 Para 1996 não constam as informações da 54 J CJ de São Paulo devido ao não recebimento dos Boletins Estatísticos no período de junho a dezembro de 1996.

Como se depreende do conjunto das Tabelas (4 a 7), a justiça comum recebe a maior demanda. Entre 1990 e 1997, neste ramo do Judiciário, os entrados passaram de 3.617.064 para 5.359.662, um crescimento de 48%. Neste mesmo período, os julgados passaram de 2.411.847 para 4.144.694, um aumento de 71%. Apesar do maior crescimento proporcional no número de julgados, os resíduos, isto é, os casos que permanecem sem solução, são bastante altos: uma média de 28,25% no período, com uma melhora no ano de 1997, quando foram resolvidos 77% dos casos. Embora exista uma deficiência nas informações, o déficit de prestação jurisdicional é extremamente acentuado em todos os estados. Mesmo na região Sul, onde é melhor o desempenho do Judiciário, há, em média, de 1990 a 1994, um resíduo de 24 mil processos perante uma média de 183.700 iniciados.¹⁴

A Justiça Federal (Tabela 5), com um número significativamente menor de casos, apresenta, entre os anos de 1990 e 1997, uma maior defasagem entre o número de entrados e julgados – em média, apenas 41% dos casos foram resolvidos. Segundo os dados, o crescimento do número de entrados foi de 238%, enquanto o de julgados foi menor: 140%. Com exceção dos anos de 1994 e 1992, quando 78% e 76%, respectivamente, dos casos foram solucionados, em todos os demais foi bastante crítica a relação entre entrados e julgados.

No que se refere à Justiça do Trabalho (Tabela 6), chama especialmente atenção a magnitude dos números: sempre mais de um milhão de entrados, sendo que nos anos de 1995 e 1996 quase se atingiu a casa dos dois milhões. O desempenho deste ramo do Judiciário é melhor que o dos demais. No ano de 1994 foram, inclusive, julgados mais casos do que entrados.

Observando o total nacional (Tabela 7), verifica-se que ele reflete claramente, como não poderia deixar de ser, os números e as deficiências da Justiça Comum, da Justiça Federal e da Justiça do Trabalho. O total de entrados é expressivo em todos os anos, com um crescimento de 42%, enquanto o de julgados foi de 51%. Apesar desta melhora no número de julgados, ainda é significativa a discrepância entre os entrados e julgados; em 1997, último ano da série, 25% dos casos deixaram de ser resolvidos.

Como indicam as Tabelas 8, 9, 10, 11 e 12, também nos Tribunais é sempre crescente o número de entrados e apreciável a discrepância entre o número de entrados e julgados. Nos Tribunais de Justiça, o número de entrados em 1996 (300.110) é quase duas vezes e meia maior do que em 1990 (125.388). O percentual de casos pendentes variou de 10% a 25% no período. Nos Tribunais de Alçada também foi apreciável o aumento da demanda: de 145.912, em 1990, para 224.000, em 1997, um crescimento de 53%. Neste

14 Para uma análise pormenorizada destes dados, ver Arantes (1996).

mesmo período, os julgados passaram de 132.208 para 212.719, um aumento de 60%. Os Tribunais Regionais Federais, tal como a Justiça Federal, apresentam a situação mais crítica: o crescimento da demanda foi da ordem de 230% e o de julgados, de 846%. A diferença entre os julgados e os entrados, no período, apresenta uma média de 30%. Em contraste com os Tribunais Regionais Federais, os Tribunais Regionais do Trabalho possuem a menor defasagem entre o número de entrados e julgados, tendo apresentado nos últimos dois anos do período, 1996 e 1997, um maior número de julgados do que de entrados. Apesar disto, calcula-se que a espera por uma decisão leva, em média, cinco anos.¹⁵ Por fim, a última Tabela, com o total nacional, mostra que é crítica a relação entre o número de processos entrados e julgados em todos os anos, bem como a tendência de crescimento na demanda.

Tabela 8 – Tribunais de Justiça

Ano	Entrados	Julgados
1990	125.388	114.237
1991	155.337	131.071
1992	182.648	152.569
1993	194.729	165.311
1994	233.117	206.236
1995	240.257	201.808
1996	300.110	224.420
1997	231.242	193.401

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário.

Tabela 9 – Tribunais de Alçada

Ano	Entrados	Julgados
1990	145.912	132.208
1991	185.291	154.464
1992	195.226	163.308
1993	183.669	165.258
1994	198.641	197.130
1995	201.234	208.607
1996	204.216	198.371
1997	224.000	212.719

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário.

15 Dados publicados pelo jornal *Folha de S.Paulo*, em 9.8.1998, mostram que, segundo o Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, o maior do país em número de processos,

Tabela 10 – Tribunais Regionais Federais

Ano	Entrados	Julgados
1989	96.021	22.765
1990	122.017	89.335
1991	114.678	85.356
1992	194.655	124.609
1993	256.895	162.670
1994	266.051	188.411
1995	286.733	195.704
1996	293.959	203.901
1997	316.899	215.427

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário.

Tabela 11 – Tribunais Regionais do Trabalho

Ano	Entrados	Julgados
1990	145.646	129.379
1991	211.582	149.217
1992	257.318	174.368
1993	312.379	272.271
1994	358.498	346.248
1995	363.576	358.832
1996	348.236	358.389
1997	268.220	292.736

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário.

Tabela 12 – Total nacional: Tribunais de Justiça, de Alçada, Regionais Federais e Regionais do Trabalho

Ano	Entrados	Julgados
1990	538.963	465.159
1991	666.888	520.108
1992	829.847	614.854
1993	947.672	765.510
1994	1.056.307	938.025
1995	1.091.800	964.951
1996	1.146.521	985.081
1997	1.040.361	914.283

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário.

apenas no ano de 1997 foram registrados quatrocentos mil processos. Este TRT informa, ainda, que em meses de pico de movimento a média paulista chega a quatro novos processos por minuto dando entrada na justiça.

Em resumo, depreende-se das Tabelas apresentadas que o descompasso entre a procura e a oferta de serviços judiciais é expressivo em todos os anos e em todos os órgãos do Judiciário. Calcula-se que, caso parassem de ingressar novos casos na justiça, seriam necessários de cinco a dez anos, dependendo do ramo do Judiciário e do Estado do país, para que fossem colocados em dia todos os processos existentes. Como explicar esta situação crítica?

Comumente aponta-se o insuficiente número de juízes como um dos fatores mais importantes para explicar a baixa agilidade no desempenho do Judiciário. Integrantes do sistema de justiça apegam-se a esta carência para justificar a situação de crise. Quando indagados sobre os principais obstáculos a uma boa prestação jurisdicional, este item foi apontado por 81% dos magistrados; 75% dos membros do Ministério Público dos estados; e por 84% dos procuradores da República. De fato, o Brasil apresenta uma relação bastante desfavorável entre o número de magistrados e o tamanho da população – há cerca de 61 juízes para cada milhão de habitantes. Uma comparação internacional mostra que, durante o período de 1990-1993, tanto países mais desenvolvidos como com igual ou inferior grau de desenvolvimento possuíam uma situação mais vantajosa: Portugal, 219 para cada milhão; Itália, 230; Bélgica, 88; Espanha, 77; Panamá, 71; Reino Unido, 78; Chile, 225; Argentina, 94.¹⁶ Apesar da inegável desvantagem da situação brasileira quando comparada a de outros países, estudos estatísticos mostram não haver correlação significativa entre o número de juízes, de um lado, e a eficiência e a confiança da população no sistema judicial, de outro (Buscaglia et al., 1995).

O baixo número de juízes é um problema reconhecido pelo próprio Poder Judiciário no Brasil. Tanto assim que, em todas as unidades da Federação, há vagas abertas. Como demonstra a Tabela 13, é significativo o percentual de vacância, isto é, de postos criados e não preenchidos em todas as regiões – a média nacional é de 26%, chegando a 50% em alguns estados.

Tabela 13 – Cargos e juízes por região

Região	Postos	Juízes
Norte	457	345
Nordeste	1.578	1.269
Centro-Oeste	689	424
Sudeste	2.760	1.970
Sul	1.128	922

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

16 Buscaglia et al. (1995). Dados ligeiramente diferentes são apresentados em Vianna et al. (1997), onde é feita a relação de número de habitantes por juiz: Bélgica 8.380; França 9.159; Itália 7.987; Luxemburgo 3.238; Holanda 9.323; Portugal 8.199; Espanha 11.681; Alemanha 3.918; Suíça 6.917; Brasil 15.384.

A diferença entre o número de cargos criados e o número efetivo de juízes aponta para uma outra questão, igualmente importante na elaboração de um diagnóstico sobre a crise do Judiciário. Trata-se do recrutamento, uma atribuição da própria instituição, mas que tem se mostrado um ponto problemático. O ingresso na carreira depende de concurso público, para o qual estariam teoricamente habilitados os bacharéis em Direito. A proliferação de faculdades de Direito, sobretudo a partir dos anos 70, não foi acompanhada de igual preocupação com a qualidade dos cursos. Este fenômeno explicaria, em boa medida, o reduzido índice de candidatos aprovados nos concursos de ingresso e, conseqüentemente, a vacância observada em todas as regiões do país. Mas certamente está aí apenas parte da explicação. Haveria que se considerar também fatores estranhos a uma prova de proficiência, como, por exemplo, uma política deliberada para impedir o crescimento exagerado de integrantes da instituição e seus efeitos deletérios no prestígio e deferências típicos de um grupo pequeno, mais homogêneo. Esta hipótese ganha mais força quando se considera que o sistema de recrutamento adotado no país permite o acesso de profissionais extremamente jovens,¹⁷ sem a obrigação de passagem por escolas de formação, isto é, sem a sujeição a um processo formal de socialização *interna corporis* que de alguma forma viesse a garantir o controle dos recém-íngressos pela hierarquia da instituição.

Outros fatores podem ser ainda elencados para a explicação da falta de agilidade da estrutura burocrática do Judiciário. Entre eles, salientem-se: a escassez de recursos; o conjunto de problemas relacionado à esfera legislativa propriamente dita e aos ritos processuais.

A questão dos recursos materiais normalmente é sublinhada em diagnósticos elaborados pelos operadores do sistema de justiça. Lembram eles que muitas varas ainda operam em situação muito precária, que os serviços não estão informatizados, que os proventos dos juízes são inferiores aos de outros formandos em escolas de Direito, que o salário pago para o pessoal de apoio é insuficiente para o recrutamento de uma mão-de-obra qualificada. Magistrados entrevistados pelo IDESP apontaram a escassez de recursos como o principal obstáculo a uma adequada prestação jurisdicional (86% afirmaram ser este fator “extremamente importante” ou “muito importante”). Na mesma direção pronunciaram-se os integrantes do Ministério Público dos Estados: para 81%, este fator aparece como “muito importante” ou “importante”

17 Dados da pesquisa IDESP realizada junto à magistratura mostram que 55% dos juízes ingressaram no Judiciário com trinta anos ou menos. Segundo resultados da pesquisa de Vianna et al. (1997), observa-se uma tendência de recrutamento de integrantes cada vez mais jovens: enquanto em 1985/1986 os ingressantes com trinta anos ou menos correspondiam a 29,3%, nos concursos entre 1993/1994 eles passaram a 48%.

para explicar as deficiências na justiça. Este tema tem provocado embates entre membros do Legislativo¹⁸ e do Executivo, de um lado, e da Justiça, de outro. Uma vez mais, ainda que se reconheça que se trata de um fator indispensável, estudos comparativos internacionais demonstram não haver correlação significativa entre o montante de recursos à disposição da justiça e eficiência na prestação jurisdicional. Ou seja, incrementos em recursos não provocam igual crescimento na agilidade e previsibilidade dos serviços prestados.

Quanto aos problemas relacionados à esfera legislativa, considera-se que a morosidade da justiça não se deve apenas às questões ligadas à estrutura do Judiciário, mas também tem a ver com as normas processuais, ou seja, com os efeitos e dificuldades que podem decorrer das próprias etapas e garantias especificadas em lei. A discussão dessas normas tem como horizonte a possível simplificação do processo, com a implantação de procedimentos mais rápidos, simples e econômicos.

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

Afirma-se que a denominada desformalização do processo aumentaria a eficiência do Judiciário. Diz Ada Grinover (1993):

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

A redução das formalidades processuais é vista como extremamente importante por 53,2% dos magistrados; 43% dos integrantes do Ministério

18 Um dos embates mais acirrados deu-se em 1996, quando o então deputado federal Antônio Kandir escreveu um artigo sobre o custo orçamentário da Justiça e seu extraordinário crescimento após a Constituição de 1988. Mostrava ele que os gastos de pessoal passaram de R\$ 600 milhões para R\$ 2,7 bilhões, ou seja, um aumento de 375%, sem que a isto correspondesse uma melhoria nos serviços prestados (*Folha de S.Paulo*, 21.4.1996).

Público dos estados; e por 40% dos procuradores da República. Segundo investigações comparativas, esse conjunto de problemas tem se mostrado central como entrave à agilidade do Judiciário.

II REFORMAS

As propostas de reforma do Judiciário, tal como o sentimento de insatisfação com os seus serviços datam de longa data. Apenas para nos fixarmos nos últimos anos, deve ser recordado que este foi o capítulo da Constituição aprovada em 1988 que recebeu o maior número de propostas de revisão, por ocasião da reforma constitucional de 1993 – foram ao todo 3.917 emendas. Um número nada desprezível, mas de todo incongruente com o resultado alcançado.

Do ponto de vista mais genérico, são dois os objetivos de todas as propostas de reforma do Poder Judiciário: dinamizar e tornar mais acessível a proteção jurisdicional prestada por juízes e tribunais. As soluções, para efeito de discussão, poderiam ser agrupadas em dois tipos: as judiciais propriamente ditas e as extra-judiciais, aí englobando desde sistemas alternativos para a solução de disputas até modificações legislativas.

II. I Soluções judiciais

As propostas de reformas denominadas judiciais procuram dar maior eficiência ao Poder Judiciário a partir de intervenções internas, na própria instituição. Abrangem, assim, soluções diversas, desde alterações nas competências de seus organismos até modificações na estrutura da instituição. Entre elas destacam-se: transformação do Supremo Tribunal Federal em uma Corte de Justiça; introdução da súmula de efeito vinculante; introdução do incidente de constitucionalidade; eliminação de juízes classistas na Justiça do Trabalho; extinção da Justiça Militar; fim do poder normativo da Justiça do Trabalho; criação de um órgão de controle externo do Poder Judiciário. Façamos um breve sumário de cada uma dessas propostas.

No que se refere ao perfil institucional do Judiciário, a proposta com maior potencialidade de alterar as relações entre este poder e os poderes propriamente políticos diz respeito à transformação do Supremo Tribunal em uma Corte Constitucional. Esta modificação teria por finalidade dois objetivos: de uma parte, restringir a atuação do órgão a questões estritamente constitucionais, deixando de ser um Tribunal de última instância para qualquer

tipo de demanda e, de outra, redefinir o exercício do controle da constitucionalidade. Com o primeiro objetivo, reduzir-se-ia significativamente o número de processos que chegam até o Tribunal. De fato, no atual modelo toda e qualquer matéria pode, através de recursos, chegar até o STF, obrigando seus ministros a lidar com um rol de questões que não encontra paralelo nas demais democracias. O segundo objetivo – redefinição do controle da constitucionalidade – é, sem dúvida, de mais difícil implementação e capaz de alterar profundamente toda a engenharia institucional. Os partidários mais radicais desta alteração inspiram-se em um modelo no qual o controle da constitucionalidade das decisões políticas deve limitar-se a princípios que ponham em risco a continuidade democrática. Neste arranjo institucional não caberia ao Judiciário pronunciar-se sobre toda e qualquer questão, possuindo, portanto, as decisões majoritárias (aprovadas no Congresso ou resolvidas pelo Executivo) prevalência sobre as judiciais. Ou seja, seria reduzida a possibilidade de ativismo do Judiciário e, ao mesmo tempo, flexibilizados os preceitos constitucionais.

Em uma outra versão, seria reforçado o papel do Supremo e dos Tribunais, facultando aos tribunais superiores a emissão de súmulas e a elas atribuindo efeito vinculante para os órgãos do Judiciário e para a Administração direta e indireta de todas as esferas do poder público. Dessa forma alcançar-se-ia a uniformização dos julgados e condicionar-se-iam as ações administrativas do poder público. Essas súmulas teriam força de lei.

A súmula de efeito vinculante é uma das propostas que mais chamam a atenção, sendo vista por seus defensores como indispensável para garantir a segurança jurídica e evitar a multiplicação desnecessária de processos nas várias instâncias. Tal providência impediria que grande parte dos processos tivesse continuidade, desafogando o Judiciário de processos desnecessários. Impossibilitaria a enxurrada de processos idênticos e daria condições para a Justiça acompanhar a evolução das leis conjunturais. Seus partidários lembram que mais de 80% dos casos levados ao STF, por exemplo, referem-se a matéria já julgada. O caso mais citado é o fato do Supremo ter decidido em 1990 como inconstitucional a cobrança de empréstimo compulsório, criada no governo Sarney, sobre compra de carros novos e aquisição de combustível, e até hoje os ministros terem julgado mais de dez mil vezes essa mesma causa.

Outra modificação de grande amplitude seria a criação de incidente de inconstitucionalidade, que permitiria ao Supremo Tribunal Federal, provocado pelo procurador-geral da República, advogado da União, ou procurador-geral ou advogado-geral do Estado, determinar a suspensão de processo em curso perante qualquer juízo ou tribunal, para proferir decisão exclusivamente sobre a questão constitucional suscitada.

Estas propostas, que constam do projeto de emenda constitucional em andamento no Congresso, encontram resistências por parte da magistratura,¹⁹ sobretudo de primeira instância; de setores do Ministério Público²⁰ e de um grupo de juristas. Tais expedientes, segundo seus oponentes, afrontariam duas garantias constitucionais: a separação de poderes, uma vez que daria poder normativo aos tribunais – uma prerrogativa do Legislativo; e o princípio do duplo grau de jurisdição, já que retiraria dos magistrados o poder de decidir livremente, segundo a lei e o seu convencimento pessoal. Alegam ainda esses críticos que estas soluções visam fortalecer o órgão de cúpula do Poder Judiciário e dar agilidade aos tribunais, implantando uma ditadura e, desta forma, impedindo a autonomia do juiz e, conseqüentemente, a oxigenação do Judiciário.

É importante que se saliente, contudo, que não haveria como negar que abusos de recursos acabam por obstruir a pauta dos tribunais, servindo, na maior parte dos casos, de instrumento para estratégias protelatórias e, em decorrência, retardando a prestação jurisdicional. Afora isso, de acordo com a proposta em discussão, não se trata de impor efeito vinculante a toda e qualquer decisão dos tribunais, nem mesmo de impedir a manifestação dos juízes singulares. Há uma regulamentação, segundo a qual as

súmulas vinculantes terão por objeto a validade, a interpretação e a eficácia de norma determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica e só poderão ser editadas mediante decisão tomada pelo voto de três quintos dos membros do Supremo Tribunal Federal ou dos Tribunais Superiores, após reiteradas decisões no mesmo sentido sobre determinada questão de direito. Demais disso, poderão provocar a aprovação, a revisão e o cancelamento de súmula vinculante os órgãos responsáveis por sua edição ou qualquer tribunal competente na matéria; o Ministério Público da União ou dos Estados; a União, os Estados ou o Distrito Federal; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e a entidade máxima representativa da magistratura nacional, reconhecida pelo STF.²¹

Pesquisa realizada pelo IDESP, em novembro de 1996, junto a deputados federais e senadores, mostra substancial receptividade no Congresso à pro-

19 Pesquisa realizada pelo IDESP junto a 570 juízes em cinco estados, em 1993, mostrava que apenas 33,9% eram a favor do efeito vinculante, e 14,6% da advocatária (op. cit.).

20 Apenas 22% dos integrantes do Ministério Público manifestaram-se totalmente a favor da atribuição de efeito vinculante às súmulas dos Tribunais Superiores e à advocatária para assuntos constitucionais (Pesquisa IDESP: “O Ministério Público e a Justiça no Brasil”, 1996).

21 Proposta de Emenda à Constituição n.96, de 1992 apensa: PEC n.112/95, autor: deputado Hélio Bicudo; relator: deputado Jairo Carneiro.

posta de tornar vinculantes as súmulas, chegando a 72% o índice de apoio.²² No Executivo, como seria de esperar, é fortíssimo o apoio ao efeito vinculante das súmulas. A Ordem dos Advogados do Brasil, por sua vez, manifestou-se oficialmente, em 25.2.1997, a favor de uma específica proposta de súmula de efeito vinculante. Em seu projeto de Reforma do Poder Judiciário, salienta, como um dos pontos básicos, “a impossibilidade de interposição de recurso pela Administração Pública que exija rediscussão de tese sumulada pelo STF”. Trata-se, como se depreende do texto, de uma aceitação que restringe a súmula vinculante apenas e tão-somente aos casos que envolvam a administração pública.

No que se refere ao conjunto de problemas denominados estruturais, também é amplo o leque de propostas. Elas abrangem desde alterações na estrutura do poder Judiciário até modificações nas competências de certos órgãos.

Assim, um projeto de emenda constitucional, apresentado pelo senador Pedro Simon, tem por objetivo transformar o Supremo Tribunal Federal em Tribunal Constitucional, nos moldes dos modelos europeus, composto por juízes com mandato fixo. Esta transformação faria que o Superior Tribunal de Justiça fosse ampliado, cabendo a ele a uniformização da jurisprudência relativa à legislação federal e à proteção das liberdades fundamentais. Trata-se de proposta bastante polêmica, encontrando ferrenhos adversários no interior da magistratura, como o ministro Célio Borja, e entre juristas, como Saulo Ramos. A OAB prevê em sua proposta de reforma do poder Judiciário a “criação de uma Corte Constitucional, como órgão de Estado e atribuição exclusiva de julgar matéria constitucional” (proposta publicada em 25.2.1997).

Quanto às justiças especiais, a solução que vem obtendo um maior número de adeptos é a que prevê a extinção do cargo de juiz classista na Justiça do Trabalho. Uma emenda do deputado Nedson Micheleti, apresentada em agosto de 1995, visava alterar os artigos 111, 112, 113 e 114 da Carta Federal para extinguir o Tribunal Superior do Trabalho, a representação classista em todos os graus de jurisdição e o poder normativo da Justiça do Trabalho. Segundo Piquet Carneiro, um dos membros do Conselho da Reforma do Estado, órgão criado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, “o cargo de juiz classista custa ao país R\$ 500 milhões por ano e só contribui para agravar o congestionamento da Justiça do Trabalho” (*O Estado de S. Paulo*, 19.10.1996). Na mesma direção pronunciou-se o presidente do STF, ministro Celso Mello: “os classistas transformam a Justiça do Trabalho num aparato

22 Pesquisa IDESP: “O Congresso Nacional frente aos grandes temas do momento brasileiro”, coordenada por Bolivar Lamounier e Amaury de Souza, novembro de 1996.

judicial muito oneroso". A Comissão de Constituição e Justiça do Senado aprovou, em outubro de 1997, projeto do senador Gilberto Miranda (PFL-AM) que extingue o cargo de juiz classista nos Tribunais Regionais do Trabalho e no Tribunal Superior do Trabalho. A função seria mantida apenas nas Juntas de Conciliação e Justiça, mas em caráter honorífico, sem remuneração. No Brasil, são quatro mil juízes titulares e quatro mil suplentes, que ganham salários de R\$ 5 mil. Tinham direito de requisitar aposentadoria com apenas cinco anos de serviço. Essa aposentadoria especial dos juízes classistas está suspensa desde outubro de 1996, por medida provisória editada pelo governo. Segundo analistas, os salários de juízes classistas correspondem a 16% do orçamento total da Justiça do Trabalho. Há ainda propostas mais radicais, defendendo a extinção das Juntas de Conciliação e Julgamento da Justiça do Trabalho. Segundo o projeto apoiado pela OAB para a reorganização do Poder Judiciário, deveriam ser extintos os postos de juízes classistas em todos os órgãos da Justiça do Trabalho.²³

Outra inovação que mudaria efetivamente o perfil institucional da Justiça do Trabalho seria a extinção de seu poder normativo. Esta proposta tem por objetivo possibilitar a implantação definitiva da negociação coletiva em matéria trabalhista. Argumentam seus defensores que, desta forma, o país daria um salto de qualidade nas relações de trabalho, assemelhando-se ao que ocorre nos países avançados. Ali, a legislação limita-se a normas gerais, assim como é restrita a intervenção de terceiros nas relações trabalhistas.

No que se refere à Justiça Militar, as propostas em discussão pretendem reduzir a competência de seus juízes, redefinindo os tipos de crimes sujeitos a seu julgamento, quando cometidos por militares ou policiais militares. Numa linha ainda mais radical manifestou-se a OAB, sugerindo a extinção da Justiça Militar.

23 Denúncias de clientelismo na indicação das representações classistas e de toda sorte de ilegalidade têm sido cada vez mais frequentes, somando-se aos argumentos contrários a este traço corporativista de todas as constituições brasileiras desde 1946. Há que se considerar que os classistas têm conseguido impedir mudanças, exercendo pressões sobre o Congresso. Este *lobby* saiu vitorioso durante os trabalhos da constituinte. A opinião de importantes setores é claramente favorável à extinção da representação classista na Justiça do Trabalho. Resultados da pesquisa "O Congresso Nacional frente aos grandes temas do momento brasileiro" mostram que 55% dos congressistas apóiam a eliminação da competência da Justiça do Trabalho para julgar reajustes salariais e outros conflitos econômicos entre empregados e empregadores; 59% manifestaram-se a favor da eliminação do poder normativo da Justiça do Trabalho; 72% são favoráveis à extinção da figura do juiz classista na Justiça do Trabalho. Da mesma forma, juízes, empresários e sindicalistas têm expressado sua concordância em relação à extinção das vagas de juiz classista. A Associação dos Magistrados Brasileiros manifestou-se publicamente a favor desta medida.

A criação de um órgão externo de controle do Judiciário é, sem dúvida, a proposta que mais tem provocado discussões. Desde que foi apresentada pela primeira vez, recebeu uma avalanche de protestos. Seus defensores sustentam o argumento de que, dos três poderes, o Judiciário é o mais estável e o que menos tem mecanismos de controle e fiscalização, seja por parte da sociedade, seja de outros poderes.²⁴ Esta era a justificativa básica da emenda elaborada pelo deputado José Genoio (PT-SP): “a justiça não pode ser entendida dentro de uma perspectiva exclusivamente técnico-formal. O princípio da separação dos poderes não pode ser utilizado para consolidar a fragmentação do próprio Estado e justificar a impossibilidade de controle social sobre uma atividade que é pública e da mais alta relevância”; asseverando ainda que “não há Estado Democrático de Direito sem que a sociedade civil possa controlar as suas instituições políticas, legislativas e judiciais”.

A Emenda n.4, apresentada pelo deputado Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), modifica a emenda do deputado Genoio para instituir o Sistema de Controle do Poder Judiciário, criando o Conselho Nacional da Magistratura, junto ao STF. A composição desse órgão abrangeria representantes do STF, dos Tribunais Superiores (STJ, TSE, STM e TST), dos tribunais dos diversos ramos do Poder Judiciário federal e estadual, bem como um advogado.

A comissão de Constituição e Justiça e de Redação opinou pela admissibilidade da proposta – Emenda Constituição Federal n.112/95 – apenas tendo sido suprimida a expressão “externo” que qualificava o controle sobre o poder Judiciário, bem como a menção à participação de cidadãos nos Conselhos de Justiça. Esse sistema, de acordo com essa versão, seria constituído por Conselhos de Justiça em níveis federal, estadual e distrital, devendo realizar a fiscalização do Poder Judiciário, sendo vedada a interferência na atividade jurisdicional, com competências para se pronunciar sobre matéria orçamentária, vitaliciamento, promoção e perda de cargo dos magistrados, estrutura do Poder Judiciário e de seus serviços auxiliares, bem como fiscalizar o serviço judicial e receber denúncias e reclamações contra membros da magistratura e funcionários dos serviços auxiliares.

Quanto aos componentes desse organismo, a emenda prevê: representantes de cada um dos Tribunais Superiores, do Ministério Público Federal, da classe dos advogados e três cidadãos brasileiros eleitos pelo Congresso

24 Embora por ocasião da Revisão Constitucional tenham sido apresentadas quinze emendas estabelecendo algum tipo de controle externo sobre o Poder Judiciário, a mais completa e, por isso mesmo, a que mais tem sido discutida é da autoria do deputado federal José Genoio (PT-ST). Impedido pela direção de seu partido de apresentar a emenda, ela foi levada à discussão pelo deputado federal Roberto Freire (PPS-PE), na ocasião líder do governo.

Nacional. Deixa à Lei Complementar dispor sobre a competência, organização e funcionamento do sistema de controle do Poder Judiciário.

Na proposta oficial da OAB de Reforma do Poder Judiciário está prevista a instituição de órgãos de controle, denominados “Conselhos de Controle Administrativo do Poder Judiciário”. Tais conselhos, segundo esta entidade, deveriam contar com a participação paritária de juízes, membros do Ministério Público e advogados.

Hoje, a possibilidade de criação de um organismo de controle do Judiciário tem sido vista com menos receio pelos integrantes da magistratura, quer por limitar-se a questões administrativas, orçamentárias e disciplinares, sem interferir no mérito das decisões, quer por sua composição – um órgão majoritariamente integrado por membros do próprio poder Judiciário. O Conselho da Reforma do Estado aprovou uma recomendação neste sentido, propondo a criação de um Conselho Nacional de Justiça, com a participação obrigatória de representantes da sociedade civil.

Saliente-se, contudo, que apesar de atualmente ser menor a resistência a esta proposta,²⁵ são inúmeras as vezes que têm se pronunciado no sentido de que ela fere o princípio constitucional da separação dos poderes, além de enfatizar a já existência de mecanismos “controladores” da magistratura, tais como a corregedoria e a constante e obrigatória presença nas atividades jurisdicionais de integrantes do Ministério Público e de advogados.

Caberia discutir a eficácia dessas propostas, classificadas como judiciais, tendo em vista as duas dimensões do Judiciário: a política e a de prestação de serviços. Não necessariamente cada uma das soluções refere-se a apenas uma das dimensões. Muitas vezes, os efeitos sobrepõem-se, afetando as duas dimensões. Além disso, a avaliação do significado destas propostas deve levar em consideração ganhos em imparcialidade, agilidade e custos na capacidade do Judiciário de produzir decisões que ponham fim aos conflitos que lhe são encaminhados.

O reconhecimento da importância destas modificações não significa desconsiderar o peso que teria em uma melhor prestação jurisdicional a “vontade política”. Victor Nunes Leal chamava a atenção para o fato de que, apesar da relevância das reformas materiais para agilizar o trabalho da justiça, elas, isoladas, não surtiriam efeitos. Salientava que, sem vontade política, nada seria resolvido. Há exemplos de tais tipo de iniciativa em vários tribunais,

25 Entre os congressistas é bastante amplo o apoio a esta proposta, chegando a 80% os que se manifestaram a favor da criação de um órgão de controle externo do Judiciário, com maioria de membros externos à magistratura (Pesquisa: “O Congresso Nacional frente aos grandes temas do momento brasileiro”, IDESP, 1996).

que têm conseguido agilizar os processos e cobrar de seus membros maior presteza na execução de suas atribuições.²⁶

II.2 Soluções extra-judiciais

Estas soluções contemplam uma série de iniciativas, que vão da esfera legislativa propriamente dita até a criação de novos espaços para a solução de disputas.

Problemas decorrentes da legislação têm sido repetidas vezes apontados como sérios obstáculos ao bom funcionamento da justiça. Operadores do sistema de justiça responsabilizam fortemente a legislação pela situação de crise – esta é a visão de 67,5% dos magistrados, 78% dos integrantes do Ministério Público dos estados e 73% dos procuradores da República. Parece existir um relativo acordo quanto ao fato de que grande parte de nossa legislação é desatualizada, tendo sido elaborada para uma sociedade que pouco se parece com a de nossos dias, obrigando juízes a aplicar normas em muitos casos ultrapassadas. O Código Comercial é de 1850; o Civil data de 1916; o Penal, na sua parte especial, de 1940. Advoga-se que o país deveria acompanhar uma tendência mundial no sentido de um enxugamento da legislação, de uma redução da intermediação judicial, da livre negociação e da auto-resolução dos conflitos.²⁷

Os ganhos advindos de uma legislação condizente com a complexidade da sociedade e garantidora de direitos são manifestos quando se examinam os

26 Pode-se citar como um exemplo de iniciativa guiada por “vontade política” de melhorar a prestação jurisdicional o “plano de gestão para a qualidade”, implantado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul em março de 1995. Antes de sua adoção, o tempo médio de permanência de um processo na diretoria processual até ser distribuído aos desembargadores destinatários chegava a sessenta dias. Hoje, esse período foi reduzido para cinco dias; um processo de falência que demorava 36 dias para ser concluído, tem sido feito em 48 horas. Outro caso que poderia ser destacado é o do Tribunal de Justiça da Paraíba: houve uma considerável redução na morosidade, além de medidas que diminuíram a impunidade, restando, atualmente, apenas 12% dos 63 mil processos que obstruíam sua pauta até o ano de 1996. Vale ainda citar a decisão do presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, em maio de 1998, de instalar, a partir de agosto, “juizados itinerantes”, em ônibus adaptados para, em lugares da periferia da capital e em horários previamente determinados, serem atendidas pessoas que, por outra forma, jamais chegariam até o Judiciário. Esta medida, além de oferecer um atendimento rápido, ajuda a aproximar a justiça da população.

27 Nesta direção são incisivas as conclusões dos estudos sobre as leis trabalhistas, mostrando seu anacronismo, seu estímulo ao recurso judicial e, conseqüentemente, quanto aumentam os custos de transação na economia.

efeitos das inovações nesta área a partir dos anos 80, com a Lei de Ação Civil Pública (1985); a Lei de Pequenas Causas (1984), transformados em 1995 em Juizados Especiais Cíveis e Criminais; o Código de Processo Civil (1994), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a Lei Antitruste (1994). Watanabe (1996, p.149) resume o impacto provocado por essas leis:

a) foi facilitado o acesso à Justiça para a camada mais humilde da população e possibilitada a solução molecular dos conflitos de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, evitando-se sua fragmentação e a banalização de suas soluções; permitiu-se que outros entes públicos, além do Ministério Público, e também a própria sociedade civil – através de entes intermediários, como associações e sindicatos – pudessem levar ao Judiciário os conflitos metaindividuais; b) foi adotada a responsabilidade objetiva para a tutela mais eficaz do consumidor e do meio ambiente; c) para a proteção jurisdicional mais efetiva e tempestiva dos direitos, foram criados o mecanismo de antecipação da tutela diferenciada e específica das obrigações de fazer e de não fazer.

Na esfera legislativa tornou-se imperativo ajustar a lei às exigências da justiça, sem que isto implique diminuir o respeito ao devido processo legal e ao direito de defesa. A lei processual brasileira permite, de fato, uma plethora de recursos. Pode-se, como lembram seus críticos, até fazer embargo de declaração de despacho a embargo de declaração, isto é, o advogado diz não ter entendido os termos de uma sentença e depois alega não compreender o esclarecimento feito pelo juiz. Esta estratégia tem claramente como objetivo ganhar tempo, retardando a sentença final. Uma maior rigidez quanto ao número e a oportunidade dos recursos não afetaria a equanimidade da justiça.

Ainda em relação à legislação processual, há propostas que buscam limitar as possibilidades de medida liminar ou cautelar. Muitos juristas, como por exemplo Celso Bastos, julgam que todas as situações jurídicas hoje são passíveis de ser postas em suspenso por medida liminar ou cautelar, sendo mesmo até executadas em favor do autor antes que o réu tenha sido ouvido (*O Estado de S. Paulo*, 11.10.1996).

A desburocratização das exigências legais constituiu-se uma demanda que vem ganhando adeptos. Um exemplo do excesso de formalidades encontra-se nas exigências cartoriais, como para a compra e venda de imóveis. Um projeto de lei, apresentado em 1996 pelo deputado Hélio Bicudo (PT-SP), tem por objetivos reduzir as formalidades e tornar menos onerosa a negociação de imóvel popular. Segundo tal proposta, estariam dispensados de escritura pública os imóveis de valor igual ou inferior a R\$ 30 mil. Segundo José Osório, desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo, “a maior parte das escrituras de imóveis passadas em cartório são inócuas. São meras formali-

dades dispensáveis” (*Folha de S.Paulo*, 6.7.1996). O juiz Urbano Ruiz, presidente da Associação Juizes para a Democracia, vai ainda mais longe: “a maioria das escrituras passadas em cartório, assim como quase todos os serviços notariais e registro, são inúteis”. Para ele, de acordo com reportagem publicada no jornal *Folha de S.Paulo*, do dia 6.7.1996, poderiam ser abolidas não só a escritura de compra e venda de imóvel, como também as escrituras de divisão de imóveis (entre condôminos), de doação de imóvel, de dação em pagamento (quando o imóvel é dado em pagamento), de permuta de imóveis e de desapropriação amigável. Também poderiam ser abolidas as procurações (seriam feitas por instrumento particular), os pactos antenupciais (constariam do próprio termo de casamento), o reconhecimento de firma e autenticação de cópias.

Quanto aos mecanismos alternativos de solução de disputas, duas medidas já vêm sendo implementadas. De um lado, os juizados especiais que deformalizam as controvérsias. De outro, foi regulamentado o juízo arbitral, a chamada “Lei Maciel”.

Os Juizados Especiais Cíveis e Criminais têm representado uma substancial melhora na prestação jurisdicional, tanto em termos de custos como de agilidade e de acesso à justiça. Dados sobre o Estado de São Paulo confirmam esses ganhos em qualidade: de 1988 a 1995 passaram a funcionar 138 Juizados Especiais de Pequenas Causas no interior, doze na capital e vinte itinerantes; neste período foram ajuizadas 228.195 demandas e concluídas, entre acordos e sentenças, 220.518, isto é, 96,6%.

Com a lei Maciel foram ampliadas as possibilidades institucionais de que a sociedade resolva eventuais conflitos comerciais e patrimoniais de modo mais simples e ágil, reduzindo o recurso à justiça, aliviando, assim, o Judiciário de um grande número de processos. Calcula-se que cerca de 80% dos conflitos mercantis internacionais sejam solucionados através da arbitragem, sobretudo em países da Europa e na América do Norte. Só nos Estados Unidos, no início da década de 1990, achavam-se em funcionamento 1.200 programas de Resolução Alternativa de Disputas (ADR), com participação dos governos estaduais e federal, profissionais de várias áreas, advogados e universidades. Só em 1995, foi resolvido dessa maneira 1,2 milhão de pendências.

No Brasil, embora o Código de Processo Civil de 1929 já previsse o juízo arbitral, esta prática sempre foi muito reduzida, quer por questões culturais, quer porque havia a obrigatoriedade de intervenção judicial. A entrada em vigor da nova lei, sancionada pelo presidente da República em setembro de 1996, certamente contribuirá para desafogar o Judiciário e, mais ainda, para impulsionar a criação de mecanismos de solução de conflitos extra-judiciais, coetâneos com uma sociedade civil organizada e desenvolvida. Algumas ex-

periências já em andamento mostram que se trata, de fato, de uma forma extremamente eficiente e rápida de solução de conflitos. Entre elas, apenas a título de exemplo, poderiam ser citadas as Juntas de Conciliação do Creci que, seguindo o modelo no âmbito privado dos Tribunais Públicos de Pequenas Causas, realizaram, só no ano de 1997, 230 audiências, tendo solucionado cerca de 70% dos casos.

Essas propostas, classificadas em judiciais e extra-judiciais, não esgotam o amplo leque de emendas que tem por objetivo modificar o Poder Judiciário e o sistema de justiça em geral. Há outras emendas, como, por exemplo, alteração dos dispositivos relativos à promoção dos magistrados; introdução de participação do Ministério Público no concurso de provas e títulos para ingresso na carreira da magistratura; modificação de dispositivo referente ao vitaliciamento do magistrado; estabelecimento de investidura temporária para os ministros dos STF e do STJ; proibição de realização de sessões secretas, pelos tribunais, para tratar de assuntos administrativos; criação de Juizados Especiais Federais; extensão para os Ministérios Públicos dos estados e do Distrito Federal do mecanismo de confirmação pelo Poder Legislativo da escolha do procurador-geral, hoje existente para o Ministério Público Federal.

É forçoso reconhecer que a pauta de reformas é ampla e que dificilmente se obterá um consenso. Parece claro que a atual estrutura do Judiciário não tem sido capaz de atender minimamente às exigências de um serviço público voltado para a cidadania. Não é igualmente claro, entretanto, quais aspectos devem ser alterados e quais dentre eles deveriam ser prioritariamente modificados. As resistências à mudança têm sido apreciáveis. Mas, por outro lado, o grau de tolerância com as deficiências já atingiu patamares tão baixos que colocam em risco a própria convivência democrática. É urgente a avaliação das propostas judiciais e extra-judiciais em discussão e de seus efeitos sobre a administração e a distribuição de justiça. O problema certamente não apresenta uma solução “ótima”, unívoca e inquestionável. Mas isto não significa dizer que enquanto não houver o “ótimo” nada deva ser feito. Reformar o Judiciário significa simultaneamente ampliar o acesso à justiça e agilizar o processo de produção de sentenças. Para isto, certamente, contribuiria o aumento no número de varas, a informatização, um aumento no número de magistrados, uma melhor utilização dos recursos, modificações legislativas e processuais, a exigência de maior transparência e vontade política, como sugeria Victor Nunes Leal. Além de medidas extra-judiciais, que propiciassem o crescimento e o fortalecimento de canais alternativos para a solução de conflitos.

É puro truísmo repetir que há oposição às mudanças. Vantagens vistas como garantias por uns aparecerão como privilégios para outros; direitos

serão ora classificados como condições para o exercício do ato de julgar, ora como formalização de desigualdades. Entretanto, a despeito dos obstáculos, não há mais como adiar reformas que tenham por objetivo aperfeiçoar o sistema de justiça brasileira. Destas iniciativas dependerão não apenas uma maior credibilidade no Poder Judiciário e uma cidadania plena, mas também a consolidação do Estado de Direito e as chances de sucesso de inserção da economia do país nos novos parâmetros internacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANTES, R. B. (1997) *Judiciário e Política no Brasil*. São Paulo: Ed. Sumaré.
- . (1996) A Crise do Judiciário. *Revista Trevisan*, ano 9, n.104, outubro.
- BUSCAGLIA, E., RATLIFF, W., DAKOLIAS, M. (1995) La Reforma Judicial en la América Latina. *Revista Occidental*, México: Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, ano 12, n.3.
- BUSCAGLIA, E. (1997a) Corruption and Judicial Reform in Latin America. *Policy Studies Journal*, PSI: London.
- . (1997b) Desarrollo económico y reformas judiciales en America Latina. *Contribuciones*, ano XIV, n.3.
- CAPPELLETTI, M., GARTH, B. (1988) *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor.
- CARVALHO, J. Murilo de (1997) Direitos Cívicos e Cidadania. In: DA MATTA, Roberto. (org.) *Brasileiro Cidadão*. Rio de Janeiro: FGV.
- CASTRO, M. F. (1977) O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.12, n.34, 1977.
- FARIA, J. E. (1994) O desafio do Judiciário. *Revista da USP*, n.21.
- . (1995) *O Poder Judiciário no Brasil: Paradoxos, Desafios e Alternativas*. Brasília: Conselho da Justiça Federal.
- FARIA, J. E. (1996) A Crise do Poder Judiciário no Brasil. In: *Justiça e Democracia*. São Paulo: Associação Juizes para a Democracia, Ed. Revista dos Tribunais.
- FERRAZ JUNIOR, T. S. (1994) O Judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência? *Revista da USP*, n.21.
- FERREIRA FILHO, M. G. (1994) O Poder Judiciário na Constituição de 1988: Judicialização da Política e Politização da Justiça. *Revista de Direito Administrativo*, vol.198.
- GRINOVER, A. P. (1993) A Crise do Poder Judiciário. Texto preparado para a XIII Conferência Nacional da OAB.
- JOBIM, N. A. (1997) O Poder Judiciário no Brasil Atual. In: *As Relações do Poder Judiciário com a Imprensa*. Cadernos de CEJ. Brasília: Conselho da Justiça Federal.
- SADEK, M. T., ARANTES, R. B. (1994) A Crise do Judiciário e a Visão dos Juizes. *Revista da USP*, n.21.

- SADEK, M. T. (org.) (1995a) *Uma Introdução ao Estudo da Justiça*. São Paulo: Ed. Sumaré.
- . (org.) (1995b) *O Judiciário em Debate*. São Paulo: Ed. Sumaré.
- . (org.) (1997) *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*. São Paulo: Ed. Sumaré.
- SANTOS, Boaventura de S. (1989) Introdução à Sociologia da Administração da Justiça. In: FARIA, J. E. (org.) *Direito e Justiça: A Função Social do Judiciário*. São Paulo: Ática.
- SHAPIRO, M., STONE, A. (1994) The New constitutional politics of Europe. *Comparative Political Studies*, n.26.
- TATE, C. N., VALLINDER, T. (orgs.) (1995) *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press.
- VIANNA, L. W., CARVALHO, M. A. R., MELO, M. P. C., BURGOS, M. B. (1997) *Corpo e Alma da Magistratura Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan.
- VIERA, O. V. (1994) Império da lei ou da Corte? *Revista da USP*, n.21.
- WATANABE, K. (1996) Novas Atribuições do Judiciário: necessidade de sua percepção e de reformulação da mentalidade. *Revista da Escola Paulista da Magistratura*, ano I, n.1, set./dez.
- WORLD Economic Forum. (1994) *World Competitiveness Report*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.