

DESAFIOS À REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO NA AMÉRICA LATINA: JUSTIÇA PARA OS MERCADOS E/OU PARA A SOCIEDADE?

António Gomes Vasconcelos

Resumo: Este artigo condensa reflexões acerca das transformações por que passa o Poder Judiciário na América latina. Esta realidade nos pede atenção especial, escolhas e decisões de grande importância social e para a consolidação da democracia e do estado constitucional democrático de direito em nossos países.

Palavras-Chave: Poder Judiciário. Administração da justiça. Reforma judiciária.

Abstract: This article condenses reflections on the changes experienced by the Judiciary in Latin America. This reality calls us attention, choices and decisions of major importance for society and for the consolidation of democracy and the democratic constitutional state of law in our countries.

Keywords: Judiciary. Administration of justice. Judicial reform.



Estamos em uma sociedade hipercomplexa, resultado de profundas e multifacetárias transformações. Esse contexto desafia a administração da justiça em todo o mundo e, particularmente, na América Latina.

Creio que o poder judiciário latinoamericano se defronta com o seguinte dilema:

a) De um lado, as *demandas sociais* decorrentes de uma profunda desigualdade e exclusão sociais, fundamentadas nas constituições do estado constitucional democrático de direito¹ subsequente aos estados autoritários até a bem pouco tempo vigentes em nossa região. Modelo de estado cujo projeto de sociedade requer o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social;

b) De outro lado, as demandas do mercado, ditadas por políticas econômicas orientadas para a consolidação do livre comércio global², em detrimento das políticas sociais e das pautas constitucionais dos estados nacionais. Tais demandas pretendem o “engajamento dos governos latino americanos” na busca de maior eficiência e qualidade nos serviços prestados pelo Poder Judiciário numa perspectiva juspositivista, na qual se atribui ao Poder Judiciário o papel de fomentar um ambiente propício ao “comércio, financiamentos e investimentos”.³

O Poder Judiciário estigmatizado, em nossa região, pelo descrédito social, em razão da morosidade, da ineficiência operacional e da incapacidade de assegurar de modo satisfatório a efetividade dos direitos, corre o risco de um movimento reformista de tendência conservadora. Ineficiência de que sempre se valeram as forças políticas conservadoras, com a transferência à agência judiciária com a certeza de sua impotência para resolvê-los, de responsabilidades políticas fora de seu alcance, tornando-o mais vulnerável à imagem de inoperância, ineficácia e negligência⁴, conforme preciso diagnóstico Eugénio Raul Zaffaroni, jurista e ministro da Suprema Corte Argentino. Esse diagnóstico, segundo o sociólogo brasileiro José Eduardo Fa-

¹ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 10ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, *passim*.

² KRUGMAN, Paul. *Um basta à depressão econômica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, *passim*.

³ BANCO MUNDIAL. *O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe*. Doc. Técnico Nº 319. Maria Dakolias. WASHINGTON: 1996.

⁴ ZAFFARONI, Eugénio Raul. *Poder judiciário. Crises, acertos e desacertos*. SP: Rev. Tribunais, 1994, p. 32.

ria, precipita a intervenção externa no Judiciário, sob justificativas manifestamente plausíveis como a *desburocratização, combate à corrupção, racionalização jurisprudencial, necessidade de algum controle externo*. Do mesmo modo que põe em risco a autonomia dos Tribunais e, com isto, as próprias liberdades públicas⁵ debilitando a força política do Poder Judiciário para o encaminhamento das reformas no sentido da consolidação das promessas do estado constitucional democrático. A isto soma-se uma proposital manipulação da opinião pública com o objetivo de neutralizar um maior protagonismo do Poder Judiciário diante do imenso fosso entre as promessas constitucionais, os discursos jurídico-institucionais⁶ e as políticas econômicas prevalecentes. Trata-se de modelos econômicos recessivos e socialmente excludentes voltados para o atendimento às exigências das políticas de mercado globais⁷.

Sob qualquer dos enfoques, o de um Judiciário para os mercados ou o de um Judiciário para a sociedade, fala-se hoje na chamada *questão judiciária*⁸ (ou melhor na *crise do Poder Judiciário*⁹ e mesmo *numa exaustão paradigmática do próprio direito*¹⁰) na qual se põem em questão o desafio à capacidade do Poder Judiciário de se adaptar a estas novas realidades e de responder satisfatoriamente às demandas sociais decorrentes do advento do estado constitucional democrático.

⁵ FARIA, idem.

⁶ Idem, p. 30.

⁷ FARIA, José Eduardo. *Direito e Justiça no século XXI: a crise da justiça no Brasil*. International Conference on Law and Justice in the 21st Century. Coimbra, maio/2003. Todos os países latino-americanos elegeram a estabilidade monetária como objetivo de suas gestões com o fim de promover a abertura comercial, eliminar monopólios públicos, privatizar serviços essenciais, institucionalização da responsabilidade fiscal e desregulação de direitos.

⁸ ZAFFARONI, Eugénio Raul. *Poder judiciário. Crises, acertos e desacertos*. SP: Rev. Tribunais, 1994, p. 22.

⁹ FARIA, José Eduardo. *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: RTM, 1998, p. 68 e ss.

¹⁰ FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 39.

Porém, exigências de segurança e certeza jurídicas, bem como a ilusória neutralidade dos juízes, caras ao estado liberal e ao juspositivismo que lhe é correspondente, já não mais se compatibilizam com os fundamentos e objetivos do estado nem com o direito constitucional contemporâneos.

Em meio a esse dilema e sob fortíssimas pressões externas e internas por melhoria dos prestação jurisdicional, nos seus aspectos qualitativos (no caso das demandas sociais) e quantitativos (no caso das demandas de mercado), o Poder Judiciário se defronta com o paradoxo de assegurar a efetividade dos novos direitos constitucionais num contexto político-sócio-econômico em que a esfera econômica está “subordinada mais à racionalidade do mercado do que à racionalidade do direito”. Assim, ao lado do fenômeno da “explosão da litigiosidade” que sobrecarrega a Justiça Latino americana, acentua-se, porém, a exigência cada vez mais intensa, por parte da sociedade, por um maior protagonismo político dos juízes.¹¹

Apesar disto, os movimentos reformistas do Poder Judiciário em quase todos os países caracterizam-se *a)* pela insuficiência das premissas epistemológicas e jurídico-políticas com as quais se visualizam as funções do direito e do poder judiciário no estado constitucional de direito, *b)* pelo desprezo aos aspectos qualitativos (justiça material) da jurisdição, *c)* pela carência de conhecimento acerca dos poderes judiciários e dos problemas relacionados à administração da justiça; *d)* e pela condução das reformas por impulso dos interesses de agências internacionais e mediante a aplicação de modelos empresariais à atividade jurisdicional, ante a pobreza teórica e de diagnósticos acerca dos tribunais latino-americanos¹².

O enfoque epistemológico, fundamental e estratégico para uma reforma consistente padece de um reducionismo inquietante por que elege como axioma a ideia de que “o futuro está

¹¹ Idem, p. 24.

¹² Ibidem, p. 29.

determinado nas ideias de progresso e produtividade”¹³.

As reformas jamais atenderão às necessidades dos poderes judiciários para o cumprimento da função transformadora da realidade que lhe confere o estado constitucional contemporâneo, enquanto não forem baseadas em premissas e análises interdisciplinares desprendidas do cientificismo tecnicista que fragmenta e/ou ignora aspectos fundamentais da realidade a ser transformada.

O Relatório do Banco Mundial - Documento Técnico Número 319 - tem se tornado a cartilha das reformas. Mas, o documento apesar de reconhecer a presença de uma “tensão entre democracia e reforma econômica, bem como entre reforma econômica e políticas sociais existentes”¹⁴ assume expressamente o interesse de atender aos interesses dos mercados, a ponto de financiar algumas dessas reformas. Assim, à precisão dos diagnósticos não corresponde o conteúdo das soluções apresentadas por aquela agência internacional. A começar pelo aparato conceitual acerca da função social do Poder Judiciário e do direito. Atribui ao Poder Judiciário o papel conservador do *status quo* de ordenar as relações sociais e solucionar conflitos entre os entes públicos, privados e indivíduos. Compreende o como despolitizado e como simples técnica de controle e organização social. Enquanto na perspectiva do estado constitucional democrático e no novo constitucionalismo o direito e a Justiça têm uma função transformadora da realidade. Isto é, o sistema converte-se em instrumento de direção e de promoção social, perspectiva que confere ao poder judiciário e aos juízes uma função proeminente e ativa no sentido da realização da justiça e da efetividade dos direitos e da concretização do projeto constitucional da sociedade a que servem, segundo uma ética de responsabilidade social.¹⁵ O direito e a jurisdição vol-

¹³ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 9.

¹⁴ BANCO MUNDIAL, op. cit.

¹⁵ FARIA, José Eduardo. *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo:

vem-se para o futuro e não para o passado.

Esta dimensão implica um diferente tipo de reestruturação e aparelhamento do sistema judicial com propósitos e objetivos estratégicos distintos daqueles engendrados segundo a lógica dos mercados. Ela implica, primeiramente, numa abertura para o diálogo, “a partir de uma racionalidade comunicativa” e que aqui designo como “diálogo social”. Através desta técnica os juízes poderão compreender os contextos de realidade em que atuam e formular políticas jurisdicionais voltadas para a conformação de condutas sociais à ordem jurídica, à garantia da efetividade dos direitos e à realização do projeto de sociedade inscrito na Constituição. O juiz deixa de ser um solucionador de conflitos com base em critérios formais de justiça. A credibilidade e a legitimidade do Poder Judiciário advirá naturalmente em razão das consequências sociais e dos resultados de sua atuação.

Se a Justiça tem uma nova função social são necessários também novos “paradigmas doutrinários para a reflexão teórica e analítica do fenômeno legal”¹⁶ e da função jurisdicional, e uma nova hermenêutica da ordem jurídica.

Eu gostaria de fazer uma breve referência ao movimento reformista brasileiro, em pleno vigor desde a criação do Conselho Nacional de Justiça, órgão de controle administrativo do Poder Judiciário. Trata-se de um momento particularmente importante para a magistratura. Ao mesmo tempo em que a estratégia de gestão judiciária, concebida a partir de uma racionalidade científico-tecnocrática de administração, tendentes à verticalização e à padronização da atividade jurisdicional sob critérios de produtividade e competitividade interna. Por outro lado, a estratégia concebe boa parte das ações estratégicas destinadas ao alcance dos objetivos e da missão estratégica estabelecidas para o Poder Judiciário, a partir do levantamento e da

Malheiros, 1994, p. 20.

¹⁶ Idem, p. 96.

socialização de experiências bem sucedidas concebidas e praticadas pelos próprios magistrados de primeiro e segundo graus. Nesse sentido, ao lado dos corpos técnicos de cúpula, os magistrados são também coautores da reforma. Além disso, A participação da magistratura na elaboração dos diagnósticos e na concepção das ações estratégicas tem sido imprescindível, uma vez que as soluções concebidas dos escritórios técnicos e distantes da realidade têm tido sua eficácia sucessivamente comprometidas, como o sistema de metas estabelecidas com desatenção às condições reais para a sua implementação. Tais contribuições vêm majoritariamente dos magistrados de primeira instância, onde é resolvida a absoluta maioria dos processos e onde tramitam, hoje, 90% dos cerca de 92 milhões de processos existente na Justiça brasileira.

Por essa razão, o Conselho Nacional de Justiça se encaminha para a concepção e implementação de uma política nacional com prioridade institucional para primeiro grau de jurisdição.¹⁷

O instituto da cooperação judiciária a cuja difusão se dedica a Red Lationamericana de Jueces através deste já tradicional Congreso que aqui nos reúne, vislumbra-se como o instrumento de capital importância.

O Conselho Nacional de Justiça criou a Rede Nacional de Cooperação Judiciária e recomendou aos tribunais a instituição de mecanismos de cooperação entre os magistrados e os órgãos do Poder Judiciário. Para além da cooperação processual e internacional está aberto o caminho para a cooperação interna entre juízes e tribunais, para abranger também a gestão judiciária, a administração da justiça e a atuação coletiva dos magistrados na formulação de políticas jurisdicionais, na gestão dos conflitos e na elaboração de diretrizes de ação comum dos ma-

¹⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Portaria 155, de 6 de setembro de 2013 (disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos>).

gistrados.¹⁸

Numa perspectiva pragmática, peço licença para compartilhar algumas referências a experiências jurisdicionais vivenciadas ao longo de mais de duas décadas como juiz federal do trabalho no Brasil. Não sendo oportuno, entretanto o seu detalhamento neste momento.

A primeira delas foi o resultado da adoção do diálogo e da concertação social como política jurisdicional em município do estado de Minas Gerais onde exerci jurisdição nos anos de 1994 a 2000. Da realização de diagnósticos participativos e projetos interinstitucionais envolvendo o conjunto das instituições públicas e sociais e mediados pelo órgão judicial local, foram alcançados, dentre outros, as seguintes transformações na realidade local: maior disposição dos empresários para o cumprimento da legislação trabalhista, redução dos acidentes de trabalho, mais harmonia nas relações individuais e coletivas de trabalho, implementação de políticas intersindicais de prevenção de conflitos, redução de 85% das demandas judiciais. Criação de uma instituição destinada a tais atividades que foi recepcionada pela legislação brasileira. Entendo que o sentido da jurisdição segundo a racionalidade do estado democrático de direito e do novo constitucionalismo comporta tais iniciativas. Tal política jurisdicional proporcionou ao órgão judicial local a experimentação de uma profunda inserção social, credibilidade e legitimidade perante a comunidade local.

A segunda refere-se à profícua e inovadora experiência de cooperação judiciária coletiva e diz respeito à minha participação na concepção, implantação e coordenação do Sistema Integrado de Participação dos Magistrados de Primeira Instância na Gestão Judiciária e na Administração da Justiça – SINGESPA, instituído, em 2010, pelo Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região.

¹⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação nº 38, de 03 de novembro de 2011. (Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos>).

O referido órgão cria espaços institucionais reconhecidos pela Corte e pela Administração do Tribunal com as seguintes características:

- O órgão institucionalizou reunião anual do quase 300 juízes do Tribunal com duração de dois dias, com suspensão de todas as atividades jurisdicionais, destinada a promover o diálogo, o intercâmbio pessoal e profissional e a atuação coletiva dos juízes de primeiro grau;
- Com base no princípio da cooperação os juízes podem, consensualmente e respeitado o princípio do livre convencimento, *a)* formular políticas jurisdicionais coletivas, locais e regionais, relativas à gestão judiciária e à administração da justiça; *b)* estabelecer diretrizes de atuação comuns concernentes a gestão, rotinas e procedimentos processuais buscando a harmonia, racionalidade, agilidade e efetividade dos atos jurisdicionais, bem como medidas relativas a tratamento, prevenção, julgamento ou execução dos conflitos de massa ou demandas repetitivas; encaminhar sugestões, proposições ou postulações coletivas à Administração do Tribunal.

Além disto, com a intermediação do SINGESPA, os juízes de primeiro grau poderão relações com outras instituições externas ao Poder Judiciário visando à comunhão de esforços no sentido de promover a efetividade dos direitos e da ordem jurídica, bem a melhoria da prestação jurisdicional.¹⁹

Refiro-me ainda a minha experiência acadêmica na Universidade Federal de Minas Gerais, onde pude constatar o exaurimento do paradigma epistemológico tradicional da ciência moderna e da ciência jurídica que vê a realidade de forma mutilada, a jurisdição alheia aos contextos de aplicação do di-

¹⁹ BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA TERCEIRA REGIÃO (MG). PORTARIA Nº TRT/SGP/1642/2011, DE 23 DE AGOSTO DE 2011. Publicação: Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho, Brasília/DF, 30 de agosto de 2011, Nº 804/2011.

reito e a fragmentação da atuação das instituições do Poder Público. A transposição deste modelo de racionalidade para as práticas jurídico-institucionais do sistema de justiça tem produzido resultados desastrosos. Esta constatação conduziu-me à aceitação do princípio da complexidade e razão dialógica como premissas epistemológicas. Tais premissas fundamentam política, filosófica e constitucionalmente, o diálogo entre o Poder Judiciário e a sociedade e entre os magistrados, com superação do isolamento e da solidão funcional.

Estas considerações permitem-nos vislumbrar que, talvez, estejamos em um momento em que a magistratura latino-americana é chamada a tomar em suas mãos o destino da sua própria história e do estado democrático constitucional de direito em nosso continente.

Chego a algumas conclusões que gostaria lançar ao debate:

- O estado constitucional democrático de direito, na perspectiva do novo constitucionalismo, atribui ao direito e ao Poder Judiciário uma função transformadora da sociedade e não mais estabilizadora do *status quo*, uma vez que a Constituição concretiza um projeto de sociedade a ser realizado pelo conjunto das instituições do estado e por toda a sociedade;
- Este novo paradigma requer a superação do modelo técnico-formal-burocrático-positivista-atomicista-solipsista-carreirístico de jurisdição e do estereótipo do juiz politicamente asséptico; requer a reconstrução do sentido da jurisdição e de sua dimensão política orientada pela ética de responsabilidade social;
- O juiz das democracias contemporâneas do estado constitucional de direito, que atua em sociedades hipercomplexas e com conflitos de massa, precisam interagir com a sociedade, exercer liderança e mediação social, como catalisador dos esforços dos atores sociais no sentido da consecução da

- máxima efetividade dos direitos, dentro e fora do processo;
- A concretização desta perspectiva implica a necessidade de integração interna e externa dos magistrados e a aptidão para a formulação coletiva, dialógica, consensual e cooperativa de políticas jurisdicionais coerentes com os fundamentos e objetivos do estado democrático de direito, tendentes à garantia da realização substantiva da justiça, da plena efetividade dos direitos constitucionalmente prometidos, em prazo razoável.

Esta perspectiva requer a construção de uma teoria latino-americana da cooperação judiciária.

Minha hipótese é a de que a magistratura tem em suas mãos a possibilidade de escolhas e de ocupar todos os espaços de participação que o movimento reformista latino-americano lhe proporciona. Vislumbra-se que este seja um caminho possível e urgente para o resgate da credibilidade e da legitimidade do Poder Judiciário. Trincheira a partir da qual a magistratura poderá garantir sua independência e construir a percepção social de que o Poder Judiciário é indispensável à democracia e à garantia dos direitos.

Estaremos, assim, diante dos juízes do estado constitucional democrático de direito.



BIBLIOGRAFIA:

- PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 10ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, *passim*.
- KRUGMAN, Paul. *Um basta à depressão econômica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, *passim*.

- BANCO MUNDIAL. *O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe*. Doc. Técnico Nº 319. Maria Dakolias. WASHINGTON: 1996.
- ZAFFARONI, Eugénio Raul. *Poder judiciário. Crises, acertos e desacertos*. SP: Rev. Tribunais, 1994, p. 32.
- FARIA, José Eduardo. *Direito e Justiça no século XXI: a crise da justiça no Brasil*. International Conference on Law and Justice in the 21st Century. Coimbra, maio/2003.
- FARIA, José Eduardo. *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: RTM, 1998..
- FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Portaria 155, de 6 de setembro de 2013 (disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos>).
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação nº 38, de 03 de novembro de 2011. (Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos>).
- BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA TERCEIRA REGIÃO (MG). PORTARIA Nº TRT/SGP/1642/2011, DE 23 DE AGOSTO DE 2011. Publicação: Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho, Brasília/DF, 30 de agosto de 2011, Nº 804/2011.