

LIGEIRAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL

JOSÉ DA SILVA PACHECO

SUMÁRIO: 1. Introdução 2. De Max Weber e das organizações sociais do final do milênio com disfunções burocráticas 3. Do Poder Judiciário.

I. Introdução

Em meados de abril de 1988, no dia em que, por acaso, optei por escrever um artigo para a Revista da Academia, da leitura dos jornais da manhã destacaram-se as notícias sobre:

I — a escolha, pelos círculos acadêmicos de São Paulo, de dois livros de Max Weber, como o primeiro e o terceiro, dos dez mais importantes do Século XX; (1)

II — o Poder Judiciário, tanto sob o enfoque da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal, como dos projetos de Reforma na Câmara dos Deputados.

Da imediata associação de idéias, advindas, esparsamente, do noticiário, resultaram as ligeiras considerações que apresentamos em seguida.

2. De Max Weber e das organizações sociais do final do Milênio com disfunções burocráticas

Com Tönnies (1855-1936) e Simmel (1858-1918), destaca-se Max Weber (1864-1920), formado em Direito e cultor da Economia, nas duas primeiras décadas deste Século, nas ciências sociais da Alemanha, onde foi professor na Universidade de Friburgo e na de Heidelberg. Embora menos atento à sociologia dos grupos, do que Simmel, não deixa de tratar: a) do grupo primário

(Vergemeinschaftung) “como vínculo social baseado sobre o sentimento subjetivo, afetivo e tradicional do conjunto”; b) do grupo secundário (Vergesellschaftung), “vínculo social sobre um equilíbrio ou uma combinação de interesses, razoavelmente motivados”; c) da associação (Verband), “vínculo social no qual um chefe e uma equipe administrativa garantem a manutenção da ordem”.

Ao contrário de Simmel, porém, Max Weber não concentrava a sua atenção na relação social, como realidade superindividual, quer sob o prisma orgânico, quer sob o ângulo metafísico ou institucional, interessando-se apenas pelas manifestações concretas de comportamento econômico, religioso, político, como modelos de ação. No que concerne ao Estado, entendia que não poderia ser definido em razão do que faz, mas em razão dos meios específicos que lhe são peculiares.

Em sua obra “Economia e Sociedade”, salienta que, ao se falar em direito, ordem jurídica ou regras de direito, deve-se atentar para a distinção dos pontos de vista jurídico e sociológico: o jurista procura saber o significado, o sentido da norma; o sociólogo do direito procura, ao contrário, compreender o comportamento dos membros, de determinado grupo social, relativamente às leis em vigor e determinar o sentido da crença sobre o valor da ordem estabelecida. (2)

O ponto central da Sociologia de Max Weber, que nos interessa ressaltar, porém, é o relativo aos três modos básicos, mediante os quais se afere a letigimidade da autoridade pública, correlativos aos três modelos ou tipos ideais: carismático, tradicional e racional-legal.

Na sua concepção, o primeiro tipo, acima apontado, assenta na “dedicação incomum e extraordinária à sacralidade, força heróica ou caráter exemplar de um indivíduo e à ordem revelada ou criada por ele”, o que o torna intrinsecamente instável, prevalecendo a fé e o reconhecimento de lealdade como dever insopitável dos seguidores em relação a uma pessoa, tida e havida como herói, ainda que demagogo.

O tipo tradicional decorre da fé geral e permanente na sacralidade das tradições firmadas e na legitimidade das pessoas ou pessoa, chamadas a exercer a autoridade por essas tradições, tal como se dá na autoridade patriarcal, em que transparecem o senhor, o súdito e o servidor.

O tipo “racional-legal” baseia-se na “legalidade da ordem, conscientemente, estabelecida e no direito de dar ordens, atribuído às pessoas investidas de autoridade pelo ordenamento legitimamente constituído”. É o tipo, que predomina no racionalismo ocidental, em que a obediência não é devida à pessoa, mas à regra, de modo que o poder “racional-legal, estabelece a legiti-

midade e a competência, repelindo o privilégio, fruto do sistema tradicional e a submissão ao poder carismático.

Segundo Max Weber, “a racionalização atingiu o domínio do Estado moderno, criando o poder baseado em leis abstratas e efetivada por um corpo técnico-administrativo especializado”, que chama de burocracia. Esse “tipo ideal” de poder, denominado “racional-legal”, é examinado em seu livro “Economia e Sociedade”, publicado em 1921. Trata-se de obra fragmentária, redigida entre 1911 e 1913 e publicada, postumamente, em que o autor sistematiza e define conceitos fundamentais da “Sociologia compreensiva” destacando a análise dos tipos de autoridade que exerceriam influência predominante nos desenvolvimentos posteriores dessa disciplina, da teoria da administração e mais recentemente na “teoria da ação comunicativa” de Jürgen Habermas.

Embora para Max Weber a burocracia transcenda as fronteiras do público e do privado, penetrando, crescentemente nas mais diversas esferas desde que reunidas as condições de administração e de produção de massa, características da modernidade, não deixa de vê-la sob o aspecto público, em que deve obedecer a princípios gerais ou ao direito escrito, e sob o aspecto privado, como ferramenta cada vez mais importante às empresas no que tange, principalmente, à contabilidade e à previsibilidade. Contudo, já salientava Max Weber que: a) “ao se estabelecer, plenamente, a burocracia está entre as estruturas sociais mais difíceis de destruir”; b) “toda burocracia busca aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantendo secretos seu conhecimento e intenções. A administração burocrática tende sempre a ser uma administração de sessões secretas; na medida em que pode, oculta seu conhecimento e ação crítica”; c) “a burocratização é ocasionada mais pela ampliação intensiva e qualitativa e pelo desdobramento interno do âmbito das tarefas administrativas do que pelo seu aumento extensivo e quantitativo”. (3)

O estudo clássico da burocracia, com sua formalização, hierarquia e estandardização, como tipo ideal de organização social congênito ao racionalismo ocidental, é devido a Max Weber, no primeiro quartel deste Século, e posteriormente desenvolvido no segundo quartel, com a publicação, nos Estados Unidos, em 1946, de “From Max Weber: Essays in Sociology (tradução de Hans Gerth e C. Wright Mills) e, no ano seguinte, de The Theory of Social and Economic Organization (tradução de A. M. Henderson e Talcott Parsons), mas, Talcott Parsons, em sua obra “The Structure of Social Action”, de 1937, já apresenta vibrante análise da teoria de Weber.

Não tardou, porém, a aparecer estudos sobre os aspectos negativos da burocracia, quer sob a invocação do conceito de Veblen, de “incapacidade treinada”, quer da noção de Dewey de “psicose ocupacional”, quer do enfoque

de Warnotte de “deformação profissional”, quer da análise de Merton, do “deslocamento de objetivos”, que produz rigidez e incapacidade de ajustes imediatos, dando origem ao “formalismo” e “ritualismo”, com excessivo apego aos procedimentos formais. (4) Seguiu-se, conseqüentemente, a universalização do seu sentido pejorativo, de rotina, morosidade, lentidão dos processos nas instituições de qualquer natureza.

Por outro lado, a vida social não sendo estática, mas dinâmica e perpetuamente cambiante, a mutação social é um fato, que torna possível o desenvolvimento e o progresso, que se efetuam mediante a interação da livre expressão e do controle social. Entre as agências de controle social estão as instituições, dentre as quais, destacam-se as instituições oficiais, políticas ou governamentais, que são, simultaneamente, estrutura e função, devendo aquela adaptar-se a esta para atingir seus objetivos. É translúcido, porém, que a apatia, o comodismo, a negligência, o nepotismo das pessoas, que as integram, poderão dar lugar ao retrocesso, ao declínio ou à degeneração das instituições.

Desse modo, partindo-se da ordem estabelecida (establishment), verifica-se que ela se constitui sobre a vida social, no seu aspecto dinâmico e não estático, e por esse motivo, em expansão constante, sempre com novas exigências, novos ideais, novas aspirações, novas necessidades e interesses. A lentidão da acomodação governamental, oficial ou formal, inclusive judicial, são, em parte, responsáveis pelo movimento crescente a favor de formas não-políticas, voluntárias e oficiosas de organização, ou de procedimentos informais de solução de controvérsias.

Por esse motivo é que, na primeira edição, em 1972, de nosso livro “Evolução do Processo Civil Brasileiro”, dizíamos que a reforma processual que naquela época se discutia, intensamente, deveria, sob pena de, na prática, não ter eficácia, incidir, também, sobre a estrutura dos órgãos judiciários que apresentavam aspectos negativos de uma instituição estratificada, com misteres, garantias, privilégios, padrões, dignidades sistematizadas, com forte coesão e solidariedade, cujo pessoal se via induzido, por interesses de seu estrato, a opor-se a reformas modernizantes, que o atingisse, ou a pugnar pelas mesmas, quando implicassem em melhoria e expansão de suas garantias, privilégios ou benefícios. (5)

Aliás, Stuart Schwarts, em seu livro “Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial”, salienta que, desde o Século XVII, o judiciário, que chegou ao nosso país, antes da primeira escola, como sustentáculo da administração colonial, criou o estado cartorial que permanece até hoje.

Numa fase de mudanças lentas, a obsolescência passa longo tempo despercebida e a instituição rotineira continua como instrumento da organização

social que só tem pela frente problemas previsíveis, e o descontentamento fica difuso sem se explicitar em manifestações reivindicatórias.

Entretanto, quando as mudanças sociais se aceleram, os fatos evoluem mais rapidamente do que as instituições e a obsolescência, as disfunções ou aspectos negativos do sistema institucional se faz sentir, às vezes dramaticamente, como está ocorrendo no último ano do Milênio.

Tudo isso porque as instituições tornaram-se inadequadas, obsoletas, perdendo, não só o espírito original que as inspirou, mas também as condições para a consecução dos seus objetivos, e, desse modo, deblateram os seus integrantes na tentativa de elaborar a racionalização da própria permanência, sem alteração essencial, e os integrantes do povo em geral, por si ou por seus representantes no Congresso, na esperança de dar alento às mudanças.

3. Do Poder Judiciário no Brasil

Quando, em 1972, escrevíamos que a reformulação da lei processual, então em curso, sob pena de, na prática, não ter eficácia, deveria ser acompanhada da reforma da estrutura e funcionamento dos órgãos operadores, principalmente dos judiciários, estávamos a antever a crítica, hoje uníssona, mas às vezes cruel, na intensa discussão, quer relativa à Comissão Parlamentar de Inquérito, sobre o Judiciário, quer à própria reforma do Poder Judiciário.

Diante da celeuma, impõe-se, principiar pelo começo: a) que são Poderes do Estado Democrático de Direito, denominado República Federativa do Brasil, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si (arts. 1^o e 2^o da CF); b) que, apesar das intensas discussões sobre o assunto, quer sob prisma temporal, no curso da história, quer sob o geográfico ou político, no exame do direito comparado, a expressão “Poderes da União” designa os três conjuntos orgânicos, a cada um dos quais se defere, distinta e preponderantemente, um dos três poderes do Estado, de que exsurge uma espécie de personificação pela imanência das funções de cada um; c) que, desse modo, deve considerar-se que cada conjunto organizacional, no exercício de sua função primordial, que o caracteriza e tipifica, não fica na dependência dos outros, mas devem os três se harmonizar para a consecução imediata da finalidade de cada um, e mediata, da finalidade da própria organização social do Estado, de que cada um é parte integrante; d) que sendo cada um desses Poderes uma sub-instituição social da instituição maior chamada Estado, embora cada um tenha funções precípuas e formalmente definidas, são todas organizações sociais ou instituições sociais, sujeitas aos percalços comuns; e) que o Poder Judiciário, subjetivamente considerado, por compreender uma pluralidade de

órgãos, é de maior complexidade que os dois outros, o que exige ponderação dos seus peculiares aspectos, mas nem por esse motivo, nem pela sua função precípua, que é jurisdicional, fica alheio aos transtornos comuns a toda instituição social; f) que todo tribunal, toda comarca, todo juizado, todo órgão do Poder Judiciário, quer considerados isoladamente, quer conjuntamente, são instituições sociais sujeitas às perversidades das disfunções burocráticas.

Assim, é preciso realçar que o Poder Judiciário compreende, no âmbito federal: I — o Supremo Tribunal Federal; II — os Tribunais Superiores: a) o Superior Tribunal de Justiça; b) o Superior Tribunal do Trabalho; c) o Tribunal Superior Eleitoral; d) o Superior Tribunal Militar; III — os Tribunais Regionais: a) Tribunais Regionais Federais; b) Tribunais Regionais do Trabalho; c) Tribunais Militares, instituídos por lei (art. 122, II CF); IV — os juízes de primeiro grau: a) juízes federais (arts. 109 a 110 CF); b) junta de conciliação e julgamento presidida por juiz do trabalho (arts. 111 e 116 CF); c) juízes militares; V — juzizados Especiais cíveis e criminais no Distrito Federal e da justiça federal (art. 98 e § único CF., introduzido pela EC nº 22, de 18.03.1999). Na esfera estadual, compreende: I — os tribunais de Justiça, de Alçada, e Militar, onde houver estes dois últimos; II — os Juízes de primeiro grau cíveis, criminais e fazendários; III — os Juzizados Especiais Cíveis e Criminais. Há, também, os tribunais Regionais Eleitorais e as juntas Eleitorais, de composição mista (art. 118, II a III, 120 e 121 da CF).

Desse complexo quadro, sobressaem: a) pluralidade de órgãos; b) diversidade de estruturas; c) existência de tribunal supremo (STF), tribunais superiores, tribunais de segundo grau de jurisdição, e de juízes e juntas de primeiro grau; d) tribunais nacionais, regionais e estaduais; e) juízos e tribunais federais, estaduais e concorrentes; f) função jurisdicional genérica e variedade específica de atribuições; g) aspectos de natureza administrativa e financeira (art. 99 CF); h) competências diversas; i) juízes e tribunais comuns para as causas cíveis, criminais e comerciais, que sempre constituíram, tradicionalmente, a maior e mais essencial parte do Direito, além de juízes e tribunais especiais para o Direito do Trabalho, Militar e Eleitoral.

Revela-se, pois, imperioso assinalar que o mais importante consiste:

a) no provimento de juízes de primeiro grau e na instalação de Juzizados Especiais, com estímulo para a conciliação prévia ou endoprocessual;

b) na reserva ao Supremo Tribunal Federal das relevantes atribuições de exercer, com segurança e rapidez, a guarda da Constituição, com efeito vinculante de suas decisões definitivas de mérito, e a exclusão das demais causas, que ao Superior Tribunal de Justiça deveriam ser cometidas, evitando, desse modo, o absurdo que chega às raias da perversidade, de abarrotar a mais alta

Côrte do País, de matérias repetitivas e que, apesar de, por dezenas de vezes, decididas do mesmo modo, não obstam a abusiva torrente de processos sobre o mesmo assunto;

c) na incorporação dos tribunais do trabalho e dos militares aos tribunais federais, criando-se câmaras ou turmas especializadas, reduzindo a sua estrutura, evitando a tríplice despesa de manutenção e aprimorando, conseqüentemente, a prestação jurisdicional;

d) na adoção do método de auto-regulamentação das relações de trabalho, supressão do poder normativo dos tribunais do Trabalho e eliminação da representação classista, passando os crimes militares para a justiça comum;

e) na transformação em regras jurídicas das regras éticas e comportamentais de juízes, servidores da justiça, órgãos auxiliares e prestadores de serviços públicos, tais como a proibitiva de exercício de função em qualquer órgão do Judiciário pelo período de dois anos, pelo menos, aos que tenham se afastado do serviço público de qualquer esfera ou natureza, assim como do exercício da advocacia, aberta ou velada, pelo mesmo prazo, após a aposentadoria, ao juiz ou membro de qualquer tribunal; ou a impeditiva de nepotismo, que hoje estarece o povo brasileiro;

f) no controle externo amplo e irrestrito das atividades administrativas e financeiras e controle interno das atividades jurisdicionais, ambos com absoluta transparência;

g) na simplificação dos recursos para, respeitando o princípio do duplo grau de jurisdição, conciliar a segurança e a rapidez na promoção da justiça.

NOTAS

(1) Ver folha de São Paulo, de 11.04.99, "Mais", págs. 4 e 5.

(2) Cf. Max Weber, *Economia e Sociedade*, 1971, págs. 321; J. Freund, *La Sociologie de Max Weber*, 1968, p. 215; Pièrre Lascoumes e Évélyne Serverin *Le droit comme activité sociale, pour une approche wéberienne des activités Juridiques*, in *Actualité de Max Weber pour la Sociologie du Droit*, 1995, págs. 155 e seg.

(3) Cf. Max Weber, *Ensaio de Sociologia*, com. Int. de H. H. Gerth e C. Wright Mills, trad. De Waltemir Dutra e revisão de Fernando Henrique Cardoso, Rio, 1946, págs. 246, 264 e 269; Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft, Économie et Société*, tomo I, trad. De Eric Dampière e outros, Paris, 1971; Max Weber, *Economia e Sociedade*, Fondo de Cultura Econômica (4 vols.), México, 1944; Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, Trad. Inglesa da 1ª parte de "Economia e Sociedade", sob os cuidados de Talcott Parsons, New York, 1947; Martin Albrow, *Bureaucracy*, Londres, 1947; Pierre Lascoumes e outros, *Actualité de Max Weber pour*

la Sociologie allemande contemporaine, in Nouvelle encyclopedie philosophique, Alcan, Paris, 1935; Alfredo Poviña, La metodologia Sociológica de Max Weber, Cordoba, 1941.

(4) Robert King Merton, Social Structure and social Theory, Illinois, 1949; idem, Estrutura burocrática e personalidade, in Sociologia da burocracia, tradução De Edmundo Campos, Rio, 1966; Kenneth Burke, Performance and change, Nova York, 1935; Peter Blau, Weber's Theory of bureaucracy, in American Sociology sob a direção de Talcott Parsons, Nova York, 1968; idem, Critical Remarks on Weber's Theory of authority, in American Political Science Review, de junho de 1963, vol. LVII, págs. 306 a 316; François Chazel, Elements Pour une reconsideration de la conception wéberienne de la bureaucratie, in Actualité de Max Weber pour la sociologie du droit, Paris, 1995, págs. 179 a 198.

(5) Silva Pacheco, Evolução do Processo Civil brasileiro, 1ª ed., 1972, nº 143, págs. 115 e seg.; idem, ibidem, 2ª ed. comemorativa do quingentésimo ano do Descobrimento do Brasil, Editora Renovar.