

A REFORMA DO JUDICIÁRIO E A FORMAÇÃO DOS MAGISTRADOS

SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA

1. As transformações na sociedade dos nossos dias

Nesta alvorada de um novo século, presencia-se momento extraordinariamente significativo na sociedade mundial, que, a par das suas muitas carências, a exemplo da fome, da miséria, da violência, do analfabetismo e da infância desprotegida, inquieta e insatisfeita busca novos horizontes, reivindica novos parâmetros sociais e um novo modelo de convivência humana.

Neste contexto, começo por renovar reflexões a propósito do relevo cada vez maior que o Judiciário está a desempenhar no mundo contemporâneo.

Em um século que viveu duas grandes guerras mundiais, derrubou mitos e ideologias e viu surgirem a informática, a televisão, o “dna”, os transgênicos, o genoma, a telefonia celular, a fecundação artificial e o avião, dentre tantas outras inovações e avanços da ciência, vive-se uma sociedade complexa, competitiva e extremamente veloz, impulsionada por uma revolução tecnológica no vértice da qual se colocam os meios de comunicação, a estreitar distâncias, mitigar fronteiras, intercambiar idéias e costumes, globalizar a economia, facilitar o acesso à cultura e aos bens de consumo, a aproximar os povos e a realizar alguns dos seus sonhos mais acalentados.

Com as conquistas espaciais, não só o homem chegou à lua e desvenda os mistérios do universo, como também por satélites artificiais, que hoje povoam a atmosfera, podemos, além de muitas outras opções, acompanhar com absoluta nitidez, no mesmo instante, as imagens de acontecimentos que ocorrem nos mais diversos pontos do planeta, comunicando-nos sem intermediários com países os mais distantes, tendo em nossos lares e escritórios, em fração de segundos, pelo avanço da tecnologia, pesquisas e informações que a cultura levou séculos para armazenar. Aviões, automóveis, trens e outros veículos,

cada vez mais sofisticados e rápidos, transportam-nos com segurança e impressionante precisão. É um fascinante mundo em evolução, jamais imaginado por Júlio Verne, Marco Polo, Huxley ou pelos bravos navegadores da Idade Média.

Com tão formidável transformação nos mais variados setores, muda o próprio perfil da sociedade e seu comportamento.

A exemplo das mudanças impostas pelas grandes descobertas do final do século XV, do advento do constitucionalismo resultante das transformações políticas do século XVIII e da Revolução Industrial do século XIX, vivemos neste século em uma sociedade marcadamente de massa, na qual, ao lado da explosão demográfica, do acesso da mulher aos postos de comando e do apelo ao consumo, ascendem cada vez mais os interesses coletivos e difusos no confronto com os interesses meramente individuais.

Nesta moldura, os conflitos sociais ganham nova dimensão, reclamando novos equipamentos, soluções mais efetivas, um processo mais ágil e eficaz e um Judiciário mais eficiente, sólido, eficaz, dinâmico e participativo na preservação dos valores culturais, na defesa de um patrimônio que é de todos e que transcende os próprios interesses individuais e de grupos para situar-se no plano dos direitos fundamentais do homem.

Como assinalam os estudiosos, a humanidade está em plena fase da chamada terceira geração dos direitos do homem, a saber, dos denominados direitos de solidariedade, como o direito ao desenvolvimento, o direito ao meio ambiente e o direito ao patrimônio comum da humanidade. Ao lado dos direitos civis e políticos (primeira geração), dos direitos sociais, econômicos e culturais (segunda geração), emergem os direitos que, além de terem por valor supremo o homem, o focalizam sob o ângulo da fraternidade. E já se fala em direitos de quarta geração.

Os direitos clássicos cedem lugar, em vários aspectos, a esses novos direitos fundamentais, que repudiam a inatividade do Estado e sua omissão, reclamando atuação positiva. Vive-se um universo novo também no campo jurídico.

Daí a ilação de que o Judiciário, como Poder ou atividade estatal, vetor de convergência democrática e guardião da cidadania, não pode mais manter-se equidistante dos debates sociais, devendo assumir seu papel de participante dos destinos das nações, também responsável pelo bem comum, especialmente em temas como dignidade humana, redução das desigualdades sociais, erradicação da miséria e da marginalização, defesa do meio ambiente e valorização do trabalho e da livre iniciativa. Co-partícipe, em suma, da construção de uma sociedade mais livre, justa, solidária e fraterna.

2. O Judiciário na Constituição de 1988

A vigente Constituição brasileira, promulgada em 5.10.1988 e rotulada pelo próprio Congresso Nacional de “Constituição-cidadã”, exatamente pela incisiva preocupação com os direitos sociais e com a cidadania, sem embargo dos seus reconhecidos excessos, dedicou especial atenção ao Judiciário como Poder Político, erigindo-o como participante ativo do processo democrático, especialmente ao reivindicar a sua presença mais efetiva na solução dos conflitos e ao ampliar a sua atuação com novas vias processuais de controle social (mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, *habeas data*, ações coletivas, ação civil pública, ação popular, ações de controle da constitucionalidade etc.).

A Constituição de 1988, não se pode negar, com a sua preocupação voltada prioritariamente para a cidadania, contemplou o nosso ordenamento, como nenhuma outra fizera até então, com um substancioso arsenal de instrumentos jurídicos e com normas, preceitos e princípios que sinalizam a vontade popular de ter uma nova Justiça no País.

Ao dissertar sobre a atuação dos juízes no regime democrático, o Min. Celso de Mello assinalou: —: “...o papel desenvolvido pelos magistrados, que se qualificam como atores essenciais do processo político de desenvolvimento, expansão e reafirmação dos direitos humanos, reveste-se de importância decisiva, pois, no contexto dessa permanente situação conflitiva que se origina das relações estruturalmente sempre tão desiguais entre as pessoas e o Poder, compete aos juízes, enquanto guardiães de uma ordem jurídica justa e legítima, fazer prevalecer o compromisso de respeito e de incondicional submissão do Estado ao regime das liberdades públicas, assinalando, a cada momento, no desempenho de sua atividade jurisdicional, que as prerrogativas constitucionais reconhecidas à pessoa traduzem valores fundamentais indisponíveis, caracterizados pela nota de uma irrecusável inexauribilidade”.

E anotou José Renato Nalini, com aguda percepção: — “...a Constituição de 1988 foi a que mais acreditou na solução judicial dos conflitos. Enfatizou a missão da Justiça humana, confiou-lhe a tutela dos direitos fundamentais, destacados por longa enunciação e singular alteração topográfica. Criou direitos, cuja fruição ficou vinculada à assunção, pelo juiz, de papel político ampliado e, até certo ponto, desafiador da tradicional inércia. Previu instrumentos de conversão da Justiça naquele serviço eficiente, célere, descomplicado e acessível sonhado pelo povo”. Seduzida por essa Justiça diferente com que o constituinte acenou, a comunidade correu aos juízes e multiplicaram-se ainda mais os processos. Uma sociedade desperta pela cidadania, que é o direito a

ter direitos, exercitou-a, esperançosa. E encontrou a mesma Justiça atormentada com suas carências e perplexa diante da profusão das demandas”.

Aduzindo: “... falhou o Judiciário em quase todas as novas perspectivas constitucionais. Não soube preencher o espaço destinado à moderna concepção de Justiça.

Deixou de estabelecer as reformas essenciais à sua adequação diante das necessidades emergentes. Continuou com a estrutura arcaica, emperrada, incapaz de acompanhar a modernização da empresa privada e até mesmo de ajustar-se à conformação do Estado contemporâneo. Estado que se pretende ágil, enxuto e flexível, para ser eficaz. Os direitos novos foram esvaziados por uma interpretação excessivamente conservadora. Os instrumentos postos à sua disposição pelo legislador para simplificar e intensificar a outorga da prestação jurisdicional não foram instituídos. É muito lenta a instalação dos Juizados Especiais, indicados como alternativa à solução tradicional das controvérsias. Incipiente a profissionalização das Escolas da Magistratura e da carreira de juiz, sem o que não se instaurará a mentalidade atualizada e apta a enfrentar as turbulências do novo milênio. O Judiciário, como instituição, não tem sido capaz de se fazer ouvir pelos demais poderes, nem de ser compreendido pela comunidade”.

Não obstante o esforço sobre-humano da grande maioria dos seus juízes, em um quadro que aponta a média de 1 (um) juiz para 29 (vinte e nove) mil habitantes, que faz do nosso País certamente o campeão mundial em número de processos judiciais, de que é exemplo o número caótico de feitos distribuídos em suas duas Cortes maiores — o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça —, o certo é que a sociedade brasileira está a merecer um Judiciário bem melhor do que o que possui: moroso, pesado, complexo, sem transparência, sem criatividade, com sérios vícios de estrutura, sem controle e sem diretriz, com número insuficiente de julgadores, sem dados concretos e sem contar com órgãos permanentes de planejamento e reflexão.

As causas desse quadro não são de difícil percepção. Algumas mais profundas, com raízes políticas, históricas e culturais; outras, mais à superfície, de mais fácil correção. Muitas delas, devemos reconhecer, de nossa responsabilidade, sendo suficiente dizer que até hoje, passados quinhentos anos do nosso descobrimento, vivendo do empirismo e dos “achismos”, não contamos, no Judiciário, com um órgão sequer de reflexão e planejamento permanente. Daí a necessidade de uma profunda reforma do Judiciário, agora novamente em pauta, com renovadas expectativas. Reforma que se impõe ampla em face do modelo analítico de nossa Constituição e dos múltiplos equívocos que foram

se acumulando ao longo do tempo. E que, não obstante isso, deve concentrar-se prioritariamente em três pólos, a saber: institucional, operacional e humana.

3. A seleção, a formação e o aperfeiçoamento dos juízes como ponto fundamental na transformação do Judiciário

Se a vertente institucional se vincula à adoção de um Conselho Nacional de Administração da Justiça, de cunho mais didático e preventivo que punitivo, e a operacional busca o aperfeiçoamento e a modernização da máquina, a vertente humana destina-se a priorizar o homem e o seu aprimoramento.

As novas técnicas de administração pública, aliadas às diretrizes das grandes empresas privadas, estão a evidenciar a necessidade de um planejamento no qual, a par de meticulosa formulação de linhas diretivas, se dê especial relevo ao elemento humano que as opera e dirige.

Se isso ocorre no plano das administrações pública e privada, com maior razão é de ser observada em relação ao juiz, para cuja missão delicada, difícil, árdua e complexa, notadamente no mundo atual, se exige uma série de atributos especiais, não se podendo admitir a sujeição dos interesses individuais, coletivos e sociais, cada vez mais sofisticados e exigentes, a profissionais não raras vezes sem a qualificação vocacional que o cargo exige, recrutados empiricamente por meio de concursos banalizados pelo método da múltipla escolha e pelo simples critério do conhecimento científico.

Carreira de especificidade singular, a Magistratura não pode ter seus quadros preenchidos por profissionais que receberam apenas uma formação genérica para o desempenho de qualquer profissão jurídica. É imprescindível uma formação específica.

Os concursos públicos constituíram, sem dúvida, um significativo avanço no sistema de seleção de magistrados, produziram um Judiciário digno e têm prestado serviço inestimável à causa da Justiça. Continuam a representar a alternativa mais adequada de recrutamento. Mas é o momento de se substituir sua metodologia para a inserção de critérios mais consistentes de seleção, priorizando-se os aspectos éticos e vocacionais, sabido que o intelectual aético nunca será um verdadeiro juiz.

4. Os sistemas estrangeiros

Segundo os estudiosos, alguns fenômenos estão a marcar, na atualidade, e em plano mundial, o perfil do Judiciário dos nossos dias. Dentre eles, a feminilização (na Escola francesa, p. ex., dos que a freqüentaram na última

turma, como pretendentes às Magistraturas judicial e do Ministério Público, setenta por cento (70%) eram mulheres), a juvenilização cada vez mais acentuada nos países do *Civil Law*, a politização do Judiciário, o ativismo judicial e, sobretudo, a indispensabilidade, inclusive como decorrência desses apontados fenômenos, da atuação das escolas judiciais na seleção e formação inicial e continuada dos juízes.

Se se deseja um novo Judiciário, impõe-se plasmar o modelo de juiz de que a sociedade contemporânea necessita, com maiores poderes, mais responsabilidades e maior preparo.

Dentre as escolas existentes, poderiam ser destacadas as de Portugal, França, Espanha, Estados Unidos, Holanda, Alemanha e Japão.

Enquanto o modelo japonês, premido por necessidades peculiares, adota rigorosa seleção para o exercício da Magistratura, do Ministério Público e da Advocacia, em um concurso anual que seleciona o percentual de apenas 3% de aprovados em um universo de 26.000 concorrentes para o ingresso em instituição pública que irá prepará-los durante dois anos, a Holanda leva seis anos para formar o seu juiz, sem prejuízo da formação contínua. A Alemanha, mais ou menos na mesma linha dos Estados Unidos, após rígido curso universitário, diversamente, investe mais na reciclagem contínua, com cursos de curta duração, que observam eficiente planejamento.

Mais adequadas à nossa realidade, as escolas da França, Portugal e Espanha dividem o seu sistema em dois segmentos, a saber: um, que seleciona e forma; outro, que aprimora e recicla, sendo de notar que a Espanha, em novembro de 1996, reconhecendo as vantagens do sistema francês (Paris/Bordeaux), veio a desdobrar a sua tradicional Escuela Judicial, ficando a funcionar em Madri o centro de formação continuada e em Barcelona o de formação inicial. A Escola francesa, ao ser enaltecida pelo Presidente da República, nas comemorações do seus quarenta anos de existência, que se deslocou até Bordeaux para lhe demonstrar apreço e admiração, dele ouviu ser ela, pela sua excelência, a pedra angular do sistema judiciário naquele País.

A Itália, por sua vez, após sediar em Roma, em 1958, o “Primeiro Congresso Internacional de Magistrados”, no qual, sob o tema “a preparação do juiz para o exercício da função jurisdicional”, dentre outras *risoluzioni*, aprovou “a necessidade da criação de centros de preparação, pesquisas e estudos quase quarenta anos depois, está a criar suas escolas judiciais. Como anotou Ricardo Arnaldo Malheiros Fiuza, ali “os pretendentes à magistratura fazem provas escritas e orais disputadíssimas e, depois, seguem um curso de tirocínio de, “no mínimo, seis meses”, em Frescatti. Tais dados bem demonstram a força da idéia geratriz e a indispensabilidade dessa instituição no mundo atual.

5. O sistema brasileiro. As escolas judiciais no Brasil

5.1. Previsão constitucional

Desde 1977, a Constituição da República Federativa do Brasil prevê a existência de Escolas da Magistratura, sendo de anotar que a expressão “magistratura”, no Brasil, abrange apenas os juízes.

O tema da formação dos juízes foi trazido ao texto constitucional pela Emenda nº 7, de 13 de abril de 1977, que previu, no art. 144, I, que o ingresso na magistratura de carreira dar-se-ia mediante concurso público de provas e títulos, realizado pelos tribunais de segundo grau, com a participação do Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, podendo a lei exigir dos candidatos prova de habilitação em curso de preparação para a magistratura.

A Constituição atual, promulgada em 5 de outubro de 1988, dando um passo à frente, veio estabelecer, no seu artigo 93, IV, a criação de cursos oficiais para o preparo e aperfeiçoamento de juízes como requisito para o ingresso e promoção na carreira. Também no inciso II, alínea “c”, estabeleceu, para fins de acesso, a aferição do merecimento pelos critérios de presteza e segurança no exercício da jurisdição e pela frequência e aproveitamento em cursos reconhecidos de aperfeiçoamento.

Essa mensagem normativa do constituinte, além de reconhecer a importância do tema, anteriormente enfrentado em exitosas experiências, veio estimular a intensificação nos estudos e a criação de uma verdadeira doutrina brasileira de educação judicial.

5.2. As escolas estaduais, federais e trabalhistas. Formação inicial e continuada

O Brasil, com uma população superior a cento e sessenta milhões, e contando com aproximadamente dez mil (10.000) juízes, é uma República Federativa, composta pela União, o Distrito Federal e vinte e seis (26) estados federados, com relativa autonomia.

O sistema judiciário, como se sabe, é composto de uma “Justiça Comum”, dividida em Estadual e Federal — esta última, competente quando interessadas a União, suas autarquias ou empresas públicas federais. Além disso, existe a “Justiça Especial”, que se divide em Trabalhista, Eleitoral e Militar.

Cada estado da Federação possui sua respectiva escola da Magistratura, existindo, ainda, as escolas federais e as escolas da Magistratura trabalhista, as quais estão desenvolvendo seu modelo específico de educação para juízes.

Nesse contexto, há escolas que foram criadas há mais de vinte (20) anos. Algumas delas são oficiais, institucionalizadas, mantidas pelos respectivos tribunais de segundo grau. Outras pertencem às associações de classe dos juízes. Em um terceiro grupo, outras são mantidas por ambos — o Judiciário e as associações. Geralmente, mantidas por aquele e administradas por estas.

Em termos de *formação continuada*, as escolas têm obtido sucesso em seus objetivos. Promovem muitos e variados cursos, muitos dos quais de excelente qualidade. Quando da preparação de suas pautas de cursos, os juízes inclusive são consultados, a fim de saber quais são seus interesses e dificuldades, para que as mesmas correspondam às suas necessidades e expectativas.

Algumas dessas escolas, que se dedicam ao aperfeiçoamento e desenvolvimento dos juízes, estão bem avançadas. Realizam cursos de reciclagem, estudos interdisciplinares, cursos de curta e longa duração, seminários, *workshops*, etc. Normalmente, têm grande frequência e boa assimilação de conhecimentos.

Cursos de pós-graduação, específicos para os juízes, estão surgindo, pois há uma considerável dificuldade para o juiz em submeter-se aos métodos convencionais da Universidade, em face sobretudo do calendário e da dimensão territorial do País. Inicia-se, agora, o ensino à distância, através da televisão, estando a tramitar projeto visando proporcionar a pós-graduação virtual pela “Escola Nacional da Magistratura”, com mestrado em Direito Público e Direitos Humanos, com a utilização da Internet e outras infovias.

A *formação inicial*, no entanto, ainda não alcançou um patamar satisfatório, sendo poucas as Escolas que dispõem de uma boa programação nesse campo, podendo-se afirmar que os primeiros modelos ainda estão em fase experimental.

Cumpre anotar, por outro lado, que algumas escolas desenvolvem experimentos singulares, dentre os quais cursos abertos à preparação de candidatos interessados em prestar concurso de ingresso na Magistratura. Embora não possam ser classificados como cursos de formação de juízes, não deixam eles de servir de preparação e triagem dos candidatos ao exercício da judicatura, sendo alguns deles de boa qualidade.

5.3. A “Escola Nacional da Magistratura”

Mantida pela Associação dos Magistrados Brasileiros, a atual “Escola Nacional da Magistratura” tem exercido papel significativo na formação do juiz brasileiro. Suas funções são:

a. coordenar as demais escolas, considerando as diferenças regionais e a inexistência de uma escola nacional institucionalizada;

b. despertar a consciência sobre a necessidade de uma doutrina brasileira de educação judicial, centrada na idéia da formação integral dos juízes: formação inicial, reciclagem e pós-graduação;

c. despertar a consciência sobre a relevância do recrutamento e da preparação do magistrado, priorizando a vocação e os atributos específicos dos magistrados;

d. celebrar convênios e parcerias com diferentes entidades, governos, ONGs, Universidades, associações de classe, institutos culturais e empresas, a fim de tornar o universo judicial mais compreendido pela sociedade, debatendo temas de mútuo interesse;

e. debater e aperfeiçoar a legislação, especialmente a processual, por ser ela instrumento de eficiência da Justiça.

Quando da apresentação do livro “O Poder Judiciário no Brasil” (Fiúza, R.A.M. Del Rey, 1995), tive oportunidade de assinalar: — “A Escola Nacional da Magistratura é, no Brasil, uma entidade privada vinculada estatutariamente à Associação dos Magistrados Brasileiros, estando prevista a sua institucionalização no projeto de Estatuto da Magistratura que tramita no Congresso Nacional.

Em seu estágio atual, não tem sede fixa, nem funcionários, verbas e recursos técnicos e materiais. Mas já conta em seu acervo com um número expressivo de realizações, dentre as quais ganham relevo a coordenação da reforma da legislação processual, com a participação de toda a comunidade jurídica brasileira e os inúmeros eventos culturais de que tem participado, muitos dos quais de sua exclusiva iniciativa, outros tantos em co-participação com Universidades, órgãos e associações de classe, fundações e entidades culturais de um modo geral. Ocupa, oficiosamente, o vértice de um intenso movimento de formação e aperfeiçoamento dos juízes (no Brasil, a magistratura é restrita aos membros do Poder Judiciário, não alcançando os representantes do Ministério Público), movimento desencadeado em 1977 e hoje com previsão na própria Constituição, que determina a adoção obrigatória de escolas judiciais”.

Considerando, de outro lado, que o fenômeno da mundialização impõe também um permanente intercâmbio entre as várias instituições com finalidades análogas, não havendo lugar para o isolamento, a “Escola Nacional da Magistratura” do Brasil sempre esteve aberta à troca de experiências, compartilhando sua vivência em educação judicial com outras Nações, ciente de que

muito aprenderá com as suas congêneres, voltadas para a nobre tarefa de plasmar o novo juiz.

5.4. A projetada Escola na reforma constitucional do Judiciário

A existência das Escolas da Magistratura, também no Brasil, é uma idéia irreversível. Já não se discute se haverá Escolas, mas como serão no futuro.

Desde 1992, a reforma do Judiciário está em curso em nosso Congresso.

Acolhendo reivindicação uníssona, o atual projeto de reforma constitucional prevê a ampliação do papel das Escolas, consideradas essenciais no processo de vitaliciamento e promoção dos juizes, assim como a institucionalização de uma escola nacional da Magistratura, com o nome de “Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados” (sem prejuízo de uma outra, destinada exclusivamente à Justiça do Trabalho).

Referida Escola, segundo o projeto, funcionará junto ao “Superior Tribunal de Justiça” — órgão máximo da magistratura de carreira no Brasil, que na estrutura judiciária fica abaixo apenas da Corte Constitucional, o “Supremo Tribunal Federal”. E deverá, dentre outras funções, regulamentar os cursos oficiais para ingresso e promoção na carreira.

A experiência alcançada pelos educadores judiciais no Brasil foi de muita valia para o projeto dessa futura “Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados”, pois consistente doutrina tem sido produzida a respeito da profissionalização do magistrado, sendo de acrescentar que o Brasil já conta com experiência similar, pois funciona há décadas, e com excelência, o “Instituto Rio Branco”, encarregado da formação dos diplomatas brasileiros.

É de aduzir-se, por outro lado, que o Ministério Público também possui as suas escolas, além de uma Escola Nacional institucionalizada, criada por lei e em fase de implantação.

5.5. Conclusão

O surgimento de uma Escola nacional de magistrados institucionalizada e o bom nível alcançado pelas Escolas existentes, algumas mais antigas, outras recentes, estão a indicar um acentuado crescimento qualitativo nos próximos anos.

O êxito alcançado nas experiências em aperfeiçoamento judicial credencia várias Escolas a ir além na formação integral do juiz, em desenvolver atributos humanos aliados ao conhecimento técnico, a fim de promover os

saudáveis efeitos de uma Justiça adequada e compatível com as aspirações da comunidade.

A sociedade brasileira despertou para a realidade de que não se pode esperar que a Universidade produza o magistrado — um profissional cuja especificidade exige uma formação específica e diferenciada. Não se pretende, entretanto, a uniformização do magistrado brasileiro. A identidade lingüística não sufocou as diferenças regionais e as necessidades de nossa multiplicidade de raças, culturas, costumes e tradições. Cada comunidade tem o direito de preservar sua própria identidade e, por isso, o pluralismo foi um dos valores acolhidos no texto constitucional.

O juiz brasileiro há de ser formado de acordo com a unidade do direito nacional, sob a supremacia constitucional. Todavia, haverá sempre espaço para preservar as peculiaridades de cada região.

Ao finalizar, desejo reafirmar a certeza de que os ideais que todos comungamos, de um Judiciário à altura das aspirações da nossa gente, possam em breve ser uma realidade em nosso País, a contar, inclusive, com a formação de magistrados que a Nação há muita reivindica, para responder à complexidade e ao dinamismo da sociedade em que vivemos.

Nesta moldura de novos horizontes, o Judiciário estará apto a desempenhar o seu verdadeiro destino, essencial ao convívio social e à própria evolução da humanidade.