

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM  
HELDER CÂMARA**

**POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E  
ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA**

**CLAUDIA MARIA BARBOSA**

**SÉRGIO HENRIQUES ZANDONA FREITAS**

**LUCAS GONÇALVES DA SILVA**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

P762

Política judiciária, gestão e administração da justiça [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/FUMEC/ Dom Helder Câmara;

coordenadores: Claudia Maria Barbosa, Sérgio Henriques Zandona Freitas, Lucas Gonçalves Da Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-125-8

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Política judiciária. 3. Justiça. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



# **XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA**

## **POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA**

---

### **Apresentação**

O acesso à justiça é certamente um dos mais importantes direitos humanos, porque sem ele todos os demais podem estar ameaçados. No estado moderno a justiça se faz por meio do Estado, que tem o monopólio do direito, da força e também dos meios para dizer o justo. O estado democrático de direito que se pretendeu, e ainda se busca, concretizar com a constituição brasileira, tem um forte compromisso com a realização da justiça e com a legitimidade do judiciário, inequivocamente expresso no princípio da inafastabilidade da jurisdição apregoado no artigo 5º, XXXV da nossa carta, que reflete a crença e a importância do judiciário para a sua consolidação. O parágrafo introdutório precedente utiliza de forma intencional diferentes acepções de justiça e algumas de suas faces, discutidas nos textos que compõem este volume. O protagonismo do judiciário no século XXI lhe impõe novos desafios que os estudos que se vem desenvolvendo neste grupo tencionam enfrentar. Em comum, eles têm o judiciário e/ou suas atividades como objeto de investigação; expressam a crença de que a realização da justiça é condição necessária, embora não suficiente, à consolidação do estado democrático de direito; afirmam a convicção de que o judiciário forte decorre de sua legitimidade, e esta depende do comportamento ético de seus membros, da atuação transparente de seus órgãos e da busca por meios efetivos de realização da justiça, para a concretização de uma sociedade mais livre, justa e solidária. Este volume intitulado Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça reúne 23 trabalhos de mais de uma dezena de estados da federação e quase duas dezenas de programas de pós-graduação, agrupados em três grandes temas, complementares entre si: política judiciária, isto é, políticas públicas que indicam, ou deveriam nortear, a atuação do judiciário e do sistema de justiça; gestão e análise de órgãos judiciários e da organização do sistema de justiça brasileiros; alternativas ao monopólio da jurisdição e às formas de realização da justiça. Todos comprometidos em manter a legitimidade e construir efetivos mecanismos de legitimação do judiciário brasileiro, para aproximar a justiça dos cidadãos e assegurar uma melhor justiça para todos. A partir de diferentes aportes teóricos e metodológicos, o livro reúne estudos empíricos, investigações comparadas e pesquisas teóricas que buscam desvelar, compreender, analisar, avaliar e discutir as condições em que se realiza a justiça no Brasil e como se dá o efetivo acesso à justiça no país. Esperamos que as leituras aqui disponíveis possam instigar um número cada vez maior de investigadores interessados em estudos sobre o sistema de justiça e preocupados em arquitetar uma justiça cada vez mais justa.

Claudia Maria Barbosa - PUCPR

Lucas G. Da Silva - UFS

Sérgio Henriques Zandoná Freitas FUMEC

# **INVESTIGAÇÕES SOBRE A ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA NO BRASIL E EM PORTUGAL: UMA REVISÃO DE PESQUISA EMPÍRICA**

## **INVESTIGATIONS ABOUT THE ADMINISTRATION OF JUSTICE IN BRAZIL AND PORTUGAL: AN EMPIRICAL RESEARCH REVIEW**

**Ilzver de Matos Oliveira  
Carla Jeane Helfemsteller Coelho**

### **Resumo**

Este artigo, fruto de pesquisa explicativa e documental, buscou realizar uma revisão de pesquisa empírica em sociologia dos tribunais e elaborar um quadro expositivo das principais investigações sobre este tema no Brasil e em Portugal. O objetivo principal foi discutir o método das principais pesquisas sobre o sistema de justiça nesses dois países e algumas das características dos órgãos que o compõem. As conclusões apontaram que as pesquisas sobre a sociologia dos tribunais aqui analisadas, trazem, efetivamente, muitas informações sobre a magistratura, sua composição, orientação ideológica, entre outros, mas, alertam que nenhuma incursão neste campo poderá ser completa sem a incorporação de análises qualitativas.

**Palavras-chave:** Sociologia dos tribunais, Pesquisas empíricas, Poder judiciário, Brasil e Portugal

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This article, explanatory and documentary research fruit, sought to carry out an empirical research review in sociology of the courts and prepare an expository framework of the main research on this topic in Brazil and Portugal. The main objective was to discuss the method of the main research on the justice system in both countries and some of the characteristics of the organs that comprise it. The findings pointed out that research on the sociology of the courts reviewed here, bring, indeed, much information about the judiciary, its composition, ideological orientation, among others, but warned that any foray into this field can be complete without incorporating qualitative analyzes.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Sociology of the courts, Empirical research, Judiciary, Brazil and Portugal

## 1 Introdução

O que sabemos a respeito da nossa justiça? Qual o perfil do magistrado brasileiro e qual o seu sistema de orientação jurídico-político? Quais os subsídios que temos hoje para a construção de um retrato geral do nosso Poder Judiciário? É possível fixar a fotografia desse personagem social? Quais as tendências emergentes deste retrato atualizado? Que contribuições a experiência portuguesa em pesquisas sobre a sociologia do Judiciário trouxe para o Brasil?

Foi na tentativa de fundamentar a pesquisa intitulada “Observatório da Justiça Sergipana: quem são os magistrados sergipanos?”, que procederemos a uma revisão de pesquisa empírica em sociologia dos tribunais<sup>1</sup> e elaboraremos o que chamamos de um quadro de investigações sobre os magistrados no Brasil e em Portugal.

Luna (2003, p.85) diz que uma das funções mais importantes desse tipo de revisão é a explicação de como o problema em questão vem sendo pesquisado, especialmente do ponto de vista metodológico. Para o autor a revisão de pesquisa empírica, além de fornecer dados resultantes das pesquisas realizadas, pode responder a perguntas importantíssimas para um investigador, tais como: quais os procedimentos normalmente empregados no estudo do seu problema? Que fatores vêm afetando os resultados? Que propostas têm sido feitas para explicá-los ou controlá-los, que procedimentos vêm sendo empregados para analisar os resultados? Há relatos de manutenção e generalização dos resultados obtidos? Do que elas dependem?

Estas perguntas são apenas um exemplo das inúmeras outras questões que podem e devem ser feitas pelo investigador, diz Sérgio Vasconcelos de Luna (2003, p.86). Para ele, o confronto com o problema de pesquisa facilita esta tarefa inquisidora, por isso mesmo que devemos tê-lo sempre em mente para que possamos colher da revisão de pesquisa empírica tudo que poderá servir para a resolução da nossa pergunta-chave, sobretudo no que se refere a aspectos metodológicos.

---

<sup>1</sup> Para Santos (2005), a Sociologia dos Tribunais é um novo campo de estudos sociológicos sobre a administração da justiça, sobre a organização dos tribunais, sobre a formação e o recrutamento dos magistrados, sobre as motivações das sentenças, sobre as ideologias políticas e profissionais dos vários setores da administração da justiça, sobre o custo da justiça, sobre os bloqueios dos processos e sobre o ritmo do seu andamento em suas várias fases. Para o autor, são temas da Sociologia dos Tribunais: 1) o acesso à justiça; 2) a administração da justiça enquanto instituição política e profissional; 3) os conflitos sociais e os mecanismos da sua resolução. Creemos que a separação entre estes temas não é muito nítida, havendo sempre pontos de contato entre eles, mas, claramente existe uma predominância de alguma característica que permite e justifica a separação adotada.

Por meio da revisão de pesquisa empírica, conforme Luna (2003, p.86), é possível descobrir, por exemplo, que as informações necessárias à investigação do problema de pesquisa podem ser obtidas tanto por meio de questionários quanto por entrevistas, que o tempo e o custo envolvidos nestes procedimentos podem estar além daqueles disponíveis pelo pesquisador, entre outras informações cruciais para o andamento da pesquisa.

Assim, nosso objetivo principal aqui neste artigo é discutir dois pontos que consideramos essenciais para esta pesquisa: o método e as características do seu objeto. Quanto ao método, pretendemos conhecer a variedade de possibilidades, os diversos métodos empregados e os pontos fortes e fracos de cada um deles. Com relação às características do objeto analisado, ou seja, a magistratura, nesta revisão de pesquisa empírica pretendemos, na medida do possível, elaborar um retrato atual e o mais completo possível destes atores sociais, os juízes, e dessa Instituição, o Judiciário, orientando os caminhos da nossa pesquisa.

## **2 O quadro de investigações em Portugal: as investigações do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra – “Os tribunais<sup>2</sup> nas sociedades contemporâneas” e “A geografia da justiça – para um novo mapa judiciário”**

Começamos esta análise pelos resultados da investigação feita em Portugal pela equipe do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra – CES, coordenada pelo sociólogo português Boaventura de Sousa Santos, intitulada “Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português”, apresentada no ano de 1996, e, sem dúvida, a maior investigação sociológica já realizada sobre o funcionamento dos tribunais e sobre as percepções e avaliações dos portugueses a respeito desta instituição.

Este trabalho alcançou enorme repercussão no Brasil e influenciou fortemente a Sociologia dos Tribunais brasileira. Por isto discutir alguns dos aspectos teóricos, hipóteses e métodos dessa investigação, serão de fundamental importância para o entendimento e desenvolvimento desse trabalho, por isso o fazemos a partir de agora.

O projeto de investigação português parte da constatação de um fenômeno intrigante: os tribunais, apesar de serem hoje algumas das instituições mais importantes das democracias modernas, permanecem pouco conhecidos e pouco compreendidos, sendo para vastos setores

---

<sup>2</sup> O termo “tribunal”, neste Projeto de Pesquisa, é usado para fazer menção a todos os órgãos que compõem a função judiciária no Brasil, tanto os juízes de primeiro grau como os tribunais superiores, na mesma linha de Santos (2007). “Tribunal”, para este trabalho, é todo local que, representando o Estado, resolve os conflitos, exerce o controle social e dissemina um sentido de equidade e justiça na vida da sociedade, na forma como Faria (2005), define, respectivamente, as funções instrumental, política e simbólica dos tribunais.

da sociedade uma instituição suspeita pelo seu autoritarismo, isolamento, conservadorismo e imprevisibilidade. Justifica, ainda, que esse fenômeno, que também ocorre nos países reconhecidos pela tradição de análise científica das instituições do Estado e onde emergiram, na década de sessenta, os pioneiros trabalhos de investigação sociológica sobre os tribunais, como Itália, Alemanha, Inglaterra, França e Espanha, é ainda mais intenso onde tal tradição e tais estudos não existem ou estão atrasados em relação aos primeiros, como ocorre em Portugal e no Brasil, e que isso acaba conferindo uma opacidade funcional e institucional aos tribunais que, por serem instituições centrais no aprofundamento da nossa democracia, pode ser comparada à opacidade do próprio sistema democrático (SANTOS *et al*, 1996).

Dessa maneira, a investigação busca centrar-se em um duplo objetivo geral, dentro do amplo espectro de possibilidades do campo da administração da justiça: 1) de um lado, analisar o desempenho dos tribunais de primeira instância enquanto instituições de resolução de litígios e de controle social; e 2) de outro, analisar, em geral, as experiências litigiosas dos cidadãos e as que especificamente os levaram a contactar com os tribunais, a avaliação que eles fazem desse contato, bem como as suas representações sobre aspectos do direito e do funcionamento da justiça (SANTOS *et al*, 1996).

Essa duplicidade é considerada na pesquisa como a sua grande inovação, uma vez que os estudos de sociologia judiciária até então realizados separavam os temas e não os analisavam em conjunto. Mas não apenas isso: os dois tipos de estudo, ou seja, desempenho dos tribunais e representações e avaliações sobre esse desempenho eram realizados por equipes de investigação com tradições analíticas e metodológicas distintas, conforme hipóteses de trabalho da mesma forma diferentes, o que acabava gerando resultados que não podiam ser comparados (SANTOS *et al*, 1996).

Esta incomunicabilidade entre estudos e resultados é profundamente negativa para uma compreensão mais completa do fenômeno estudado. Por isso a investigação portuguesa buscou estabelecer uma interface analítica entre os dois tipos de estudo, e a realizou de forma conjunta, criando dentro do mesmo projeto de investigação dois subprojetos, utilizando em cada um deles as metodologias adequadas, mas ambos organizados a partir do mesmo quadro conceitual e teórico (SANTOS *et al*, 1996).

O primeiro subprojeto teve por objetivo investigar o desempenho efetivo dos tribunais, isto é, a procura efetiva de tutela judicial e a oferta que eventualmente a satisfaz, respondendo à seguinte questão: quem usa os tribunais portugueses, para quê e com que resultados? O segundo subprojeto buscou pesquisar as percepções e avaliações dos cidadãos sobre o sistema de justiça, as suas experiências concretas em tribunal, as suas experiências de



situações litigiosas e das instâncias a que recorreram para as resolverem, usando-se de inquéritos por questionário. Assim, enquanto no primeiro subprojeto o sistema judicial se descreve a si mesmo, no segundo subprojeto surge descrito por alguns dos seus utilizadores, os indivíduos (SANTOS *et al*, 1996).

A investigação está baseada em três hipóteses de trabalho: 1) os tribunais em Portugal têm, ainda hoje, um desempenho mais próximo do desempenho que dominou nos países centrais no período liberal, do que do desempenho que dominou estes países nos períodos do Estado providência e no pós-Estado-providência; 2) em Portugal o significado sócio-político dos tribunais é mais avançado do que aquele que se poderia deduzir do seu nível de desempenho efetivo; e 3) em Portugal é grande a discrepância entre a procura potencial da tutela judicial e a procura efetiva (SANTOS *et al*, 1996).

Para os objetivos do nosso estudo, particularmente interessam as duas primeiras hipóteses e são elas que discutiremos a partir de então.

Da primeira hipótese da investigação sobre a justiça portuguesa emergem outras sub-hipóteses dentre as quais destacamos duas: 1) o garantismo dos direitos é, em geral, precário, mas a precariedade é maior quanto mais recente for a geração de direitos. Assim, a garantia dos direitos civis e políticos é menos precária que a garantia dos direitos sociais e econômicos, que por sua vez é menos precária que a garantia dos direitos pós-materialistas, do consumo, da ecologia e da qualidade de vida; e 2) domina em absoluto a micro-litigação, ou seja, a litigação interindividual sobre interesses privados, sendo diminuta a macro-litigação, entre grupos sociais sobre interesses coletivos ou difusos (SANTOS *et al*, 1996).

Da segunda hipótese, por sua vez, destacamos três sub-hipóteses: 1) existe uma discrepância entre funções políticas e as funções simbólicas, por um lado, e as funções instrumentais, pelo outro; 2) as lutas pela independência dos tribunais têm um caráter avançado e são semelhantes às que travadas nos países centrais, todavia, não são sustentadas socialmente pelo mesmo tipo de práticas judiciárias que dominam nos países centrais, mas, antes, por um tipo relativamente mais recuado de prática judiciária; e 3) são fortes os processos de estereotipação, tanto no domínio cível quanto no penal, pelo que o despreparo técnico e a falta de vontade política se combinam para que seja bastante baixa a capacidade de adaptação dos tribunais às novas e mais complexas formas de litigiosidade que surgiram no período pós-Estado providência (SANTOS *et al*, 1996).

Quanto à metodologia utilizada, na investigação do primeiro subprojeto, usaram-se métodos de análise estatística, análise documental e entrevista, e a metodologia do segundo subprojeto, assentou-se num inquérito por questionário (SANTOS *et al*, 1996).

Outro importantíssimo estudo português é o apresentado em agosto de 2006, intitulado “A geografia da justiça – para um novo mapa judiciário”, e realizado, por solicitação do Ministério da Justiça de Portugal, também pelo Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra - CES, especificamente pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa - OPJ.

O OPJ foi criado no CES, em 1996, através de um contrato celebrado com o Ministério da Justiça. É coordenado cientificamente pelo sociólogo Boaventura de Sousa Santos e conta com a participação de vários investigadores e assistentes de investigação, entre os quais se destacam Conceição Gomes, João Pedroso, Pedro Hespanha, José Reis, entre outros renomados cientistas sociais e sociólogos do direito.

O Observatório, no início de suas atividades, deu prosseguimento a uma investigação realizada pelo CES para o Centro de Estudos Judiciários - CEJ, entre 1990 e 1996, sobre o funcionamento dos tribunais e a percepção e avaliação dos portugueses sobre o direito e a justiça. O CEJ é um estabelecimento dotado de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, tutelado pelo Ministro da Justiça, responsável pela formação profissional de magistrados judiciais e do Ministério Público e de assessores dos tribunais portugueses.

Depois os trabalhos do Observatório centraram-se no acompanhamento e análise do desempenho dos tribunais e de outras instituições e atividades com eles relacionados, como as polícias, as prisões, os serviços de reinserção social, os sistemas de perícias e o sistema médico-forense, as profissões jurídicas e os sistemas alternativos de resolução de litígios, na avaliação das reformas introduzidas, na sugestão de novas reformas e na realização de estudos comparados, fora e dentro da União Européia, e de estudos de opinião sobre o direito e a justiça.

Os principais resultados dessas investigações estão condensados em relatórios, em participações em projetos e redes internacionais, em parceria com outras instituições, e em artigos publicados em revistas portuguesas e estrangeiras especializadas no domínio sócio-jurídico.

Entre estes relatórios referimos especialmente aqueles que tiveram por objeto a administração da justiça e, portanto, têm relação direta com o campo de análise do trabalho que ora desenvolvemos: “Porquê tão lentos? Três casos especiais de morosidade na administração da justiça” (1998); “O recrutamento e a formação de magistrados: Uma proposta de renovação – Análise comparada de sistemas e do discurso judiciário em Portugal” (2001); “A administração e gestão da justiça – Análise comparada das tendências de reforma” (2001); “Percursos da informalização e da desjudicialização – por caminhos da

reforma da administração da justiça (análise comparada)” (2001); “Os tribunais e o território: um contributo para o debate sobre a reforma da organização judiciária em Portugal” (2002); “Para uma agenda da reforma da justiça - Memorando do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa sobre bloqueios e propostas de solução” (2005); “Os actos e os tempos dos juízes: contributos para a construção de indicadores de distribuição processual nos juízos cíveis” (2005).

Fazemos estas referências para, em seguida, voltarmos a tratar exclusivamente do relatório da investigação antes mencionado, ou seja, “A geografia da justiça – para um novo mapa judiciário”, como dissemos, a mais completa realizada pelo Observatório Permanente da Justiça.

A execução do estudo e do respectivo relatório foi feita em cerca de sete meses. Dada a escassez de estudos empíricos sobre esta matéria, a preocupação central foi a de sistematizar e analisar dados que pudessem dar um retrato mais fiel do “país judiciário”, permitindo uma reflexão sustentada sobre ele, sistematizar as principais linhas de debate e as reflexões feitas sobre esta matéria, trazer para a reflexão interna as experiências de outros países europeus, bem como as principais linhas do debate em curso no âmbito da Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ). O estudo do OPJ-CES se insere no quadro da reforma do mapa judiciário e analisa os tribunais no contexto das suas funções instrumentais<sup>3</sup>, ou seja, enquanto instâncias de resolução de conflitos, de controle social e de criação de direito. Um dos principais objetivos é traçar o perfil da procura dos tribunais de primeira instância da jurisdição comum, com exclusão dos tribunais do trabalho, relativamente a cada comarca, isto é, identificar o volume dos processos entrados, pendentes e findos, a natureza dos litígios e dos seus mobilizadores, bem como do tipo de oferta judicial e dos recursos humanos (SANTOS *et al*, 2006).

O recolhimento de dados que serviram de base à análise foi feito com o uso de métodos quantitativos e qualitativos. Através do tratamento dos dados das estatísticas oficiais disponibilizados pelo Gabinete de Política Legislativa e Planeamento, do Ministério da Justiça português, e recolhidos nos relatórios anuais da Procuradoria-Geral da República, procedeu-se à análise do movimento e à caracterização processual, quer por comarca, quer aglutinando aquela procura por círculo judicial e por NUT (Nomenclatura de Unidade Territorial). Utilizando o programa de geo-referenciação “ArcView”, cartografou-se, no território português, tendo como referência a média do período 2000-2004, o volume e a

---

<sup>3</sup> Para Santos *et al* (1996) o Judiciário tem 3 funções na sociedade: a instrumental, a política e a simbólica.

natureza da distribuição territorial da procura judicial (por comarca, círculo judicial, concelho e NUTIII) dos seus mobilizadores, bem como da oferta de tutela judicial. O método de classificação utilizado para cartografar os indicadores estatísticos foi o *Natural Break* (SANTOS *et al*, 2006).

A análise da legislação foi importante para o conhecimento sistemático do processo evolutivo da organização judiciária, publicada desde 1978, identificando-se eventuais rupturas ou continuidades. Procedeu-se, ainda, à análise de estudos e artigos publicados de modo a conhecer o debate que sobre esta matéria se vinha fazendo entre os portugueses, porque se percebeu que o debate sobre as questões relativas ao mapa e à organização judiciária ainda estava pouco sistematizado e não estava alicerçado em estudos empíricos até então (SANTOS, 2006).

Considerou-se, ainda, importante conhecer as opiniões e reflexões dos diferentes operadores judiciários sobre este tema, até porque se confrontam diariamente com o atual modelo de territorialização da justiça. Para tal, recorreu-se à realização de três painéis em que participaram cerca de quarenta e um magistrados e advogados. Os painéis, com a autorização dos participantes, foram integralmente gravados e posteriormente transcritos. As transcrições, depois de ligeiramente revistas, foram enviadas para eventuais correções a cada um dos intervenientes. A sua publicação inclui todas as correções que os próprios entenderam fazer. No relatório incluem-se alguns excertos desses painéis de modo a que se pudessem identificar as principais preocupações e apurar consensos e divergências, quer sobre o atual modelo de organização territorial da justiça, quer sobre as propostas de mudança. Acreditou-se que seriam representativas das opiniões existentes nas suas profissões (SANTOS *et al*, 2006).

Apesar da limitação das comparações, um dos objetivos do estudo foi o de identificar o debate e ou as soluções em curso sobre esta temática em outros países europeus. A informação acessível delimitou, quer o âmbito dos sistemas judiciais eleitos para análise, quer a profundidade dessa análise. A participação do Centro de Estudos Sociais - CES, responsável pela pesquisa que ora analisamos, em outros estudos comparados, designadamente os estudos realizados no âmbito do *Institute of Constitutional and Administrative Law* da Universidade de Utrecht, ajudou-os a identificar alguns países que têm debatido reformas da reorganização da carta judiciária. A escolha dos países assentou, assim, em dois critérios principais: a existência de um debate ou de um processo de reforma com aquele objetivo e a possibilidade de acesso a informação disponível em línguas francesa ou inglesa. Os países selecionados foram os seguintes: França, Holanda, Áustria, Noruega, Suécia e Alemanha (SANTOS *et al*, 2006).

O relatório é constituído por oito volumes. O primeiro volume está dividido em oito capítulos. No primeiro, há um breve recenseamento das experiências dos países acima referidos, dando conta da organização judiciária, das principais linhas de reforma e do debate no âmbito desta temática, e, ainda, especial destaque às propostas dos documentos elaborados no âmbito da CEPEJ.

No segundo, descreve-se a evolução do sistema de organização da justiça em Portugal após Constituição da República de 1976, distinguindo três períodos: de 1977 a 1987, em que ocorre a transição e a consolidação do Estado de Direito democrático; o segundo período, de 1987 a 1999, dominado pela controvérsia sobre os tribunais de círculo e pela crescente desadaptação dos tribunais ao crescimento exponencial da procura; e o terceiro período de 1999 até a atualidade, em que se extinguiram os tribunais de círculo, se registra uma tentativa de adaptação da oferta de justiça à procura crescente e a incorporação na política pública de justiça de medidas de simplificação processual e de desjudicialização e de uso de meios alternativos de resolução de litígios (SANTOS *et al*, 2006).

No terceiro capítulo, faz-se um breve retrato de Portugal continental na vertente demográfico-social e econômico-empresarial, enquadrado na sua representatividade geográfica associada às atuais unidades territoriais de base em que assenta o tecido judicial, refletindo sobre as dinâmicas e os processos de transformação que alteraram o mosaico do País. Os seguintes indicadores foram representados e analisados: divisão territorial, densidade populacional, população residente e população presente, empresas e sociedades sediadas e instituições financeiras. No quarto, traçou-se o perfil da procura dos tribunais de primeira instância de jurisdição comum, com exclusão dos tribunais do trabalho, bem como da oferta de tutela judicial. Começou-se por traçar a evolução do movimento processual no sistema judicial português, no período 1991-2004, e por caracterizar a natureza da litigação e dos seus mobilizadores considerando a média do período 2000-2004 (SANTOS *et al*, 2006).

Cartografou-se, de seguida, no território de Portugal continental, e, para alguns indicadores das ilhas dos Açores e da Madeira, a distribuição territorial, tanto do volume, como da natureza da procura de tutela judicial, dos seus mobilizadores, bem como da oferta institucional. Este processo permitiu identificar a localização dos diferentes “países judiciais”. Comparando a cartografia destes indicadores com a dos indicadores avançados no capítulo três, verificou-se a sobreposição entre a localização dos pólos mais desenvolvidos e mais densamente povoados e a densificação da procura judiciária. A cartografia mostrou, também, a heterogeneidade/homogeneidade do país no que respeita à natureza da litigação e aos seus mobilizadores. A caracterização do perfil da procura, relativamente a cada comarca e

círculo judicial do país, bem como da oferta de tutela judicial é apresentada, dada a sua dimensão, em cinco volumes autônomos, correspondentes a cada distrito judicial, num total de 2.983 páginas (SANTOS *et al*, 2006).

Analisou-se, ainda, no capítulo cinco, a atividade do Ministério Público e sistematizou-se algumas das posições sobre a sua reorganização, atendendo às opiniões publicadas ou às manifestadas no painel realizado, de atores diretamente envolvidos nas práticas em análise. No sexto, revelam-se as principais linhas de debate e das reflexões que se têm feito sobre a temática objeto do estudo.

Apresenta-se, ainda, o olhar dos operadores judiciários que participaram em dois painéis de discussão, por nós sobre a reforma do mapa e da organização judiciária, com o objetivo de apurar os consensos e as divergências, quer sobre o atual modelo de organização territorial da justiça, quer sobre as propostas de mudança. No sétimo, apresenta-se, a uma escala maior, alguns indicadores da procura judiciária e alguns exercícios ilustrativos, ainda que de forma aproximada, dos cenários propostos.

E finalmente, no oitavo capítulo, que integra o segundo volume, apresentam-se as conclusões gerais e, à luz da investigação realizada e das principais linhas anunciadas, uma proposta de reorganização do mapa judiciário. O terceiro, quarto, quinto, sexto e sétimo volumes contêm os dados acima referidos de cada distrito judicial. O oitavo volume, por sua vez, inclui os anexos vários, correspondentes à transcrição dos painéis, à Conferência do Dr. Pim Albers, a figuras, gráficos e tabelas, e textos de apoio (SANTOS *et al*, 2006).

Este estudo referência também já rendeu dois estudos posteriores: “Como gerir os tribunais? Análise comparada de modelos de organização e gestão da justiça”, (Dezembro de 2006); “O Recrutamento e a Formação de Magistrados: Análise comparada de sistemas em países da União Européia” (2006), as mais recentes publicações do Observatório Permanente da Justiça.

### **3 O quadro brasileiro**

L. Robert Sheman, com a sua pesquisa “*El origen social y económico de los juices brasileños*”, realizada em 1960, e a investigação “Democratização do Poder Judiciário segundo os juízes”, realizada pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, publicada em 1994, que resultou no livro “Juízes: retrato em preto e branco”, de autoria de Eliane Botelho Junqueira, Piragibe da Fonseca e Ribas Vieira, lançado em 1997, realizaram as duas primeiras importantes pesquisas sobre o perfil do magistrado brasileiro (VIANNA *et al*, 1997, p.16-17).

Estas duas pesquisas têm em comum o fato de terem alcançado baixo número de adesões por parte dos juízes para os quais foram remetidos os questionários de pesquisa. Na pesquisa de Sherman dos 1.400 questionários, apenas 94 foram respondidos pelos juízes. E o mesmo quadro se repete na pesquisa da OAB, quando dos 108 questionários enviados apenas 37 foram respondidos. Mas, ambos os estudos têm papel fundamental na história da construção e estruturação desse novo campo de estudos sobre a magistratura brasileira, que é a sociologia dos tribunais (VIANNA *et al*, 1997, p.16-17).

Atualmente, as pesquisas mais discutidas são as encomendadas pela Associação dos Magistrados Brasileiros e realizadas por renomados cientistas sociais e seus respectivos centros de pesquisa, a exemplo do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ e do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social – IDESP. Desde 1993 com “Quem são e o que pensam os magistrados?”, coordenada por Maria Tereza Sadek, junto a 20% dos magistrados em cinco Estados, publicada em Sadek (1995), passando pelos trabalhos de Luiz Wernneck Vianna, “O perfil do magistrado brasileiro”, publicado em 1996, e “Corpo e alma da magistratura brasileira”, de 1997, até recentemente, quando foram publicados os resultados da pesquisa “Magistrados: uma imagem em movimento”, realizada em 2005 pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), que resultou no livro de Sadek (2006), estes são os principais destaques em pesquisas sobre o perfil do magistrado brasileiro.

São pesquisas pioneiras, ambiciosas, abrangem grande número de investigados, amplo espectro regional e têm contribuído de forma ímpar para a construção da sociologia dos tribunais brasileira. Neste momento nos deteremos mais especificamente a duas dessas obras. A primeira, “Corpo e alma da magistratura brasileira” e a segunda, “Magistrados: uma imagem em movimento”. Faremos isso por dois motivos diferentes:

Escolhemos apresentar alguns dos pontos que mais nos interessam na pesquisa “Corpo e alma da magistratura brasileira”, porque esta se apresenta como uma versão melhorada da pesquisa empírica que lhe deu sustentação, ou seja, “O perfil do magistrado brasileiro”, uma obra que expôs integralmente os dados obtidos na investigação, acompanhados de uma apreciação sucinta, com o objetivo de orientar o leitor e ressaltar os aspectos mais relevantes da pesquisa, mas muito distante do plano analítico, operado através do estabelecimento de correlações estatísticas entre as respostas obtidas, que vemos em “Corpo e alma da magistratura brasileira”.

Decidimos analisar mais detidamente a pesquisa “Magistrados: uma imagem em movimento”, porque ela é considerada o estudo mais importante sobre o tema na atualidade, foi realizada em 2005 e publicada em 2007, pelo seu rigor metodológico, pela profundidade

das questões levantadas, pela quantidade de respostas qualificadas e pela ousadia de perguntar sobre temas tabus para o Judiciário brasileiro.

Assim, a primeira, pela sua completude na análise, depois, a segunda, pela atualidade dos seus dados, “Corpo e alma da magistratura brasileira” e “Magistrados: uma imagem em movimento” serão objeto de nossa análise a partir de agora.

Ressaltamos que deixamos de analisar a experiência do Observatório da Justiça Brasileira – OJB<sup>4</sup>, recentemente criado, em maio de 2010, por uma parceria entre o Ministério da Justiça e a Universidade Federal de Minas Gerais, e gerido pelo Centro de Estudos Sociais - América Latina – CES/AL, pois ele ainda não tornou público nenhum dos resultados das suas pesquisas.

### 3.1 Corpo e alma da magistratura brasileira

Em 1995, a Associação dos Magistrados Brasileiro – AMB, encomendou uma pesquisa ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ, sobre o perfil do magistrado brasileiro. Foram enviados 12.847 questionários para os magistrados brasileiros que constam no cadastro da referida associação. Destes questionários, 3.927 retornaram devidamente respondidos e 436 não chegaram aos destinatários. Assim, a pesquisa conseguiu abranger 30% do total de magistrados brasileiros.

Os primeiros resultados desta pesquisa foram publicados em “O perfil do magistrado brasileiro”, publicado em 1995. Mas, ali constava apenas a exposição das respostas aos questionários, dadas pelos juízes, seguidas de uma análise sucinta e pouco profunda sobre os pontos principais.

Em “Corpo e alma da magistratura brasileira”, por sua vez, os objetivos são principalmente analíticos, e não meramente expositivos. Busca-se construir indicadores que demonstrem as atitudes dos magistrados em face do direito, da organização do Judiciário, das condições de acesso à justiça e objetiva-se caracterizar as principais correntes de opinião às quais se filiam estes operadores do direito.

---

<sup>4</sup> O projeto é fruto de três anos de trabalhos da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça – SRJ/MJ, que contou com a parceria do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra – CES (Portugal). A criação do OJB está no âmbito das ações de Democratização do Acesso à Justiça implementadas pela SRJ. A proposta é desenvolver pesquisas sobre o sistema de Justiça brasileiro para orientar o MJ em suas políticas públicas e reformas normativas, bem como apresentar propostas e ações de melhoria e aperfeiçoamento da Justiça com vistas a propor cenários alternativos para o futuro. Essas pesquisas serão desenvolvidas por uma rede descentralizada de instituições de ensino e pesquisa que serão acompanhadas, monitoradas e avaliadas por um Conselho Científico de composição paritária entre o MJ/SRJ e a UFMG.



Ciente desta característica peculiar da pesquisa empírica que ora analisamos, deixaremos de comentar os dados estatísticos presentes na Primeira Parte da obra, intitulada “Perfis e trajetórias dos magistrados”, porque estes números encontram-se atualmente defasados diante da nova pesquisa da Associação dos Magistrados Brasileiros do ano de 2005, que analisaremos quando tratarmos da segunda obra eleita para esta análise.

Assim, diante dos objetivos do nosso trabalho e tendo em vista a construção da resposta ao nosso problema de pesquisa, centraremos nossa análise de “Corpo e alma da magistratura brasileira” na sua Segunda Parte, “O magistrado, o Estado, o direito e o Poder Judicial”. Nesta parte, Vianna *et al* (1997, p.237-320) põem em pauta aquilo que denominam de variáveis atitudinais, ou seja, aquelas que, por sua natureza, não estão imunes à conjuntura, a mudanças nas correntes doutrinárias dominantes e, principalmente, ao processo de socialização da carreira. Busca-se, a partir delas, descrever, através de variáveis ordinais, as atitudes da população de juízes em face de determinados temas e analisar o padrão de correlação entre elas.

As atitudes são analisadas em quatro capítulos: o primeiro, “Atitudes em face do Estado e da equidade” (VIANNA *et al*, 1997, p.239-255), o segundo, “Atitudes em face da intervenção do Poder Judiciário” (p.257-281), o terceiro, “Atitudes em face da organização do Poder Judiciário e do associativismo da Magistratura” (p.283-304), e, por fim, o quarto, “Diferenças regionais” (p.305-320). Destes, deixaremos de lado o terceiro, cujos dados fogem aos interesses do presente trabalho.

No primeiro capítulo, “Atitudes em face do Estado e da equidade”, a pesquisa buscou, primeiro, investigar as percepções do magistrado sobre o Estado, de forma a identificá-los desde os mais favoráveis à intervenção estatal até aqueles claramente identificados com uma perspectiva minimizadora da presença do Estado, quer na esfera econômica quer na societal. Depois, a partir da submissão de um conjunto de nove políticas sociais à avaliação dos juízes, estes opinaram sobre a desejabilidade e a viabilidade da implementação de cada uma delas, e as respostas obtidas propiciaram a elaboração de uma escala das diferentes atitudes em face do tema da equidade.

Relativamente à avaliação dos juízes sobre o papel do Estado, foi produzida uma escala baseada num conjunto de prioridades constantes na agenda pública brasileira. Duas prioridades tiveram destaque na pesquisa por serem consensuais entre os juízes: a melhoria do nível educacional da população e a erradicação da pobreza. Este fato, segundo a investigação, é sugestivo da relevância que os juízes atribuem ao tema da promoção de políticas sociais.

Além desta inquirição, a partir de duas outras questões que incidem diretamente sobre o papel do Estado em matéria distributiva, os juízes foram levados a expressar o seu grau de concordância quanto às seguintes afirmações, relacionadas com a ação estatal em matéria distributiva: “as políticas governamentais para a promoção da distribuição de renda são danosas” e “as desigualdades geradas pelo mercado deveriam ser objeto de políticas compensatórias por parte do Estado”.

Os resultados mostraram que a maioria das respostas não se alinhava com posições doutrinárias fortes, ficando numa zona ambígua ou flutuante entre extremos doutrinariamente consistentes, contudo, mais aproximada das concepções doutrinárias que vêem no mercado uma dimensão-chave da organização da vida social. Os extremos doutrinários consistentes, como já referimos acima, estariam divididos entre aqueles que valorizam o mercado e aqueles que ressaltam a importância da intervenção do Estado nas esferas econômica e societal.

A pesquisa sugere que esse estado de ambigüidade e flutuação da maioria quanto à questão do papel do Estado, não significa necessariamente uma consciência ingênua, mas, pode, sim, estar indicando uma abertura dos magistrados aos novos processos de composição entre o público e o privado, entre a sociedade e a política, que se encontram em andamento no Brasil e no mundo.

Expressando essa análise em números, a investigação observa que 15,4% dos juízes são contrários ao intervencionismo estatal em matéria econômica e redistributiva e 46,4% são tendencialmente desfavoráveis. Inversamente, 29% dos juízes são tendencialmente favoráveis à intervenção estatal e 9,2% favoráveis a um padrão mais acentuado de intervenção do Estado.

Sobre as atitudes dos juízes em face do tema da equidade, das nove políticas sociais listadas e submetidas à avaliação dos magistrados, quatro foram consideradas viáveis e desejáveis pela maioria dos juízes entrevistados. Em ordem decrescente, são elas as seguintes: educação básica universal e gratuita (85,5%); programa de construção de casas populares (84,2%); aposentadoria por tempo serviço (70,9%) e; acesso universal e gratuito aos serviços de saúde (57,2%).

As políticas públicas consideradas indesejáveis por um percentual superior a 15% dos entrevistados são as seguintes: seguro-desemprego para todos os trabalhadores (15,4%); educação universitária gratuita (22,1%); programa de distribuição de alimentos aos pobres (26,7%); garantia de renda mínima para todos acima de 25 anos (35,1%) e; aposentadoria para todos (70,7%).

Distribuiu-se a população de juízes em quatro posições quanto à atitude em face da equidade: desfavorável, tendencialmente desfavorável, tendencialmente favorável e favorável. Os dados assinalam um baixo coeficiente de associação entre o indicador referente à equidade e o indicador relativo à intervenção estatal. De fato, há um relativo descompasso entre uma postura de caráter liberal – atitude favorável à desregulamentação da vida econômica e opinião crítica em relação à ação redistributiva do Estado – e a desejabilidade de políticas sociais que promovam a equidade.

Assim conclui, a partir dessa análise, que o magistrado está tão distante da compreensão de um Estado benfeitor quanto da idéia de que efeitos socialmente benévolos possam derivar de mão invisível do mercado. A contradição entre recusa do Estado e afirmação de políticas sociais parece apontar para uma contestação à forma atual do Estado, e não para uma recusa a práticas institucionais que visem criar oportunidades igualitárias.

Outra importante questão posta pela pesquisa para a população de juízes entrevistada foi a relativa aos obstáculos à consolidação da democracia no Brasil, requerendo-se ao magistrado que optasse entre três proposições alternativas: a primeira sinalizava para a necessidade de diminuição do Estado e para a desregulação da vida econômica; a segunda propunha a intervenção do Estado para a promoção do desenvolvimento econômico e para a incorporação dos excluídos ao mundo dos direitos; a terceira indicava que o caminho para o fortalecimento da democracia consistia na consolidação do sistema de representação e no desenvolvimento de novas formas de participação política.

A primeira e a segunda alternativas vinculam-se às disputas entre o Princípio do Estado e o Princípio do Mercado, mas a atitude que contou com a maior receptividade entre os magistrados foi a terceira alternativa, voltada para os aspectos organizativos e institucionais da sociedade civil, atrelados, portanto, ao Princípio da Comunidade.

Por fim, trataremos das tendências da magistratura com relação aos temas Estado e equidade, a partir dos dados da pesquisa que comparam atitudes de juízes ingressos em diferentes anos, com o objetivo de identificar se os novos contingentes de magistrados estabelecem alguma descontinuidade em suas atitudes com relação àqueles que ingressaram em concursos anteriores.

Os resultados indicam que com relação ao tema Estado *versus* mercado os novos contingentes se alinham de modo a reproduzir um denso número de profissionais situado entre aqueles dois campos, mas, há uma constante e forte tendência à diminuição da orientação mercantil, como expressa a comparação entre o percentual de 20,2% que opinavam

pela mínima intervenção estatal, obtido no período 1975-1976, e o percentual de 10,4% obtido em 1993-1994.

A pesquisa indica que isso pode traduzir uma reação ao argumento contemporâneo de que a eficiência econômica exprimiria um tipo de razão superior, a que se submeteriam todas as demais. Quanto ao tema da equidade, verificou-se uma certa estabilidade das atitudes dos magistrados ao longo dos últimos vinte anos.

No segundo capítulo, “Atitudes em face da intervenção do Poder Judiciário”, busca-se a construção de um índice da percepção dos juízes sobre o grau de intervenção do Poder Judiciário nos processos de mudança social. Objetiva-se avaliar o sistema de orientação do juiz no que se refere ao seu estrito papel institucional, a partir da percepção que ele tem de si enquanto agente de uma democracia em processo de consolidação e, além disso, influenciada tanto pelas mudanças mundiais no âmbito das relações entre a esfera do público e do privado, quanto pela extensão das demandas por cidadania no Brasil.

Para a consecução desse objetivo a pesquisa investigou se o sistema de orientação do juiz brasileiro se mantinha contido no cânon do Estado de direito kelseniano, no qual ele se define como um funcionário da lei, ou se atualmente o juiz se inclina em favor do Estado democrático de direito, que, na investigação, foi trabalhado como um conceito que embute afinidades substantivas com as correntes do jusnaturalismo moderno, campo doutrinário propício para que o juiz se comporte como um ator no processo de mudança social.

A investigação verificou, no momento da interpretação da lei, o grau de adesão do magistrado brasileiro ao léxico do positivismo jurídico, o seu compromisso com a noção de certeza jurídica e com o primado do papel do legislador sobre o seu próprio, questionando se deve o juiz reproduzir o direito, isto é, explicitar por meios puramente lógico-formais o conteúdo de normas jurídicas já dadas, ou, alternativamente, produzi-lo.

Uma outra questão fundamental, perquiria os juízes sobre a sua neutralidade no ato da interpretação e isso tornou possível a observação dos diversos perfis doutrinários dos magistrados. As respostas mostraram que 83% dos magistrados acham que o Poder Judiciário não é neutro e que, em suas decisões, o magistrado deve interpretar a lei no sentido de aproximá-la dos processos sociais substantivos e, assim, incluir na mudança social.

Assim, a pesquisa identificou que as posições com relação à neutralidade vão desde a afirmação do princípio da certeza jurídica até à identificação do Judiciário como um ator social a cumprir papéis na correção das desigualdades, passando por formas de não-neutralidade contidas no exercício individual da criação do direito por parte do juiz singular.

Outras duas questões foram usadas para investigar a percepção dos magistrados sobre o grau de intervenção do Judiciário nos processos de mudança social.

A primeira, apresentava ao magistrado três proposições relativas aos possíveis papéis atribuídos ao Poder Judiciário no Brasil:

1) atribuição de um papel ético moral na sociedade;

2) intervenção limitada à solicitação das partes; e

3) promoção do Estado de direito por intermédio da correta aplicação da lei. Ou seja, buscava-se averiguar a opinião dos juízes sobre as funções instrumental, política e simbólica do Judiciário, referidas em Santos (1996), e já discutidas anteriormente.

Os resultados mostraram que 74,8% dos juízes optaram pela proposição 3, ou seja, que o papel do Judiciário é o de promover o Estado de direito por intermédio da correta aplicação da lei, refletindo uma identificação da atividade da magistratura com o exercício de uma função política, acima de todas as outras funções, simbólica e instrumental.

A segunda questão, apresentava quatro proposições sobre o papel do Judiciário na consolidação da democracia no Brasil: 1) o judiciário como elite que exerce ação pedagógica para a elevação da cidadania; 2) a magistratura como guardiã das liberdades; 3) o magistrado como fiel intérprete da lei; e 4) o judiciário exercendo um papel ativo no sentido de reduzir as desigualdades sociais.

A pesquisa aponta que 83,3% dos juízes ficaram entre as proposições 3 e 4, respectivamente, 61,7% disseram que o papel do magistrado na consolidação do Estado de direito é a de um fiel intérprete da lei, e 26,6%, que o papel é o de um ator na redução das desigualdades sociais.

Associações dos dados da pesquisa permitiram construir os seguintes perfis de juízes:

1) um tipo de juiz caracterizado pelos seguintes traços: não-neutralidade, ênfase nas instituições da democracia representativa e do Estado de direito, que acredita que o ator é o juiz singular e não a corporação;

2) um juiz que atribui um significado ético-moral à intervenção do Judiciário e confere a ele um poder ativo na redução das desigualdades sociais, que acredita que o ator é a corporação e que a atividade judicante não é neutra;

3) um juiz que combina a defesa do Estado de direito ao tema da neutralidade do Judiciário e à limitação da atividade judicante à solicitação das partes.

Destas atitudes, as mais aproximadas ao modelo da certeza jurídica são aquelas que optam pela intervenção do magistrado quando solicitado pelas partes e pela neutralidade do Judiciário, e os comportamentos mais distantes deste modelo e mais próximo da idéia de

Poder Judiciário como um ator coletivo da mudança social, são os que respondem atribuindo um papel ético-moral ao Judiciário, defendem a não-neutralidade e o papel ativo da magistratura na redução das desigualdades.

Resultados da investigação mostraram que estes dois tipos extremos de posicionamento são minoritários, sendo o primeiro, mais próximo do modelo de certeza jurídica, representado por 3,2% dos magistrados, e o outro modelo, por 7,8% dos juízes. A faixa mais expressiva foi a intermediária entre os dois modelos apresentados, ou seja, uma postura de não-neutralidade associada à defesa do Estado de direito, que somou 46,6% dos argüidos, mas, que, num panorama geral, 22,9% dos juízes estão mais próximos do modelo de certeza jurídica, enquanto 35% estão na perspectiva oposta.

Com base nisso, foram definidas três categorias para descrever a atitude do juiz em face do Poder Judiciário: neutralidade, intervenção baixa e intervenção alta.

Conclusões da pesquisa sugerem que o juiz brasileiro vive um momento de transição: não se desprende totalmente das grandes referências da sua formação doutrinária, instituídas no campo da *civil law* e do positivismo jurídico, mas, mostra-se influenciado pelo campo político-cultural da *commom law*, entendendo-se, algumas vezes, como um agente efetivo no processo de produção do direito. Mas, verifica que, apesar deste processo de convergência, é ainda extremamente marcante a presença do cânon do sistema da *civil law*, enquanto é minoritária a influência do que se pode chamar de “paradigma italiano” de intervenção judicial, como analisamos anteriormente, baseado num protagonismo crescente dos magistrados na esfera pública.

Utilizando as três categorias de juízes antes referidas, a pesquisa procurou comparar as atitudes dos juízes em face do papel do Judiciário, até aqui delineadas, com as atitudes sobre a intervenção estatal e políticas públicas, anteriormente tratadas. Especialmente, quando o tema em foco é políticas sociais concretas, surpreende-nos o fato de o juiz que defende o protagonismo judicial na redução das desigualdades sociais dissociar esta postura da opinião que tem a respeito das políticas públicas, ou seja, ser a favor do protagonismo judicial na redução das desigualdades não quer dizer, necessariamente, ser a favor das políticas públicas compensatórias.

Por fim, observa a pesquisa, que os dados aqui apresentados não observam mudança muito expressiva em função do tempo de permanência no Poder Judiciário, ou seja, os juízes mais novos reiteram o padrão verificado para o conjunto da magistratura.

Deixando de lado o terceiro capítulo, que como dissemos, não está dentro dos interesses desta investigação, passamos diretamente para o capítulo seguinte.

No quarto capítulo, “Diferenças regionais”, a pesquisa parte da idéia de que a origem social dos magistrados só se constitui em uma variável explicativa de suas atitudes quando se leva em consideração as suas especificidades estaduais. Os Estados estão desigualmente dispostos quanto a recursos econômicos e políticos, se distinguem por suas tradições culturais, pela composição étnica da população e pela história da formação do seu povo e das suas elites.

Segundo a investigação, todas estas diferenças acabam favorecendo um processo de recrutamento diversificado de suas elites, inclusive dos magistrados, obviamente aí inseridos, e isso constrói uma magistratura de orientação bastante heterogênea quando considerada a partir do seu Estado, caso seja ele mais desenvolvido economicamente ou economicamente retardatários, caso prevaleçam nele as leis do mercado ou o poder das elites tradicionais, entre outros fatores importantes.

A pesquisa limitou-se a analisar cinco Estados: São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, na Região Sudeste; Pernambuco, na Região Nordeste, e; Rio Grande do Sul, na Região Sul, embora traga alguns dados gerais da Região Norte, sem contudo expor os dados referentes aos seus Estados constituintes.

Nessa parte focaremos nossa análise nas diferenças regionais quanto à opinião dos magistrados quanto ao papel do Poder Judiciário nos processos de mudança social.

A pesquisa mostra que a defesa da neutralidade do Judiciário diante dos processos de mudança social é muito mais expressiva na Região Sudeste. A média da Região é de 27,4%, quando a média nacional, juntando as três regiões analisadas, é de 22,9%.

No que diz respeito ao Nordeste, âmbito regional da nossa pesquisa, portanto, objeto mais específico de nosso interesse, o percentual de magistrados que defendem a neutralidade do juiz diante dos processos de mudança social é de 19,5%, atrás apenas da Região Norte, de onde vem o menos percentual de neutralidade, 14,4%. A Região Sul, por sua vez, apresenta o maior índice de juízes adeptos da intervenção alta, 40,9%, e o terceiro menos percentual de neutralidade, 20%. Quando se comparam os Estados, Rio Grande do Sul e Pernambuco aparecem com os mais baixos índices de neutralidade, respectivamente, 14,3% e 16,3%.

A pesquisa sugere que a alta adesão dos juízes à neutralidade, verificada no Sudeste, se deve, possivelmente, ao elevado nível local de desenvolvimento da sua vida mercantil, com suas exigências de previsibilidade e de certeza jurídica. No que se refere ao Rio Grande do Sul, e seu elevado índice de juízes favoráveis à intervenção alta do Poder Judiciário na vida social, a pesquisa diz que o peso da esfera pública e a especificidade da formação das suas elites, aparentemente influenciam no sentido de uma recusa ao cânon da certeza jurídica,

reproduzindo-se, na atitude dos magistrados, uma cultura política que tradicionalmente enfatizou a substância em detrimento da forma.

Diante destas análises e dos dados oferecidos pela investigação, podemos sugerir, também, que no Nordeste, ante a predominância das elites tradicionais, originárias do coronelismo, que ainda hoje, apesar da já avistada perda de poder de algumas delas, dominam a vida mercantil dos Estados desta Região, economicamente retardatários em relação à maioria das demais do país, e diante da verificação de que 52,2% dos magistrados são adeptos da intervenção baixa do Poder Judiciário nos processos de mudança social, o maior índice do país, podemos dizer que a Região Nordeste está mais próxima do padrão cultural que valoriza a previsibilidade e a certeza jurídica, que de uma cultura política pós-certeza jurídica.

Assim, a investigação chega às seguintes conclusões:

1) que são fortes os sinais de abandono, por parte do Judiciário, o seu tradicional papel de instituição passiva, e que, além de declarar o direito, este Poder, ao menos de modo latente, se vê envolvido com a realização da justiça;

2) que o Judiciário vivencia um processo de transformação no seu *corpus* e na sua função, que está inserido no contexto da passagem do autoritarismo para a democracia política, que passou a exigir desta corporação, além da modernização necessária para atuar nesse novo quadro, a democratização das suas estruturas, ampliando e agilizando as vias de acesso à Justiça, e, sobretudo, dos seus atores, os magistrados, que devem estar conscientes da sua importância estratégica na construção de uma agenda democrática;

3) que o Judiciário apresenta-se como um *corpus* heterogêneo, tanto na sua composição social como nas suas atitudes, apresentando, todavia, alguns consensos, como a opinião fortemente majoritária sobre a não-neutralidade na hora da interpretação, como mostraram os dados aqui expostos, mas, que, pode-se afirmar que o perfil atual da magistratura se mostra altamente compatível com as exigências de democratização do Judiciário e do acesso à justiça.

### 3.2 Magistrados: uma imagem em movimento

Nesta pesquisa, realizada em 2005, um total de 11.286 questionários foram enviados para os magistrados, sendo obtidas 3.258 respostas, ou seja, um percentual de 28,9% do total de juízes brasileiros.

Comparando os seus resultados, com os de outros dois estudos, o que acabamos de analisar, “Corpo e alma da magistratura brasileira”, e com a investigação “Quem são e o que



pensam os magistrados”, realizada, em 1993, pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social - IDESP, ambos aqui já referidos, a pesquisa “Magistrados: uma imagem em movimento”, afirma que se pode vislumbrar um Judiciário em claro processo de mudança e diz que muitas das coisas que se dizem hoje a respeito de quem são e o que pensam os magistrados mostraram-se inteiramente falsas. Indicamos abaixo as conclusões mais relevantes para esse trabalho que por ora desenvolvemos, na forma como apresentados em Sadek (2006, p.11-98):

Tratando do perfil demográfico e sociológico da magistratura, as conclusões da pesquisa indicam que o magistrado brasileiro típico é do gênero masculino, de cor branca, com média de idade de 50 anos<sup>5</sup>, casado, com filhos, proveniente de família com mais de um filho, filho de pais com escolaridade inferior à sua, formado em faculdade de Direito pública.

Houve um relativo envelhecimento do corpo de magistrados: a maior parte está entre 31 e 50 anos de idade. O grupo com até 30 anos que antes girava entre 10% e 11,6%, nessa pesquisa caiu de forma expressiva para os 5,4%, fato que, segundo o estudo, contraria o discurso comum de que o juiz típico é um jovem, recém-formado, sem nenhuma experiência, e confirma o contrário, que os traços que compõem o magistrado característico desenharam um personagem de média idade, que ingressou na magistratura após alguns anos de formado, em média 7,2 anos após a formatura.

Sugere que tem ocorrido uma modificação, ainda que tênue, no sentido de incorporar indivíduos não-brancos na magistratura, mas, admite que, no que diz respeito ao aspecto cor, a magistratura não corresponde a um retrato em tamanho reduzido da população brasileira: são 85,7% de brancos contra 0,9% de negros<sup>6</sup> e 12,4% de pardos, entre os magistrados na ativa.

A pesquisa confirma que há uma predominância do gênero masculino na magistratura, mas, no entanto, diz que a presença masculina já não é mais tão absoluta como no passado, pois as mulheres têm ocupado espaços, fazendo-se notar especialmente nos juizados especiais e entre os mais novos na atividade jurisdicional. Mas, admite que aqui se repete o quadro de discrepância entre o percentual de mulheres na sociedade brasileira, 50,8%, e nas cadeiras da magistratura, 27,1%, quando os homens são menos na sociedade, 49,2%, e ocupam 72,9% dos cargos atuais.

---

<sup>5</sup> Essa média cai para 44,4 anos quando se considera apenas os magistrados na ativa.

<sup>6</sup> A pesquisa usa o termo “negro” para designar a terminologia “preto” utilizada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) no Censo Demográfico. Importante essa diferenciação, pois a soma dos contingentes de “pretos” e “pardos” compõe o grupo de “negros” na população, segundo o IBGE. No caso da pesquisa em estudo, o contingente de negros na magistratura seria de 12,5% (0,9% de pretos e 11,6% de pardos), quando na população brasileira ele é de 44,7%, segundo dados do Censo Demográfico de 2000.

Resultados da pesquisa dizem, ainda, que parte considerável dos magistrados na ativa não provém de famílias que compõem as elites econômica e social. Apenas 38,6% dos magistrados possui pai com diploma universitário, e 23,2% têm mãe com nível superior. Do outro lado, cerca de 30,2% têm pais sem instrução ou que não concluíram o 1º grau, o percentual de mães nessa situação é de 27,5%. Isso, em conclusão do estudo, constitui um indicador de mobilidade social e de democratização na composição do corpo de magistrados.

Praticamente a totalidade dos entrevistados na ativa, cerca de 96,5%, exerceu atividade profissional antes de ingressar na magistratura, o que, segundo a pesquisa, sugere que o recrutamento não se dá nos estratos mais altos da população e que a magistratura não é formada majoritariamente por indivíduos provenientes de famílias que possuem recursos financeiros de tal monta, que permitam retardar o ingresso de seus filhos no mercado de trabalho.

A extensa maioria dos magistrados não tem parentes na magistratura e nem mesmo em outras carreiras jurídicas que exigem o diploma em direito, o que segundo afirma, fortalece a hipótese de que há uma tendência de democratização ou de abertura do corpo de magistrados para um recrutamento mais plural, isto é, em setores da população sem tradição nas profissões públicas ligadas ao direito, um recrutamento chamado na pesquisa como exógeno.

Sobre as avaliações e percepções dos magistrados no que concerne ao sistema de justiça, ressaltamos a seguinte indagação feita aos juízes: as decisões judiciais deveriam se orientar, de modo preponderante, por parâmetros legais, atentar para suas conseqüências econômicas ou ter compromisso com as conseqüências sociais?

Os dados da pesquisa mostram que 87,1% dos magistrados na ativa considera que as decisões devem se orientar preponderantemente por parâmetros legais, mas, por outro lado, 83,8% deles acreditam que se deve ter compromisso com as conseqüências econômicas. As conseqüências econômicas, teve resposta positiva de 40,5% dos magistrados na ativa.

A pesquisa diz que a predominância da legalidade reflete a formação histórica do profissional judiciário, mas sugere que se alterou o bloco antes monolítico do dogma da supremacia da letra da lei, ante a nova formação dos magistrados e a influência do pensamento universitário mais recente, que incorporou estudos de Sociologia, Filosofia, e outras ciências.

Então, afirma que se evidencia uma tendência social, com firmeza nunca antes observada, nas manifestações dos juízes, que se contrapõe ao fenômeno da reprodução<sup>7</sup>, produto da formação tradicional do juiz. Para a pesquisa, é fato que os juízes decidem com base na lei, mas, diz que nem por isso deixam de considerar tanto as conseqüências sociais quanto as econômicas, pois considera que não são fatores excludentes entre si.

Sobre a percepção dos magistrados quanto a questões conjunturais atuais, para os objetivos desse trabalho, ressaltamos os resultados da pesquisa que indicam como eles se pronunciaram quando indagados sobre as ações afirmativas baseadas em sistema de cotas implementadas durante o governo Lula.

Os dados indicam que 71,2% dos magistrados na ativa deram notas “regular” e “ruim” para as políticas de implementação de ações afirmativas baseadas no sistema de cotas, enquanto apenas 10,5% deles deram notas “muito bom” e “bom”. Número expressivo dos magistrados da ativa não omitiu opinião ou não respondeu, foram 18,3% deles.

Outro dado interessante é que entre os que exercem a magistratura há 21 anos ou mais, foi de 31% o número de abstenções na resposta a esse quesito. Foram mais altas as proporções de notas positivas para as ações afirmativas entre os magistrados radicados nos Estados com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH<sup>8</sup>) mais baixo.

Assim, entre vários indicadores, a pesquisa defende a existência de um perfil eminentemente plural do magistrado brasileiro e um perfil novo de juiz, mais consciente dos problemas da Justiça e da sociedade, e interessado em ser um ator relevante no processo de transformação social.

Por fim, que as imagens são multifacetadas e que, hoje, dificilmente se poderia sustentar que a magistratura é composta por indivíduos que formam um grupo homogêneo. Apresenta a revelação de uma magistratura em movimento, em mudança, e incentiva que se questionem as afirmações até então assentadas em meras suposições.

---

<sup>7</sup> Os juízes, oriundos dos mesmos cursos universitários, leitores dos mesmos códigos e livros que os outros profissionais da área e do grupo ideológico ao qual são violentamente levados pela formação universitária, a se inserir, para não se verem excluídos, nele se inserem de forma tal que acabam sendo controlados por essa ideologia (*legal thinking*), sem mesmo se darem conta disso, e acabam por reproduzir o pensamento de todos os outros profissionais inseridos nesse grupo, num círculo vicioso.

<sup>8</sup> Criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), resulta da combinação de três dimensões: longevidade, educação e renda.

## **4 Conclusão**

Os tribunais se constituem, ao lado do executivo e do legislativo, em um dos pilares fundadores do Estado constitucional moderno. A evolução e transformações pelas quais vem passando essa forma de Estado e sua estrutura, apresentam alguns pontos em comum nos diferentes países, pois eles compartilham, muitas vezes o mesmo sistema interestatal e estão condicionados pelo desenvolvimento econômico que ocorre a nível mundial no âmbito da globalização capitalista. Mas, por outro lado, esta evolução varia de Estado para Estado de acordo com a sua posição dentro do panorama internacional.

Por esta razão, ao pensarmos numa sociologia do judiciário e na busca de um panorama da composição, características e da postura sócio-política dos tribunais, temos de lembrar que essa tarefa sempre foi realizada teoricamente tendo como alvo a evolução dos países centrais ou desenvolvidos.

Desse modo, ao falarmos da evolução judicial em países periféricos e semiperiféricos, como Brasil e Portugal, devemos ter o cuidado de nos pautarmos por parâmetros relativamente diferentes, pois, somos distintos, por exemplo, em origem histórica, cultura jurídica, composição populacional e amplitude territorial, e tais variações são relevantes para a fidelidade do estudo.

Assim, acreditamos que esse artigo cumpre esta tarefa, quando reconhece a necessidade de recortar temporal e espacialmente a análise sociológica do Judiciário, afastando generalizações e conclusões descontextualizadas.

Por fim, concluímos que, sendo, ainda, um novo território para a reflexão da Ciência Social e Jurídica brasileiras, as pesquisas sobre a sociologia dos tribunais aqui apresentadas, apesar de nos fornecerem muitas informações sobre a magistratura, sua composição, orientação ideológica, entre outros elementos, nos mostraram que nenhuma incursão neste campo poderá ser completa sem a incorporação de análises qualitativas. Por isso, acreditamos que esta orientação, com as devidas adaptações regionais e locais, deve ser seguida por toda pesquisa que pretenda investigar o Judiciário brasileiro.

## **Referências**

LUNA, Sérgio Vasconcelos de. Planejamento de pesquisa: uma introdução. São Paulo: EDUC, 2002. 108 p.

SADEK, Maria Tereza. **Magistrados: uma imagem em movimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2006, 140 p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A geografia da justiça – para um novo mapa judiciário**. CES: Coimbra, 2006.

\_\_\_\_\_. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_ et al. **Os tribunais nas sociedades contemporâneas: O caso português**. Porto: Afrontamento, 1996.

\_\_\_\_\_. Introdução à sociologia da administração da justiça. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e Justiça: a função social do judiciário**. São Paulo: Ática, 1989. p. 39-65.

VIANNA, Luiz Wernneck *et al.* **Corpo e alma da magistratura brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1997. 336 p.