

**VI CONGRESSO INTERNACIONAL  
CONSTITUCIONALISMO E  
DEMOCRACIA: O NOVO  
CONSTITUCIONALISMO LATINO-  
AMERICANO**

**ESTADO E INSTITUIÇÃO**

Organizadores:  
José Ribas Vieira  
Cecília Caballero Lois  
Ranieri Lima Resende

**Estado e instituições: VI  
congresso internacional  
constitucionalismo e  
democracia: o novo  
constitucionalismo latino-  
americano**

1ª edição

---

Santa Catarina

2017



# **VI CONGRESSO INTERNACIONAL CONSTITUCIONALISMO E DEMOCRACIA: O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO- AMERICANO**

## **ESTADO E INSTITUIÇÃO**

---

### **Apresentação**

O VI Congresso Internacional Constitucionalismo e Democracia: O Novo Constitucionalismo Latino-americano, com o tema “Constitucionalismo Democrático e Direitos: Desafios, Enfrentamentos e Perspectivas”, realizado entre os dias 23 e 25 de novembro de 2016, na Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ), na cidade do Rio de Janeiro, promove, em parceria com o CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, a publicação dos Anais do Evento, dedicando um livro a cada Grupo de Trabalho.

Neste livro, encontram-se capítulos que expõem resultados das investigações de pesquisadores de todo o Brasil e da América Latina, com artigos selecionados por meio de avaliação cega por pares, objetivando a melhor qualidade e a imparcialidade na seleção e divulgação do conhecimento da área.

Esta publicação oferece ao leitor valorosas contribuições teóricas e empíricas sobre os mais diversos aspectos da realidade latino-americana, com a diferencial reflexão crítica de professores, mestres, doutores e acadêmicos de todo o continente, na abordagem da relação entre o Estado e suas instituições jurídicas e sociais.

Assim, a presente obra divulga a produção científica, promove o diálogo latino-americano e socializa o conhecimento, com criteriosa qualidade, oferecendo à sociedade nacional e internacional, o papel crítico do pensamento jurídico, presente nos centros de excelência na pesquisa jurídica, aqui representados.

Por fim, a Rede para o Constitucionalismo Democrático Latino-Americano e o Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ) expressam seu sincero agradecimento ao CONPEDI pela honrosa parceria na realização e divulgação do evento, culminando na esmerada publicação da presente obra, que, agora, apresentamos aos leitores.

Palavras-chave: Estado. Instituições. América Latina. Novo Constitucionalismo Latino-americano.

Rio de Janeiro, 07 de setembro de 2017.

Organizadores:

Prof. Dr. José Ribas Vieira – UFRJ

Profa. Dra. Cecília Caballero Lois – UFRJ

Me. Ranieri Lima Resende – UFRJ

# **O SERVIÇO NOTARIAL E DE REGISTRO: DA JUDICIALIZAÇÃO À COMPOSIÇÃO DE CONFLITOS COMO UM CONTRAPONTO À BUROCRACIA ESTATAL**

## **NOTARY AND REGISTRY SERVICES: FROM JURISDICTION TO THE FORMULATION OF CONFLICTS AS A COUNTERBALANCE TO BUREAUCRACY STATE**

**Clarindo Ferreira Araújo Filho** <sup>1</sup>  
**Afonso Soares De Oliveira Sobrinho** <sup>2</sup>

### **Resumo**

Os serviços notariais e de registro passaram por grandes transformações nas últimas décadas migrando da estrutura estatal para formas delegadas, no que foram eliminadas práticas antidemocráticas como os institutos da vitaliciedade e da hereditariedade, incompatíveis com os pressupostos do Estado Democrático de Direito. No entanto, a burocracia que hoje permeia praticamente todas as estruturas institucionais age como um entrave à efetiva realização de direitos por parte dos indivíduos, pois onera a sociedade com custos adicionais – financeiros e de tempo - além da já elevadíssima carga tributária direta e indireta que alimenta os cofres públicos. O principal objetivo deste estudo é fornecer subsídios para ampliar a consciência crítica no tocante a aspectos peculiares da evolução da atividade notarial e de registro no Brasil, e do seu atual alinhamento com as mudanças paradigmáticas da justiça brasileira, que hoje procura investir na composição de conflitos. Para tanto, buscou-se rever as interações desta atividade delegada com alguns fenômenos sociais e econômicos tais como a burocracia, a política. A metodologia empregada foi de cunho qualitativo e utilizou a pesquisa bibliográfica como principal meio para atingir os objetivos propostos. Conclui-se que o fenômeno da burocracia se cristaliza com o passar do tempo, e que a simples criação de novas leis e novas instituições, muitas vezes apenas servem para elevar as despesas do erário público com poucas contrapartidas no sentido de melhorar o acesso à justiça, a publicização, a segurança jurídica etc.

**Palavras-chave:** Burocracia, Justiça, Poder, Política

### **Abstract/Resumen/Résumé**

Registration and notary services have gone through huge changes in recent decades, migrating from a state structure to delegated forms, in which anti-democratic practices such as a lifelong tenure and heredity, which are incompatible with the proposals of a Democratic State governed by the Law, were eliminated. However, the bureaucracy that practically

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito pela FADISP.

<sup>2</sup> Pós-Doutor em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas - FDSM. Doutor em Direito pela FADISP. Advogado.

permeates all structural organisations nowadays acts as an obstacle to an effective implementation of individual rights, as they burden society with additional costs – both financial and of time – besides the already high tax burden, both direct and indirect, that feeds the public coffers. The main aim of this study is to supply support to broaden awareness in respect of specific aspects of the evolution of notary and registry activities in Brazil, and of its current alignment with pragmatic changes in the Brazilian Judicial system, which currently invests in the formulation of conflicts. To this end, we have sought to revise the interactions of these delegated activities with some social and economic phenomenon such as bureaucracy, politics. A qualitative methodology employing bibliographic research is used as the main method to reach the target proposed. It concludes that the bureaucratic phenomenon crystallises over time, and that the simple creation of new laws, structures and institutions only serve to raise the expenses of the public coffers, without having a counterbalance in the sense of effective access to the legal system, making it public, of legal security etc.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Bureaucracy, Justice, Power, Policy

## Introdução

Hoje, no Brasil, há um rico debate acerca de novos esquemas para avaliação e melhor compreensão das estruturas do Estado Democrático de Direito. Esta é uma discussão que vem sendo erigida pelos brasileiros, como também, por inúmeros outros povos no decorrer da história.

Pouco a pouco, apesar da resiliência de tantos infortúnios, investigam-se fenômenos como as desigualdades econômicas e sociais, os interesses comumente dissimulados por parte de governantes, de representantes eleitos pelo povo e dos burocratas responsáveis pela organização e controle administrativo das instituições públicas e privadas.

Temas tormentosos como o sistema estatal de justiça e de pouca efetivação de direitos e, conseqüentemente, sobre os custos do sistema judiciário brasileiro, que impactam diretamente o erário público.

O problema é que alguns defendem a ideia de se analisar os objetivos e a performance do sistema judiciário utilizando-se os mesmos paradigmas da análise econômico-financeira das empresas privadas (eficiência, eficácia, efetividade, produtividade, custos, etc.), como se fosse uma panaceia capaz extinguir com as desigualdades sociais e as injustiças do sistema assim que se alcancem determinados índices propostos pelas ciências econômicas e administrativas.

Ora, a quem interessaria alta produtividade e taxas retorno, com baixíssimos custos, mas sem correlação direta com a realização de direitos, a participação democrática, a transparência, etc., senão aos que advogam as teses do Estado mínimo, da desregulamentação dos mercados e do *laissez-faire*, que somente concentram renda e ampliam o abismo da desigualdade social.

A população e o erário público são impactados ora de maneira positiva ora negativamente pelas decisões tomadas, independentemente desta burocracia localizar-se no judiciário, no legislativo ou no executivo.

Em que medida os serviços notariais e registrais agora delegados efetivamente conseguem realizar direitos constitucionalmente garantidos como por exemplo o acesso à justiça, a publicização e a segurança jurídica?

O principal objetivo deste estudo é fornecer subsídios para ampliar a consciência crítica no tocante a aspectos peculiares da evolução da atividade notarial e de registro no

Brasil, e do seu atual alinhamento com as mudanças paradigmáticas da justiça brasileira, que hoje investe na composição de conflitos.

Há de se levar em conta que a metodologia qualitativa exige uma reflexão metodológica distinta daquela de cunho quantitativo, em que costumeiramente se realizam análises de números e de cálculos estatísticos sofisticados. Por isso, deve-se ter em mente que métodos de pesquisa não conseguem fazer milagres, eles devem ser encarados *a priori* como meios de aquisição de conhecimentos.

Várias das opiniões e conceitos emitidos ao longo deste texto foram pesquisados e selecionados nos bancos de dados da Internet (Banco de Teses da USP, Periódicos da CAPES, do IPEA, etc.), e, nas bibliotecas da USP e da UNB. Estes, refletem, em boa medida, as opiniões de renomados autores nacionais e internacionais, especialistas em direito, doutrinadores, acadêmicos estudiosos de economia, sociologia, antropologia, filosofia e história. Isto acabou por tornar a pesquisa bibliográfica o principal meio de pesquisa deste estudo, e que juntamente com a experiência profissional e acadêmica dos autores serviu para amalgamar tanto o trabalho interpretativo prévio como o posterior, a respeito de temas como as relações de poder social, econômico e legal, que são influenciados direta e indiretamente pela burocracia, bem como pela “antifragilidade” desta burocracia que se fortalece mais e mais no seio do Estado Democrático de Direito.

A principal justificativa para realização desta pesquisa é que existe uma tendência mundial em se promover uma espécie de metamorfose às avessas, em que os outrora problemas políticos se transformam em problemas burocráticos.

Para os políticos profissionais tem sido recorrente nomear um “bode expiatório”. No caso específico, a burocracia, do que enfrentar o problema e promover mudanças que melhorem a representatividade, a participação, a transparência e a democratização das estruturas burocráticas, quer sejam elas governamentais quer pertençam a outras esferas institucionais (iniciativa privada, terceiro setor, organizações populares, etc.).

O artigo encontra-se organizado em tópicos, inicialmente a introdução traça um breve cenário dos temas a serem abordados, as principais questões que serão aprofundadas, assim como, a delimitação dos objetivos, da metodologia e a justificativa para elaboração do trabalho. No primeiro tópico, abordam-se diversos paradigmas relacionados à política, ao poder, à teoria dos jogos e ao conceito de “antifragilidade” como originalmente colocado por Nassim Nicholas Taleb, e de como tais paradigmas interagem para justificar a razão de ser de instituições tais como o Estado, os poderes da república, e outras que legitimam formas de exploração econômica e social dos



membros da sociedade civil. O segundo tópico, serve para situar o leitor na grande teia formada pela burocracia, tanto estatal como não-estatal, e que vem adquirindo uma complexidade preocupante, pois em boa parte das ocasiões acaba por dificultar mais ainda a realização de direitos de pessoas e de instituições. Conclui-se que a burocracia estatal se revela nas desigualdades e falta de oportunidades a todos, inclusive de acesso à justiça. O notariado brasileiro pode servir como instrumento ao cidadão que necessita do acesso à justiça pela via extrajudicial com rapidez e eficiência.

### **1 Política, poder, teoria dos jogos e antifragilidade: os contornos de um Estado Democrático de Direito que promove a desigualdade social e encontra-se em ebulição.**

Sobre política, em plena Grécia Antiga, Aristóteles já relatava as dificuldades que os membros da classe dominante, representada principalmente pelos políticos, em não se corromper pelas tentações advindas do exercício do poder público.<sup>1</sup>

Alexis de Tocqueville, ainda no século XIX, também descreveu alguns dos sentimentos de medo, preconceito e o ceticismo que rondam a humanidade há séculos: o medo de ver em qualquer nova teoria um perigo indissociável, o preconceito de acreditar que toda inovação não passaria apenas de mais um problema penoso que necessita ser enfrentado, a visão cética de que todo o progresso social seria afinal mais um passo no rumo das revoluções e dos conflitos armados, e, que, portanto, a melhor coisa a fazer é não mexer-se (TOCQUEVILLE, 2005).

Entre os medos de Aristóteles e a paralisia descrita por Tocqueville, hoje, os dilemas políticos aparentam concentrar-se nos percalços da democracia representativa, e das suas complexas relações, em que o compartilhamento do poder ora é açambarcado

---

<sup>1</sup> “Uma ironia perpassa o texto aristotélico, bom como as lembranças de velhos tempos nos quais os cargos eram exercidos em prol da vida cidadina. Já em sua época, pois, importa assinalar, advertia: as vantagens adquiridas a partir da fortuna pública acabariam por corromper os magistrados, em sua luta mesquinha por cargos e por sua perpetuação nos mesmos. Aristóteles, portanto, conquanto a tomasse como instrumentos positivo, entrevira, mesmo que em traços abstratos, a inevitável corrupção inerente à política, efetividade que a constitui intestivamente. O que não poderia antever, porque historicamente impossível, é que a corrupção avistada não e de talhe individual, pessoal e ético; mas, ao revés, atributo intestino e inseparável, endêmico, como a história demonstraria. Mesmo assim, o estagirita percebera que algo não ia bem e que, nesse sentido, demandava esforços ainda maiores da ética, não obstante sua enorme impotência” (CHASIN, 2007, p. 244).

por um dos poderes ora por outro, o que termina por incentivar disputas quase sempre prejudiciais a almejada e necessária harmonia e estabilidade institucional.<sup>2</sup>

Por sua vez, os desafios impostos pelas demandas crescentes da sociedade atual – emprego e renda, segurança, liberdade, acesso, saúde, educação, dignidade, etc.-, podem até mesmo provocar uma sensação de paralisia, um torpor diante das complexas situações e escolhas difíceis com que somos obrigados a nos posicionar diariamente, quer seja na administração da vida privada, quer nas escolhas de nossos representantes pelo voto.<sup>3</sup>

No plano do indivíduo o pensamento weberiano descreve dois tipos ideais<sup>4</sup>, modelos abstratos que servem para apoiar o raciocínio – o “especialista sem espírito” e o “homem do prazer sem coração” – que juntos competem por um lugar ao sol na sociedade globalizada e excludente conforme descreve Sousa (2015).

Ora, o desenvolvimento<sup>5</sup> sem precedentes experimentado ao longo do último século nos conduziu a um novo conjunto de problemas, estes apresentam como principal característica soluções de difícil implementação, que não devem envolver violência e guerra, exploração do homem pelo homem, mortes, miséria, perpetuação das desigualdades sociais, etc.

Segundo Jessé Sousa, atualmente, no Brasil, existe um embate acadêmico envolvendo ideologias políticas entre os denominados “liberais-conservadores”<sup>6</sup> de um

---

<sup>2</sup> Na visão de Luciana da Silva Costa existe um “estreitamento” nas relações políticas e de poder constitucionalmente conduzidas, em que há uma concentração de poder na mão de poucos. Para uma melhor compreensão do tema ler Costa (2014).

<sup>3</sup> Esta também é a linha de raciocínio de Tony Judt ao discorrer sobre as transformações do continente europeu no pós-guerra, prática hoje transcontinental por conta da internacionalização da economia e da cultura globalizada, para melhor compreensão deste fenômeno ler Judt (2012).

<sup>4</sup> “[...] o “especialista sem espírito”, que tudo conhece sobre seu pequeno mundo de atividade e nada sabe (nem quer saber) acerca de contextos mais amplos que determinam seu pequeno mundo, e, por outro, o “homem do prazer sem coração”, que tende a amesquinhar seu mundo sentimental e emotiva à busca de prazeres momentâneos e imediatos. Se a primeira leitura fornece o estofo para a apologia liberal do mercado e do sujeito percebido como independente da sociedade e de valores supraindividuais, a segunda marcou profundamente toda a reflexão crítica da sociedade moderna até nossos dias. A percepção do indivíduo moderno como suporte das ilusões da independência absoluta e da própria perfeição narcísica (quando, na verdade, realiza sem saber todas as virtualidades de uma razão instrumental que termina em consumismo e conformismo político) está na base de grande parte das vertentes críticas mais influentes do século XX” (SOUSA, 2015, p. 3-4).

<sup>5</sup> O imperativo do desenvolvimento suscitou a consciência crítica. Não é esta uma explicação suscetível de ser generalizada para todos os grupos sociais onde o fenômeno tem ocorrido. Cada caso tem seu diagnóstico particular. Este terreno, aliás, ultrapassa o domínio da sociologia, tal como aqui se tem entendido a disciplina, e somente com o concurso da filosofia e, mais particularmente, da filosofia da cultura, pode ser explorado. A autoconsciência coletiva e a consciência crítica são produtos históricos. Surgem quando um grupo social põe entre si e as coisas que o circundam um projeto de existência (RAMOS, 1996, p. 46).

<sup>6</sup> Para Jessé Sousa a pobreza do debate político brasileiro se expressa pela má colocação de termos como liberal e conservador, muito usados pelos estadunidenses e pouco compreendido em terras brasileiras:

lado e, um outro grupo, formado pelos que se cognominam de “politicamente corretos”. Este embate, na verdade, serve apenas para dissimular sistemas de ideias e os gravíssimos problemas de criação de oportunidades e de realização de direitos principalmente das populações menos abastadas (FAORO, 2001; SOUSA, 2009; TRAGTENBERG, 2009).

Riqueza e privilégios são recursos escassos em qualquer Estado Democrático de Direito contemporâneo, o problema é como certos grupos, na maioria das vezes politicamente bem representados, procuram justificar seus métodos de acesso a tais recursos escassos.

Normalmente, fazendo uso de discursos ideologicamente<sup>7</sup> elaborados endereçados àqueles com pequena compreensão política e social, os manipuláveis, no

---

[...] Nos Estados Unidos, “liberal” tem uma conotação oposta da que tem no Brasil. Nos Estados Unidos, “liberal” é aquele indivíduo que quase sempre vota no partido democrata, quer mais impostos para dividir uma enorme riqueza pessimamente distribuída e acha que o Estado deve ajudar na saúde e na educação. Liberal aqui tem aquele sentido de união do interesse particular, garantia de liberdades individuais, com uma noção de justiça pública, do interesse comum, portanto, que caracteriza essa noção mais generosa de liberalismo tão ao gosto de Tocqueville. O liberal brasileiro, mesquinho e autoindulgente [...] seria o “conservador” americano, o indivíduo que vota no partido republicano, vota contra qualquer imposto e quer um Estado mínimo e, se possível, inexistente [...] O problema, típico de um país com um debate político pobre e pouco crítico, é que entre nós é possível “ser” conservador e “se passar” por crítico e progressista. Se o “conservador” americano não tem medo de se chamar pelo nome, o liberal-conservador brasileiro gosta de ser visto como “progressista” e “dizer” aquilo que é o contrário do que “faz” (SOUSA, 2009, p. 87). E ainda, [...] o “liberal-conservador” culpa a vítima pelo próprio fracasso para usufruir de seus privilégios sem má consciência, o “politicamente correto” trata de “idealizar” e de “romantizar” o oprimido, como se fossem representações conscientes a causa da dominação social e apenas bastasse a “boa vontade cristã” para reverter o quadro de dominação injusta. Assim, mantém-se a leitura superficial da realidade do nosso liberalismo conservador, que não percebe a “estrutura profunda” que faz a dominação social se reproduzir de modo aparentemente “legítimo”, e “idealizar-se” a vítima, apenas por ser vítima (SOUSA, 2009, p. 90).

<sup>7</sup> Neste sentido ressalte-se a discussão sobre ideologia traçada por Alba Zaluar: “[...] O efeito de ilusão da ideologia não é comentado para que seu caráter sistemático, ordenado e racional de ideias abstratas ou a percepção clara do papel histórico e do lugar que a classe ocupa na totalidade social domine todo o palco da reflexão teórica. Quando levado às últimas consequências, esta concepção de ideologia implica uma consciência radical ou crítica que realiza uma reflexão total da sociedade da qual só a atividade teórica dos intelectuais é capaz [...] Tendo-se esse modelo teórico como referencial, as crenças, os valores e as atitudes desenvolvidos ou mesmo criados no cotidiano das pessoas comuns estariam por assim dizer num vazio ideológico ou no terreno das ilusões e crenças irracionais. As massas desagregadas, de baixo nível educacional, estariam, portanto, fora do processo de produção de ideias, sendo apenas portadores (ou “suportes”) do que foi produzido de fora para elas ou meros receptores passivos dos mecanismos de dominação e das estratégias políticas dos que detêm o poder, elas mesmas incapazes de pensar criticamente sobre o poder que as oprime. Meros executores de um projeto que não criaram e fantoches de uma direção que não veem mas que os comanda de todo lugar, perdem por decreto teórico sua condição de sujeitos ativos [...] Sua prática reduz-se ao plano do imediato: o imediatamente sensível, o imediatamente perdido, sendo a execução mecânica de algo que lhes escapa. Sua linguagem, sua fala, seus rituais e suas crenças são sempre defeitos de percepção, empecilhos à consciência crítica: prisioneiros dos aparelhos ideológicos ou dos dispositivos do poder, seriam seres humanos mutilados, cegos diante da opacidade da estrutura. Esta só é desvelada na atividade do observador absoluto [...]” (ZALUAR, 1994, p.52).

entanto, tais discursos são mal fundamentados para outros, que percebem as segundas intenções de grupos que tão-somente desejam a qualquer custo manter o *status quo*.

Enquanto uns, por exemplo, promovem o ideal da justiça social e da ampliação de oportunidades para todos os cidadãos, apoiados pelas ideias de um constitucionalismo dinâmico e justo, outros<sup>8</sup>, por sua vez, advogam pela concentração de renda e pela manutenção de políticas que só perpetuam as desigualdades (FAORO, 2001; SOUSA, 2009; TRAGTENBERG, 2009).

Infere-se daí que por conta do atual estágio de desenvolvimento econômico e social alcançado por nosso país, os grandes problemas a serem enfrentados localizam-se principalmente na esfera da política segundo a visão de Florestan Fernandes.<sup>9</sup>

Como bem assevera Jessé Sousa: “Igualdade e desigualdade se decidem por chances concretas de acesso a bens materiais e simbólicos escassos e que pressupõem luta e competição social (SOUSA, 2009, p. 75-76). E a política e, por conseguinte, o jogo de poder a ela associado<sup>10</sup>, é quem promove o tom e gradua a medida em que tais acessos, teoricamente, devam encontrar-se positivados no texto das Constituições contemporâneas.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Uma das premissas do pensamento weberiano é bem exposta por Jessé Sousa quando discorre sobre legitimação: “[...] os ricos e privilegiados não querem apenas ser mais felizes, eles querem também se sentir “legitimados” no privilégio. Para isso é sempre necessário travestir a defesa dos próprios interesses particulares com se estes representassem a virtude universal. A quem interessa, afinal, culpar a má administração do Estado pelas mazelas sociais, cortar gastos públicos, pedir Estado mínimo, culpar os pobres pelo fracasso, obscurecer conflitos, deixar que a busca de lucro seja o único princípio em todas as esferas sociais e interpretar o próprio sucesso como fruto “meritocrático” do próprio talento visto como “natural”?” (SOUSA, 2009, p. 87).

<sup>9</sup> “Como sucedeu com várias sociedades nacionais, que participam do mesmo círculo civilizatório, o Brasil já atingiu um nível de diferenciação social que converte os seus problemas de mudança em problemas fundamentalmente políticos. Eles são problemas políticos em três sentidos distintos: a) por dependerem ou resultarem de mecanismos de ação grupal que traduzem as posições relativas dos grupos na estrutura de poder da sociedade nacional; b) por exprimirem a natureza e o grau de poder alcançado por determinados grupos tanto na universalização de seus interesses, ideologias e valores sociais quanto no controle dos processos que afetam socialmente, de modo direto ou indireto, a manifestação daqueles interesses, ideologias e valores sociais; c) por indicarem em que sentido e dentro de que limites a organização da sociedade absorve, protege e expande, institucionalmente, as condições que são essenciais para o seu equilíbrio interno” (FERNANDES, 2008, p. 104-105).

<sup>10</sup> “A política, por sua vez, parece reunir seus variados matizes de significado na “boca do povo” em torno de um deles cada vez mais claro: a luta pelo poder, o conflito que procura a destruição do adversário. E os políticos, por causa disso, vêm sendo investidos de uma representação cada vez mais negativa, com algumas poucas exceções” (ZALUAR, 1994, p. 219).

<sup>11</sup> “Uma Constituição é de fato uma Lei Fundamental, e como tal dever ser vista pelo juiz. Cabe a ele, portanto, definir tanto o seu significado quanto o de qualquer ato particular procedente do corpo legislativo, detalhando as cláusulas constitucionais gerais e abstratas, uma vez que a Constituição não é um mero conjunto de normas impositivas, que vinculam, de forma indiscutível, as gerações futuras (the agency problem): ao contrário, deve se reconhecer a possibilidade de esta ser compreendida à luz da realidade vigente, de modo a permitir o engajamento da geração presente na defesa dos direitos concebidos em outros momentos (VALLE, 2009, p.72).

De acordo com Raymundo Faoro (FAORO, 2001) e Roberto DaMatta (DAMATTA, 1986), defensores da tese do “patrimonialismo/personalismo”<sup>12</sup> e, também, de Marilena Chauí (CHAUÍ, 2000), que traça um esboço sobre “mito fundador”<sup>13</sup>, as lições extraídas da história deveriam servir para explicar boa parte das persistentes mazelas atribuídas ao Estado brasileiro e, à sua burocracia inepta, patrimonialista, corrupta, corporativista, excludente, clientelista, etc.

Nada obstante, como será visto a seguir, as causas parecem ser outras como defendem pensadores como Jessé Sousa (SOUSA, 2009, 2015), Alberto Guerreiro Ramos (RAMOS, 1996), Florestan Fernandes (FERNANDES, 2006, 2008), Nassim Nicholas Taleb (TALEB, 2014), Tony Judt (JUDT, 2008, 2012), Mary Douglas (DOUGLAS, 1998), Max Weber (WEBER, 1999) e, outros importantes autores que serão citados doravante.

Instituições são grupos sociais organizados tanto de maneira formal como informalmente. Neste estudo a expressão instituição<sup>14</sup> assume diversas acepções. Instituição pode ser, por exemplo, uma família, um jogo desportivo, uma torcida organizada, ou mesmo, um poder da república, o congresso nacional, uma grande corporação privada, etc. Esta ideia também se relaciona com a de autoridade legitimadora, cujos intercâmbios, servem para nos ajudar na compreensão de inúmeros fenômenos relacionados com a burocracia e suas distorções (DOUGLAS, 1998; MOTTA, 1986; SOUSA, 2009, 2015).

<sup>12</sup> “A longa caminhada dos séculos na história de Portugal e do Brasil mostra que a independência sobranceira do Estado sobre a nação não é a exceção de certos períodos, nem o estágio, o degrau para alcançar outro degrau, previamente visualizado [...] O estamento burocrático, fundado no sistema patrimonial do capitalismo politicamente orientado, adquiriu o conteúdo aristocrático, da nobreza de toga e do título. A pressão da ideologia liberal e democrática não quebrou nem diluiu, nem desfez o patronato político sobre a nação, impenetrável ao poder majoritário, mesmo na transação aristocrático-plebéia do elitismo moderno [...]” (FAORO, 2001, p.885).

<sup>13</sup> Sobre o conceito de “mito fundador” Marilena Chauí defende que: “Ao falarmos em *mito*, nós o tomamos não apenas no sentido etimológico de narração pública de feitos lendários da comunidade, isto é, no sentido grego da palavra *mythos*, mas também no sentido antropológico, na qual essa narrativa é a solução imaginária para tensões, conflitos e contradições que não encontram caminhos para serem resolvidos no nível da realidade. Se também dizemos mito fundador é porque, à maneira de toda *fundatio*, esse mito impõe um vínculo interno com o passado como origem, isto é, com um passado que não cessa nunca, que se conserva perenemente presente e, por isso mesmo, não permite o trabalho da diferença temporal e da compreensão do presente enquanto tal. Nesse sentido, falamos em mito também na acepção psicanalítica, ou seja, como impulso à repetição de algo imaginário, que cria um bloqueio à percepção da realidade e impede lidar com ela (CHAUÍ, 2000, p.9).

<sup>14</sup> “No mínimo uma instituição não passa de uma convenção [...] uma convenção surge quando todos os lados têm interesse comum na existência de uma regra que assegure a coordenação, quando nenhum deles apresenta interesses conflitantes e quando nenhum deles se desviará, a menos que a desejada coordenação se tenha perdido [...] Assim, nessa medida, por definição, uma convenção se autopolicia. O fato de a aldeia “A” realizar seu mercado na sexta-feira ou no sábado é indiferente, contanto que ele não aconteça no mesmo dia que o da aldeia vizinha “B”. Ninguém se importa qual lado da estrada é a regra para os que guiam, mas todos querem que exista uma regra” (DOUGLAS, 1998, p. 58).

Outro importante conceito correlato aos fenômenos da burocracia e dos jogos de poder institucionais é o da racionalidade dos agentes (racionalidade formal instrumental e racionalidade valorativa substancial)<sup>15</sup>, como descritas originalmente por Max Weber. Estas, influenciam a forma como os agentes públicos e privados tomam suas decisões no ambiente institucional no qual a burocracia impera alicerçada pelas leis e normas (VASCONCELOS, 2004; SOUSA, 2015; WEBER, 1999).

Por último, há de se considerar a “antifragilidade”<sup>16</sup>, termo cunhado por Taleb (2014) para designar coisas que se favorecem de impactos, e que se fortalecem à medida que são expostas à volatilidade, à desordem e a toda espécie de agentes causadores de estresse, e que com isto acabam demonstrando afinidades com o risco e a incerteza e se fortalecendo paulatinamente.

Entenda-se que “antifragilidade” não é apenas uma espécie de resiliência ou mesmo de robustez, porque enquanto que a resiliência é uma qualidade que demonstra a capacidade das coisas em resistir a impactos, o “antifragil” além de resistir, torna-se ainda mais forte e melhor toda vez enfrenta e vence a variados tipos de agentes estressores, e isto de certa forma nos ajuda a compreender melhor tudo aquilo que demonstra ser frágil e sensível à volatilidade e aos impactos estressantes (TALEB, 2014).

Descritos sucintamente os principais pressupostos e conceitos – política, instituições, ideologia, burocracia, “antifragilidade” -; chega-se ao ponto de se fazer uma incursão nos conhecimentos oriundos da matemática, da economia, e das ciências sociais para clarificar a ideias em torno da Teoria dos Jogos<sup>17</sup>. E como ela pode ser

---

<sup>15</sup> Na visão weberiana existem dois tipos fundamentais de racionalidade: “*Zwerckrationalitat*, ou racionalidade formal instrumental, um processo que acima de tudo visa resultados, fins específicos. Em última análise, esta racionalidade se resume em um cálculo de adequação meios-fins, onde os fins são dados a priori e a dinâmica do raciocínio se dirige à instrumentalização dos recursos para atingir esses fins. *Wertrationalitat* ou, então, racionalidade valorativa substancial, um processo diverso da adequação meio-fim e voltado, primordialmente, à elaboração de referências que servem de base para expectativas de valores, ao menos em tese, independentes das expectativas de sucesso imediato, gerando ações que se orientam para as propriedades intrínsecas dos atos. Esses dois tipos de racionalidade não existem socialmente, em uma separação ideal, mas se mesclam continuamente na vida diária. Mas o inegável crescimento da aplicação da racionalidade formal-instrumental é peculiar aos sistemas inseridos na economia de mercado, em geral, e aos sistemas burocráticos, em particular [...]” (VASCONCELOS, 2004, p.201-202).

<sup>16</sup> Para Taleb (2014) a antifragilidade é uma propriedade de tudo aquilo que vem resistindo e se fortalecendo com o passar dos séculos e abrange um variado leque que inclui desde fenômenos sociais a formas de vida, isso inclui diversos tipos de fenômenos desde econômicos até biológicos, com a resistência desenvolvida por bactérias contra antibióticos, etc.

<sup>17</sup> “A origem da teoria dos jogos está diretamente relacionada ao nome do matemático John von Neuman (1903-1957) [...] sua primeira publicação sobre jogos data de 1928 [...] na qual demonstra que a solução para jogos de soma zero (jogos em que o ganho de um jogador representa necessariamente uma perda para o outro) pode ser determinada utilizando-se técnicas matemáticas. A análise dos jogos de soma zero

utilizada para explicar a solidificação das instituições burocráticas no mundo hodierno e, também, como o sistema notarial e registral vem adquirindo pouco a pouco uma notável “antifragilidade”.

A Teoria dos Jogos como descrita na obra de John von Neuman “*The Theory of Games and Economic Behavior*” possuía ainda limitação pelo fato de descrever apenas certos tipos de jogos de soma zero, normalmente com um número reduzido de competidores e tipos de interações possíveis entre eles. Isto limitava sua aplicação frente a fenômenos sociais que possuíam uma grande quantidade de interações entre os agentes como descrevem Damiani (2014) e Fiani (2009).

Assim, os jogos de soma zero e o exercício teórico proporcionado pelas análises dos intercâmbios entre uma quantidade razoável de agentes econômicos e suas organizações, particularmente, no campo das ciências econômicas, apresentavam restrições que acabavam por dificultar sua aplicabilidade em modelos que representassem situações concretas do dia a dia. Foi quando John F. Nash Jr.<sup>18</sup>, John C. Harsanyi e Reinhard Selten desenvolveram ferramentas matemáticas capazes de contornar tais restrições e que acabaram por premiá-los com o Nobel de Economia em 1994 (DAMIANI, 2014; FIANI, 2009).

Segundo Fiani (2009) por meio das ferramentas matemáticas desenvolvidas por John F. Nash Jr., foi possível ampliar a visão da Teoria dos Jogos para além daquelas situações dos jogos de soma zero.<sup>19</sup> Ora, Douglas (1998) lembra a necessidade de se levar em conta o tamanho e a complexidade dos grupos sociais e seu conjunto de interações, que nem é pautado por escolhas em que impera a racionalidade, quando se

---

viria a ser desenvolvida mais tarde em seu livro *The Theory of Games and Economic Behavior*, publicado em 1944 e escrito em coautoria com o economista alemão Oskar Morgenstern (1902-1977), também emigrado para os Estados Unidos. Além de jogos de soma zero, *The Theory of Games and Economic Behavior* também definiu a representação de jogos em forma extensiva, em que são identificadas as decisões de cada jogador em cada estágio do jogo, quando o jogo se desenvolve em etapas sucessivas; e discutiu cooperação e formação de coalizões entre jogadores [...]” (FIANI, 2009, p.35-36).

<sup>18</sup> “Na evolução da Teoria dos Jogos, um conceito merecedor de espaço singular é o Equilíbrio Nash, também conhecido como Equilíbrio Não-Cooperativo, e possivelmente o tema mais difundido entre os estudiosos e mesmos os leigos da Teoria dos Jogos, devido ao seu amplo reconhecimento e escopo de aplicação. Trata-se de um conceito de solução de jogo envolvendo um ou mais atores, onde cada ator escolhe a melhor estratégia para si próprio, partindo-se do pressuposto que cada ator conhece as estratégias de equilíbrio dos outros atores, e nenhum ator se beneficia ao alterar sua própria estratégia de jogo unilateralmente. Se cada ator escolheu uma estratégia e nenhum ator pode beneficiar-se pela mudança de sua própria estratégia, na medida em que as estratégias dos outros atores permanecem inalteradas, então as escolhas de estratégia e seus respectivos benefícios constituem o Equilíbrio Nash [...]” (DAMIANI, 2014, p.25-25).

<sup>19</sup> “Foi possível também demonstrar que, em alguns casos, quando cada jogador escolhe racionalmente uma estratégia que seria a melhor resposta à estratégias dos demais, pode ocorrer que o resultado final para todos os jogadores seja insatisfatório e que, portanto, nem sempre a busca de cada indivíduo pelo melhor para si resulta no melhor para todos” (FIANI, 2009, p. 36).

tenta, por exemplo, realizar análises que consideram teorias como as dos jogos cujos pressupostos consideram as ações e reações de agentes que fazem escolhas racionais<sup>20</sup>.

Seria o caso das escolhas realizadas pelos agentes políticos, ao exercerem suas prerrogativas legiferantes, ao consumir, por exemplo, a mudança das instituições e da sua burocracia sem resolver problemas de desigualdades que impedem que todos tenham acesso às mesmas oportunidades. Isso fica evidente nas relações de poderes e de domínio das técnicas de acesso aos serviços ofertados pelo Estado, e nas condições materiais que permitam concorrer em igualdade de condições. Haja vista, a desigualdade social existente em nosso país cria um verdadeiro abismo entre os candidatos oriundos das classes mais abastadas e aqueles que nasceram na pobreza (SOUSA, 2009).

Sousa (2009) explica que as crianças das classes média e alta desde da primeira infância recebem dos pais diversos tipos de estímulos, bons exemplos de vida acadêmica e profissional, além de doses diárias de motivação para vencer as dificuldades de aprendizado e da árdua disciplina exigida pelas boas escolas, ao passo que as crianças pobres praticamente não têm nenhum estímulo ou mesmo condições básicas de alimentação, higiene, educação familiar, etc. que as tornem competidores com boas chances de sucesso. E esse modelo se reproduz também na vida universitária e, por conseguinte, na profissional.

As pessoas não são geradas com as mesmas capacidades e chances de desenvolvimento na competição social contemporânea<sup>21</sup>. E ainda, culturas de classe que

---

<sup>20</sup> “As sociedades em pequena escala são diferentes. Muitos daqueles que são bem informados sobre a dificuldade de explicar a ação coletiva no bojo da teoria da escolha racional contentam-se em abrir exceções. A pequena escala alarga o campo de ação dos efeitos interpessoais. Todo o campo da psicologia localiza-se aqui, juntamente com as emoções irracionais. Quando a escala das relações é suficientemente pequena para ser pessoal qualquer coisa pode acontecer e a teoria da escolha racional reconhece os limites de seus domínios. Em consequência, parece não existir um problema teórico em relação ao altruísmo quando a organização social é muito pequena. Entretanto, um exame mais detido revela que isentar as sociedades de pequena escala da força da análise racional é algo que não resiste bem a uma crítica. Elas não podem ser mais isentas do que as organizações religiosas. Faz-se necessário ampliar os argumentos da escolha racional, de tal modo a abrir aquelas áreas interditas onde não se supõe que a teoria penetre. Então a teoria se desnuda. Ela enfrentará inelutavelmente dificuldades agudas que não podem ser escamoteadas tomando como referência a escala ou fatores religiosos, emocionais ou irracionais. Este passo é necessário para se confrontar o registro empírico inoportuno. Sabemos que os indivíduos submetem seus interesses particulares ao bem dos outros, que o comportamento altruísta pode ser observado, que os grupos exercem uma influência sobre o pensamento de seus membros e até mesmo desenvolvem estilos de pensamento distintos. Sabemos isso sem dispormos de uma teoria do comportamento que leve tal fato em conta” (DOUGLAS, 1998, p.31).

<sup>21</sup> “Para a mentalidade liberal, o *homo economicus*, disciplinado, autocontrolado e calculador de seus próprios interesses de longo prazo é algo que já vem no DNA de todo ser humano. Nada mais longe da verdade. Os indivíduos e os grupos sociais aos quais ele pertence são “construídos” de modo muito distinto” (SOUSA, 2009, p. 83).



se desenvolvem e se perenizam nas comunidades e regiões do Brasil, praticamente determinam com boa dose probabilística as chances de vida e oportunidades de crescimento intelectual e social de modo indelével (SOUSA, 2009).

O que ocorre, na realidade, é a perpetuação de um modelo de desigualdade de oportunidades que vem sendo reforçado ao longo dos séculos, de uma péssima distribuição de renda, de uma educação pública de má qualidade e de políticas públicas que efetivamente não viabilizam a realização de direitos básicos. E isto reforça a ideia de que os sistemas burocráticos atuam tão-somente para manter tais mazelas, ampliando o fosso entre os afortunados e os pobres, como será visto no tópico a seguir.

## **2 Serviço Notarial e de Registro: a transição da burocracia pública com vistas a um melhor acesso à justiça.**

Como referido anteriormente existe uma tendência em converter os problemas políticos em problemas burocráticos (“la tendencia es convertir los problemas políticos en problemas burocráticos”) (JIMÉNEZ, 2014, p.93). Desta forma, o bode expiatório, passaria a ser a burocracia e não a incapacidade política de responder adequadamente e de forma célere aos anseios da população. O acesso à justiça, por exemplo, embora parcialmente contemplado no texto constitucional brasileiro, não obteve por parte do constituinte o mesmo status que o direito à saúde.

Nas últimas décadas muitos movimentos provocaram influências nas reformulações dos sistemas judiciários, uma onda reformista que alterou estruturas antes consideradas pétreas em muitas nações de todos os continentes. Dentre estes, destacam-se a desjudicialização, os tribunais multiportas<sup>22</sup>, ou ainda, o movimento da delegação de serviços antes privativos do Estado, como no caso de notários e registradores, o movimento do neoconstitucionalismo, etc.

Estes ímpetus contribuíram para que as reformas tanto do Código Civil como do Código de Processo Civil brasileiros enfim se transformassem em realidade, num esforço que perdurou por quase duas décadas. No entanto, alguns destes avanços oneram ainda mais os cofres públicos e fortalecem a dependência da sociedade perante a burocracia judiciária (ASPERTI, 2014; CHIUVITE JÚNIOR, 2010).

Para Cappelletti e Garth (2002), por exemplo, os sistemas jurídicos atuais carecem de reformas urgentes, porque a cada dia que passa mais e mais setores da

---

<sup>22</sup> Este movimento que ocorreu originalmente na justiça norte-americana encontra-se bem explicado nos estudos de Asperti (2014).

sociedade civil questionam sobre os elevados custos de transação destes sistemas, e, para quem ou para quais grupos, de fato, tais sistemas se encontram estruturados.

Nesse sentido, destaca-se os notários e registradores, por sua vez, agora concursados para assumirem os cargos, podem administrar os cartórios de modo a responder mais rapidamente às necessidades e demandas impostas pelo mercado da publicização, da segurança jurídica, do acesso à justiça, etc.

Assim, nota-se que para o usuário final, houve significativa melhoria no tocante ao acesso à justiça, a publicização, a segurança jurídica, etc., pois os serviços prestados por notários e registradores concursados, agora ampliados pelas novas legislações que possibilitaram, por exemplo, a efetivação do divórcio por escritura extrajudicial, assim como a usucapião administrativa, e outros institutos, distinguem-se daqueles prestados pela burocracia judiciária, que custa caro ao erário público, que é suprido pelos impostos pagos por toda a sociedade brasileira, mas deixa a desejar pela morosidade.

A estrutura da Justiça necessita promover a justiça gratuita e de boa qualidade para todos os membros da sociedade civil, que são os verdadeiros financiadores do sistema. A exemplo do que ocorre, pelo menos no texto constitucional, quanto ao direito à saúde.

O resultado pode ser visto facilmente quando se analisa o relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2015), que utiliza termos de contabilidade gerencial e administração financeira tipicamente usados por analistas financeiros, como por exemplo, o conceito de taxa de retorno.<sup>23</sup>

Ora, em que medida os serviços notariais e registrais agora delegados efetivamente conseguem realizar direitos constitucionalmente garantidos como por exemplo o acesso à justiça?

Os mecanismos extrajudiciais ampliados por meio das reformas do Código Civil, do Código de Processo Civil e de outras legislações hoje permitem que vários institutos antes compulsoriamente tutelados pelo Estado – divórcio, usucapião, etc., hoje possam ser realizados através de escrituras lavradas extrajudicialmente nos Cartórios.

---

<sup>23</sup> De acordo com Gitman (2002) existem basicamente duas taxas de retorno que devem ser utilizadas para analisar o desempenho das empresas, a saber: 1) Taxa de Retorno sobre o Ativo Total (ROA): Segundo o ROA mede a eficiência global da administração na geração de lucros com seus ativos disponíveis. Quanto mais alta for essa taxa melhor.  $ROA = (\text{Lucro Líquido após o Imposto de Renda}) / \text{Ativo Total}$ ; 2) Taxa de Retorno sobre o Patrimônio Líquido (ROE): o ROE mede o retorno obtido sobre o investimento dos proprietários da empresa. Geralmente, quanto mais alta for essa taxa de retorno, melhor para os proprietários.  $ROE = (\text{Lucro Líquido após o Imposto de Renda}) / \text{Patrimônio Líquido}$ . Para entender melhor o fenômeno da governança corporativa que hoje engloba tanto a burocracia tanto pública como privada ler os trabalhos de Guimarães (2010).

Procedimentos que antes se arrastavam por meses, e, até mesmo, por anos nos meandros da burocracia despótica do judiciário, atualmente são realizados de forma rápida e com segurança jurídica, e isto é sem dúvida alguma uma melhoria do acesso à justiça.

Um Estado moderno depende da administração pública e de toda uma gama de agentes públicos e de instituições privadas para suprir as necessidades da soberania e da organização da sociedade civil. Em outras palavras, depende visceralmente da burocracia, no sentido weberiano do termo, para arrecadar tributos, regulamentar atividades, prover bens e direitos constitucionalmente estabelecidos, realizar a divisão do trabalho, etc.; porém ao realizar sucessivas regulamentações algumas atividades nem sempre levam em conta os ideais da democracia, da justiça social e da participação de todos, pois como foi visto anteriormente boa parte das desigualdades sociais não são combatidas pelos representantes das elites conservadoras.<sup>24</sup>

As deturpações causadas pela burocracia não são uma exclusividade do modelo brasileiro, a União Europeia, formada pelos países que são considerados como genitores do pensamento ocidental moderno também continua tendo problemas. O continente europeu agora sobre a égide da burocracia transnacional da União Europeia, muito provavelmente, seja a maior vítima da perpetuação de uma burocracia que pode ser classificada como despótica<sup>25</sup>, como bem descrevem Fernando C. Prestes Motta ao

---

<sup>24</sup> Para entender melhor o fenômeno da homologia existente entre a burocracia pública e a privada ler Cunha (2016).

<sup>25</sup> Na visão de Motta (1986) a burocracia evoluiu para formas despóticas e hoje permeia tanto a estrutura estatal como as empresas de grande porte, os sindicatos, escolas, partidos, etc. Daí a expressão “burocracia despótica”, e leciona: “[...]Na realidade, não existe país que a burocracia estatal não tenha assumido aspecto semelhante ao de uma empresa de grande porte, seja pela sua atuação produtiva, paraprodutiva ou reguladora, seja por suas funções repressivas e ideologias cada vez mais fortes. De resto, para determinados efeitos e em determinado nível de abstração, chega-se próximo ao preciosismo quando se tenta estabelecer diferenças de essência entre a burocracia estatal e a burocracia dos grandes grupos econômicos. Até mesmo a preocupação em delinear traços das burocracias educacionais, sindicais, partidárias, etc. só faz sentido a partir de uma compreensão mais aprofundada de um fenômeno mais geral, a saber, o fenômeno burocrático [...] a burocracia é um grupo que tende a fazer prevalecer um certo modo de organização, que se desenvolve em condições determinadas, que se amplia devido a um certo estado da economia e da técnica, mas que somente é o que é em sua essência, em virtude de uma atividade social. Dois aspectos dessa conceituação merecem destaque especial. Em primeiro lugar, a questão da atividade social que se refere à intenção dos burocratas de se constituírem um grupo à parte, de participarem de um sistema de poder coletivo, que se define em oposição à ausência de poder dos dominados, bem como de se organizarem num sistema de mando e subordinação que estabelece diferenças materiais e de prestígio entre os membros do grupo. Outra questão que merece destaque refere-se ao desenvolvimento da burocracia, especialmente às condições históricas desse desenvolvimento, sem as quais o fenômeno fica totalmente despido de sentido. O que se torna difícil de entender é o desenvolvimento por toda parte de hierarquias complexas de administradores profissionais, que nas suas funções de restringir ou de auxiliar a ação de indivíduos de segmentos sociais ou mesmo de toda a sociedade acabam por torna-los objetos dependentes e passivos de seu arbítrio. Não parece ser outro em realidade o traço uniformizador das chamadas democracias liberais e das formas diversas de despotismos totalitários que temos conhecido. A burocracia inserida no centro desses sistemas é em si um sistema, que não varia em essência de caso para caso (MOTTA, 1986, p. 37-38)

analisar os modelos da burocracia vigente nas organizações contemporâneas, bem como, Tony Judt ao discorrer sobre a história europeia no pós-guerra.<sup>26</sup>

Para Max Weber (WEBER, 1999) a realização de direitos pode ser muito prejudicada pela administração pública, porque essa atua como braço de poder do governo, e em diversas ocasiões as normas que deveriam servir de garantias existem apenas de uma maneira formal, ou seja, como uma espécie de regulamento a serviço da coerção ou mera figura decorativa pois na prática não se realiza.

Percebe-se ainda segundo a visão de Almeida (2010), que realizou estudos voltados para campo político da justiça, que sobrevive em nossos dias uma arena em que os interesses das elites jurídicas brasileiras ganham força para influenciar a edição de códigos legais capazes de manter o *status quo* discricionário e reducionista da burocracia estatal.

Ao contrário do que ocorre no âmbito dos serviços notarias e de registro, cuja delegação de serviços produziu eficiência, acessibilidade, presteza e qualidade dos serviços prestados por profissionais qualificados e prontos a responderem às demandas da população, em inúmeras localidades em que não existem outras instituições judiciárias do Estado e, até mesmo, profissionais do direito que atuam no mercado. Na maioria das situações do dia a dia, notários e registradores prestam esclarecimentos e tiram dúvidas na elaboração de contratos, procurações, escrituras, etc. suprindo a falta de entes públicos capazes de atender à tais demandas (BRANDELLI, 2011; LOUREIRO, 2010; LOUREIRO FILHO E LOUREIRO, 2012).

Contudo, as lutas pelo poder no seio da burocracia estatal nem sempre visam melhorar a vida dos cidadãos e das empresas, que por meio de seus impostos financiam toda a estrutura estatal, no que restam indagações sobre o futuro do Estado e o respeito aos princípios constitucionais.<sup>27</sup>

## Conclusões

O fenômeno da burocracia desperta o fascínio e sentimentos díspares como a afinidade humana pelo racionalismo, ou, como a repulsa pelo poder despótico dos

---

<sup>26</sup> Tony Judt faz uma rica explanação sobre clientelismo, corrupção e obtenção de vantagens pessoais por parte da nova burocracia financiada pela União Europeia, para tanto ler (JUDT, 2008).

<sup>27</sup> “[...] A resposta à indagação sobre se o futuro do nosso Estado é uma questão de poder ou um problema jurídico depende da preservação e do fortalecimento da força normativa da Constituição, bem como de seu pressuposto fundamental, a vontade de Constituição. Essa tarefa foi confiada a todos nós” (HESSE, 1991, p. 15)

burocratas e governantes. Esta supervalorização da burocracia desperta o imaginário para formas imediatas, efetivas e que muitas vezes causam frustrações diante do monstro frio que todos nós ajudamos a construir quase que imperceptivelmente. A burocracia hoje é o (neo) Leviatã que nos domina e que controla toda a vida pública e privada. Assim, os sistemas burocráticos mantêm e ampliam o fosso entre os afortunados e os pobres, como parte de um jogo em que uma parte abastada se beneficia em detrimento da maioria que não têm acesso as mesmas oportunidades.

A estrutura do sistema judiciário brasileiro precisa ser repensada de modo a tornar a justiça acessível e de boa qualidade para todos os cidadãos que são os verdadeiros financiadores do Estado.

O notariado brasileiro pode servir como um importante instrumento para tal, como já tem feito naquilo que a lei lhe autorizou a realizar (divórcio extrajudicial, usucapião administrativa, etc.)

## Referências

- ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. **A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da Justiça no Brasil**. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, University of São Paulo, São Paulo, 2010. doi:10.11606/T.8.2010.tde-08102010-143600. Acesso em: 2016-09-14.
- ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. **Meios consensuais de resolução de disputas repetitivas: a conciliação, a mediação e os grandes litigantes do judiciário**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-27012015-163101/>>. Acesso em: 2016-08-11.
- BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**; São Paulo, SP: Saraiva, 2011.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal (STF). **A Constituição e o Supremo [recurso eletrônico]**; -5.ed.-; Brasília, DF: STF, Secretaria de Documentação, 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/aconstituicao eosupremo/>>. Acesso em 24.09.2015.
- CHAUÍ, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**; São Paulo, SP: Editora Perseu Abramo, 2000.
- CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre, RS: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.
- CHASIN, Milney. **Política, limite e mediania em Aristóteles**. 2007. Tese (Doutorado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, University of São Paulo, São Paulo, 2007. doi:10.11606/T.8.2007.tde-04122007-110142. Acesso em: 2016-09-15.
- CHIUVITE JÚNIOR, Mario. **Processo e justiça: uma reflexão à luz dos ideais éticos fundamentais no âmbito da pacificação dos conflitos judiciais**. 2010. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, University of São Paulo,

- São Paulo, 2010. doi:10.11606/T.2.2010.tde-27052010-102922. Acesso em: 2016-09-15.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ); **Justiça em número, 2015: ano-base 2014**. Conselho Nacional de Justiça; Brasília, DF: CNJ, 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em 04.09.2016.
- COSTA, Luciana da Silva. **A revisitação do princípio da separação de poderes: dialogicidade e tensão como elementos conformadores da identidade constitucional brasileira**. 2014. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, University of São Paulo, São Paulo, 2014. doi:10.11606/T.2.2014.tde-21012015-091338. Acesso em: 2016-09-15.
- CUNHA, Elcemir Paço. Que fazer da burocracia de estado? Do indiferentismo às reciprocidades. **Administração Pública e Gestão Social**, Local de publicação (editar no plugin de tradução o arquivo da citação ABNT), 1, jan. 2016. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/922/456>>. Acesso em: 22 Set. 2016.
- DAMATTA, Roberto. **O que faz o brasil, Brasil?** Rio de Janeiro, RJ: Rocco, 1986.
- DAMIANI, Gerson Denis Silvestre Duarte. **Teoria dos jogos e relações internacionais: estratégias da governança mercantil global. Uma análise da convenção das Nações Unidas para os contratos de compra e venda internacional de mercadorias à luz de sua vinculação ao Brasil**. 2014. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, University of São Paulo, São Paulo, 2014. doi:10.11606/T.101.2014.tde-08102014-171811. Acesso em: 2016-09-15.
- DOUGLAS, Mary. **Como as instituições pensam**; São Paulo, SP: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.
- FAORO, Raymundo; **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**; - 3.ed. - ; São Paulo, SP: Editora Globo, 2001.
- FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**; -5.ed.-; São Paulo, SP: Globo, 2006.
- \_\_\_\_\_; **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**; -5.ed.-; São Paulo, SP: Global, 2008.
- FIANI, Ronaldo; **Teoria dos Jogos com aplicações em economia, administração e ciências sociais**; -3.ed.-; Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2009.
- GITMAN, Lawrence J.; **Princípios de Administração Financeira**; -7.ed.-; São Paulo: Harbra, 2002.
- GUIMARÃES, Feliciano de Sá. **A autonomia burocrática das organizações financeiras internacionais: um estudo comparado entre o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional**. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, University of São Paulo, São Paulo, 2010. doi:10.11606/T.8.2010.tde-20102010-110725. Acesso em: 2016-09-14.
- HESSE, Konrad; **A força normativa da constituição**; Porto Alegre, RS: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.
- HINORAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes (coord.); **A outra face do poder judiciário: decisões inovadoras e mudanças de paradigmas**; Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2007. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?id=FXcep\\_Znh-0C&pg=PA119&dq=%22menos+justi%C3%A7a%22&hl=pt-PT&ei=tdnYV6GKF4uq5ALm0augBw&cd=3#v=onepage&q=%22menos%20justi%C3%A7a%22&f=false](https://books.google.com.br/books?id=FXcep_Znh-0C&pg=PA119&dq=%22menos+justi%C3%A7a%22&hl=pt-PT&ei=tdnYV6GKF4uq5ALm0augBw&cd=3#v=onepage&q=%22menos%20justi%C3%A7a%22&f=false)>. Acesso em 14.09.2015.

- JIMÉNEZ, Alfredo Ramos. **La Construcción del Orden Democrático:** burocracia, tecnocracia y meritocracia. Mérida, Venezuela: Centro de Investigaciones de Política Comparada, 2014.
- JUDT, Tony; **Pós-guerra:** Uma história da Europa desde 1945. Rio de Janeiro, RJ: Objetiva, 2008.
- \_\_\_\_\_; Tony. **Um tratado sobre os nossos actuais descontentamentos;** Lisboa, Portugal: Edições 70, 2012.
- LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos:** teoria e prática. Rio de Janeiro, RJ: Forense: São Paulo, SP: Método, 2010.
- LOUREIRO FILHO, Lair da Silva; LOUREIRO, Claudia Regina de Oliveira Magalhães da; **Notas e Registros Públicos.** São Paulo, SP: Saraiva, 2012.
- MOTTA, Fernando C. Prestes. **Organização e poder:** empresa, Estado e escola. São Paulo, SP: Atlas, 1986.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. **A redução sociológica;** -3.ed.-; Rio de Janeiro, RJ: Editora UFRJ, 1996.
- SILVEIRA, Daniel Barile da; **Patrimonialismo e Burocracia:** uma análise sobre o poder judiciário na formação do estado brasileiro. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Constituição)-Universidade de Brasília-, Brasília, DF, 2006. Disponível em:< <http://repositorio.unb.br/handle/10482/3400>>. Acesso em 16.09.2014.
- SOUSA, Jessé; **Ralé brasileira:** quem é e como vive. Belo Horizonte, MG: UFMG, 2009.
- \_\_\_\_\_; **A tolice da inteligência brasileira:** ou como o país se deixa manipular pela elite; São Paulo, SP: LeYa, 2015.
- TALEB, Nassim Nicholas. **Antifrágil;** -1.ed.-; Rio de Janeiro, RJ: Best Business, 2014.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América:** leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático; -2.ed.-; São Paulo, SP: Martins Fontes, 2005.
- TRAGTENBERG, Maurício. **A falência da política;** São Paulo, SP: UNESP, 2009. Disponível em:< <https://books.google.com.br/books?id=BmsDafV7y60C&printsec=frontcover&hl=pt-PT#v=onepage&q&f=false>>. Acesso em 19.09.2016.
- VALLE, Vanice Regina Lírio do (org.); **Ativismo Jurisdicional e o Supremo Tribunal Federal - Laboratório de Análise Jurisprudencial do STF;** Curitiba, PR: Juruá, 2009.
- VASCONCELOS, Flávio Carvalho de. **Racionalidade, autoridade e burocracia:** as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. Revista de Administração Pública; Rio de Janeiro, RJ; 38(2): 199-220, Mar./Abr. 2004.
- WEBER, Max. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.
- ZALUAR, Alba; **A máquina e a revolta:** as organizações populares e o significado da pobreza; -2.ed.-; São Paulo, SP: Editora Brasiliense, 1994.