

INTRODUÇÃO

A complexidade advinda do fenômeno de globalização econômica, social e cultural, com relação às necessidades da sociedade que vive sob influência de tal fenômeno, acarretou uma discussão acerca do surgimento de uma crise nos Estados. Com isso, passou-se a questionar a extensão de sua soberania e a concretização de suas promessas e princípios. Colocaram-se em xeque suas instituições.

Frente a esse contexto, surge um novo paradigma para o Estado, calcado na democracia. Trata-se do Estado Democrático de Direito, que agrega aos valores e conquistas das fases estatais liberal e social anteriores a questão da igualdade e eleva o direito, conformado a partir do horizonte de sentido dado pela Constituição, à condição de instrumento de transformação do *status quo*¹. Assim, nesse modelo, ao Poder Judiciário é conferido uma função de maior proeminência no cenário estatal, para que sejam garantidos os direitos previstos constitucionalmente.

Este é o modelo que a Constituição Federal de 1988 pretendeu instituir no Brasil. Contudo, em face do cenário brasileiro atual, verifica-se que esse modelo estatal não se realizou realmente no País. Há deficiências nos serviços públicos, os direitos inscritos na Constituição são violados ou não implementados pelos Poderes Executivo e Legislativo, gerando conflitos que ultrapassam a seara individual, o Poder Judiciário não consegue prestar a jurisdição de forma eficiente e célere, dentre outros problemas. Frente a isso, o Estado brasileiro se apresenta pouco disposto a cumprir as promessas constitucionais. Isso porque, de um lado, enfrenta as pressões do mercado econômico e das elites dominantes, as quais exigem

¹ No Estado Democrático de Direito, conforme sustentam Streck e Morais, o Direito assume o caráter de instrumento privilegiado “...de ação concreta do Estado...”, isto é, “...aparece como instrumento de transformação da sociedade não estando mais [...atrelado] inelutavelmente à sanção ou promoção. O fim a que pretende é a constante reestruturação das próprias relações sociais”. Com isso, ao Direito é atribuída a função de assegurar as “...condições mínimas de vida ao cidadão e à comunidade”. Assim, de acordo com os referidos autores, há uma mutação nas características tradicionais do Direito, em razão das quais este “...passa a ser percebido a partir da adesão a um conjunto de princípios e valores [...], fazendo com que a concepção formal fique submetida a uma concepção material ou substancial, que a engloba e ultrapassa...”. Nesse sentido, ver: STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 5.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 21-38; _____; MORAIS, op. cit. p. 89-96, 132.

um Estado mais enxuto, quase absenteísta, e, de outro, as pressões da máquina estatal, cujo aparelho administrativo é estruturalmente grande, lento, não conseguindo gerir racionalmente os recursos arrecadados. Portanto, o Estado não consegue responder às demandas de uma grande parcela da população, que vive sob padrões muito abaixo do que se pode considerar digno.

Nesse viés, a administração pública, em todos os seus aspectos e níveis, nestes incluída a administração dos serviços judiciários, assume um lugar de destaque na pauta de discussões sobre a crise do Estado. Em função disso, diversas propostas de reforma são postas em prática, como a reforma gerencial, realizada no País, a partir de 1995. Essa reforma trouxe para a administração estatal padrões de gestão derivados do setor privado, tais como o da qualidade total, a qual passa a ser adotada em diversos âmbitos da atividade do Estado, inclusive no que diz respeito ao Poder Judiciário. No entanto, apesar de todos esses esforços, substancialmente, a situação crítica da administração pública brasileira pouco se alterou.

Frente a isso, percebe-se que esse é um cenário que não é novo. Muitas reformas já foram realizadas durante o desenrolar da história do País e poucos resultados apresentaram. Nesse passo, é preciso examinar a tradição político-administrativa do Estado brasileiro e sua influência nas hodiernas propostas de mudança na gestão do Poder Judiciário, para perquirir sobre os motivos que estão por trás do desenvolvimento e permanência de um panorama tão problemático como este no qual eles se encontram. Assim, será possível compreender a situação presente e abrir perspectivas para o futuro.

Diante desse contexto, o presente trabalho destina-se a examinar a adoção da gestão pela qualidade total no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul, sob o prisma da Teoria do Direito², para tratar sobre a importação de modelos de organização e gestão pública em países como o Brasil. Nesse sentido, o estudo se debruça sobre a análise, sob um viés histórico, do Estado brasileiro, para investigar a relação entre o cenário crítico em que este se encontra hoje e a influência dos modelos importados para a sua conformação, centrando o foco da observação nos seus reflexos no Poder Judiciário, no que concerne ao grau de concretização do papel a este atribuído pela Constituição de 1988.

Com isso, a pesquisa questiona em que medida os modelos de organização e gestão

²A designação Teoria do Direito é utilizada aqui de acordo com sua abordagem crítica. Nesse viés, entende-se por Teoria do Direito uma teoria destinada ao estudo global do Direito, o que compreende três aspectos, quais sejam, a dogmática jurídica, a Filosofia do Direito e a Sociologia do Direito. Esta é a perspectiva que norteará a pesquisa. Opõe-se à uma abordagem analítica, segundo a qual a teoria do Direito consistiria numa disciplina cujo campo de investigação limitar-se-ia a realizar uma análise lógico-estrutural do Direito. Em ambos os sentidos, ver: ARNAUD, André Jean; et. al. **Dicionário Enciclopédico de Teoria e de Sociologia do Direito**. 2. ed. Trad. Patrice Charles, F. X. Willaume. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 782-785.

estatais importados, como o da qualidade total,³ alcançam efetividade⁴ na realidade da administração pública de países como o Brasil, em especial no que diz respeito à administração do Poder Judiciário, perquirindo sobre o grau de envolvimento dos magistrados nessa seara, para investigar as razões disso determinantes. Ainda, questiona-se em que medida as limitações do Poder Judiciário para responder às demandas advindas da sociedade e da própria conjuntura estatal por eficiência e celeridade na sua atuação referem-se à importação de modelos institucionais, para apurar qual a relação entre isso e a resistência inerente ao *habitus*⁵ do campo jurídico.

³ É preciso esclarecer que não se faz, no trabalho, em razão de sua delimitação e para não estender demasiadamente a abrangência da pesquisa, uma crítica substantiva à gestão pela qualidade total, nem ao movimento gerencial, do qual decorre a sua inserção no âmbito da administração pública, porque o objeto da dissertação é desvelar as razões pelas quais essas medidas foram adotadas e os motivos pelos quais elas apresentam ou não efetividade, sob a perspectiva da tradição estatal brasileira.

⁴ Efetividade, segundo a primeira definição encontrada no Dicionário Houaiss da língua portuguesa, “é o caráter, virtude ou qualidade daquilo que é efetivo...” Assim, trata-se, de acordo com a quarta definição inscrita no mesmo dicionário, “...a capacidade [de alguém ou de algo] atingir seu objetivo real”. Nessa trilha, efetivo é aquele ou aquilo “capaz de produzir um efeito real [...o que] realmente atinge o seu objetivo[...], o que realmente existe ou funciona...”. Escolheu-se esse termo e não as palavras “eficácia” ou “eficiência”, porque a primeira diz respeito a uma relação de causa-efeito, trazendo um sentido mecânico, matemático, inadequado para tratar da administração pública no Estado Democrático de Direito, e porque a segunda concerne a uma relação custo-benefício, restrita à lógica econômica capitalista, demasiadamente restrita para a complexidade abarcada por esse novo paradigma estatal. Além disso, outra razão para o uso desse termo é que ele provém do latim *effectivus*, que é o “relativo a um exercício, a prática...”. Esse sentido foi eleito porque corresponde ao uso da palavra no âmbito da Teoria do Direito, o qual se refere “ao grau de realização, dentro das práticas sociais...”, do Direito. Essa é a abordagem o que se pretende realizar ao tratar da administração estatal e do Direito na pesquisa que aqui se propõe. Em razão disso, é preciso ter em mente a maior complexidade adquirida pelo Estado na sua faceta democrática atual, em virtude da crise das suas prévias manifestações liberal e social, a qual acarreta a necessidade de aprimoramento da atividade estatal. Tal aprimoramento se materializa na pretensão de que a atividade estatal passe a promover a transformação do *status quo*, a fim de que possa, mediante intervenções que impliquem alterações diretas na situação da comunidade, garantir aos cidadãos as condições mínimas de vida, porque, sob essa perspectiva, o Estado está “...indissociavelmente ligado à realização dos direitos fundamentais”. Diante disso, o Direito aparece, na manifestação democrática do Estado, como o instrumento para tal transformação, “...por incorporar um papel simbólico prospectivo de manutenção do espaço vital da humanidade”. Esse foi o modelo de Estado e de Direito que a Constituição de 1988 almejou constituir no Brasil. No entanto, de acordo com Streck, no País, “...não há dúvida de que, sob a ótica do Estado Democrático de Direito – em que o Direito deve ser visto como instrumento de transformação social –, ocorre uma desfuncionalidade do Direito e das Instituições encarregadas de aplicar a lei”. Nesse contexto, o Estado, a quem caberia concretizar as promessas de igualdade e de uma vida digna aos cidadãos, atuando, mediante o Direito, como “...o agente principal de toda política social...”, não cumpre o seu papel. Com isso, instala-se uma crítica situação, em que a administração estatal encontra limitações para responder às demandas sociais, no âmbito de atividades de todos os seus três poderes, mas, em especial quanto ao Poder Judiciário, porque, no Estado Democrático de Direito, à este é deslocada a “esfera de tensão”, no sentido de concretizar os direitos fundamentais. Por isso se abordará o tema em termos de efetividade. Essa, portanto é a perspectiva que norteará o trabalho. Nesse sentido ver: STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p. 89-96, 132; STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica**, op. cit., p. 21-38; ARNAUD, op. cit., p. 293-296; HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004, p. 1102; Sobre outras definições, ainda que de similar sentido, para as palavras “efetividade”, “eficácia” e “eficiência”, ver: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999, p. 720; LAROUSSE CULTURAL. **Dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Nova Cultural, 1992, p. 386.

⁵ Trata-se de noção adotada a partir do instrumental teórico desenvolvido por Pierre Bourdieu, a qual será esclarecida mais adiante, quando se tratar das referências teóricas que dirigem a abordagem utilizada no trabalho.

Nesse diapasão, objetiva-se averiguar a abrangência dessas questões no âmbito da administração pública brasileira, no que se refere à gestão judiciária, a partir da análise do *Plano de Gestão pela Qualidade do Judiciário* (PGQJ) do Poder Judiciário riograndense, investigando quais as razões para tanto. Ademais, pretende-se, nessa análise, examinar o grau de participação dos magistrados nesse Plano, perquirindo sobre os reflexos do *habitus* no Poder Judiciário, em face do contexto atual, para investigar sobre a concretização do papel a ele atribuído pela Constituição de 1988.

Para tanto, adotou-se uma abordagem hermenêutica⁶ da problemática da pesquisa, buscando a compreensão do crítico cenário hodierno do Estado e do Poder Judiciário brasileiros a partir do exame da tradição⁷ que lhes formou, a fim de desvelar os motivos pelos quais esta situação permanece inalterada, no que tange à efetividade ou inefetividade do seu tratamento a partir de medidas estrangeiras, importadas de países com posição central na conjuntura internacional. Aliado a essa abordagem, utilizou-se o método dedutivo.

Isso porque, num primeiro momento, realizou-se uma análise geral, para, sob a perspectiva da Teoria do Direito, verificar a influência desta importação de modelos na realidade da administração pública de países como o Brasil, em especial no que concerne à administração do Judiciário. Com isso, foram estabelecidas as premissas para a compreensão

⁶ Hermenêutica aqui é utilizada num sentido diferente da hermenêutica jurídica tradicional, baseada na exegese das normas. Trata-se da hermenêutica no sentido que lhe é atribuído pela filosofia alemã do século XX, proposta por Martin Heidegger e por Hans-Georg Gadamer. Nesse sentido, a hermenêutica é tida como o modo pelo qual o Homem se porta perante os outros e o mundo, na sua relação existencial com estes. Com isso, a hermenêutica se volta à compreensão, enquanto fusão de horizontes, entre o eu, influenciado pelas referências que este adquiriu em sua vida, e o outro, as coisas, os textos, o mundo. Trata-se de um modo de ser no mundo, baseado na linguagem, enquanto condição de possibilidade ao conhecimento, que expõe a insustentabilidade de um saber universalmente válido, pois pressupõe que, na relação com o outro, com a história, com os textos, se coloquem em xeque os preconceitos adquiridos com a vivência, para realmente ouvi-los, a fim de chegar à compreensão. No presente trabalho, os instrumentais conceituais de Gadamer e Heidegger não são utilizados de modo direto, com a exceção do emprego de alguns termos e idéias no último capítulo, mas influenciam a abordagem aqui realizada, porque, ao propor a análise da conformação do Estado brasileiro pela importação de modelos e sua influência na gestão atual do Judiciário gaúcho, quer-se compreender as razões pelas quais não se consegue resolver muitos dos problemas da cena estatal pátria, para abrir possibilidades para o alcance da efetividade do Direito, em especial da Constituição. Sobre isso ver: GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método**. 4 ed. Trad. Flávio Paulo Meurer. Petrópolis: Vozes, 2002. _____. **Verdade e Método II**. Trad. Enio Paulo Giachini Petrópolis: Vozes, 2002; HEIDEGGER, Martin. **Ser e Tempo**. Parte I. 14. ed. Trad. Márcia Sá Cavalcante Schuback. Petrópolis: Vozes, 2005; GRONDIN, Jean. **Introdução à hermenêutica filosófica**. São Leopoldo: UNISINOS, 1999; STRECK, **Hermenêutica**, op. cit.;

⁷ Por tradição entende-se, segundo MacIntyre, "...uma argumentação que se estende na história e é socialmente incorporada, e é uma argumentação, em parte, exatamente sobre os bens que constituem tal tradição. Dentro da tradição, a procura dos bens atravessa gerações, às vezes muitas gerações. [Frente a isso,] ...a história de uma prática na nossa época está, em geral e caracteristicamente, inserida na história mais longa e ampla da tradição, e por meio da qual a prática se torna inteligível e chega, assim, à forma atual que nos foi transmitida...". Nesse passo, conforme o autor referido, "apelar para a tradição significa insistir que só podemos identificar adequadamente nossos próprios compromissos e os de outros nos conflitos argumentativos do presente se o situarmos dentro das histórias que os fizeram ser o que são". Ver: MACINTYRE, **Justiça de quem? Qual racionalidade?** 2. ed. São Paulo: Loyola, 2001, p.24; _____. **Depois da Virtude: um estudo em teoria moral**. Bauru, SP: EDUSC, 2001, p. 373-374

de um fenômeno particular, qual seja, a adoção da gestão pela qualidade total pelo Poder Judiciário gaúcho. A partir disso, investigou-se em que medida a importação de modelos e o *habitus* dos juristas, formado pelo campo jurídico disso decorrente, têm efeitos na situação que ali é encontrada, no que tange ao papel desempenhado pelos juízes, para responder às demandas sociais e realizar os objetivos que a Constituição de 1988 lhe atribuiu, e sua relação com a tradição político-administrativa do Estado brasileiro.

Além disso, empregou-se o método de abordagem dialético no exame crítico do tema, bem como das fontes bibliográficas. Isso se justifica na medida em que o tema proposto possui um conteúdo dinâmico, dotado de contradições internas, que se manifestam na sua interação com outros fenômenos de ordem jurídica, sociológica e filosófica.

Também se utilizou o método de procedimento histórico, para investigar e compreender a tradição brasileira, no que diz respeito aos acontecimentos, processos e instituições envolvidos na formação do Estado, da administração pública e do Poder Judiciário no País. Nesse passo, o emprego desse método visou à verificação da influência desses elementos no contexto estatal atual, com ênfase nos seus reflexos para administração do Judiciário.

Outrossim, adotou-se o método de procedimento monográfico ou de estudo de caso, para a análise da implantação e do funcionamento do PGQJ no âmbito do Poder Judiciário gaúcho. Nesse sentido, examinou-se o conjunto de atividades ali desenvolvidas em todos os seus aspectos, observando os fatores que o influenciaram, bem como os resultados e implicações dele decorrentes.

Ainda, para a consecução do estudo de caso, foi efetuada pesquisa de campo qualitativa sobre o referido Plano. Nesse sentido, foram realizadas entrevistas, sob a forma parcialmente estruturada⁸, com magistrados e servidores do Poder Judiciário gaúcho, bem como com membros da Ordem dos Advogados do Brasil – Subseção do Rio Grande do Sul (OAB/RS)⁹. Estas serviram para coleta de dados sobre a implementação e o funcionamento do

⁸ A entrevista parcialmente estruturada, segundo Laville e Dionne, é aquela “...cujos temas são particularizados e as questões (abertas) preparadas antecipadamente. Mas, com plena liberdade quanto à retirada eventual de algumas perguntas, à ordem em que essas perguntas estão colocadas e ao acréscimo de perguntas improvisadas. Nesse sentido, ver: LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas.** Trad. Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: UFMG, 1999, p. 186-190; Sobre pesquisa de campo qualitativa e a realização de entrevistas, ver também: TRIVIÑOS, Augusto. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987, p. 117-173; MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 195-200.

⁹ Deve-se esclarecer que as entrevistas realizadas não envolvem membros do Ministério Público (MP). Isso ocorreu por duas razões. A primeira razão se deve ao fato de que, aos contatos realizados para agendamento de entrevistas, a instituição respondeu que não ter qualquer envolvimento com o PGQJ. Por sua vez, o segundo

PGQJ, bem como sobre as suas implicações no trabalho realizado pelos juízes, no que tange às suas funções típicas e atípicas. A partir dessas entrevistas, os dados obtidos foram analisados através da técnica de análise de conteúdo¹⁰, para a compreensão do *habitus* dos agentes do Direito, especialmente dos magistrados, quanto à sua resistência para a manutenção do campo jurídico, e sua relação com a importação de modelos estatais, a fim de estabelecer a influência desses elementos na atuação do Estado brasileiro e de seus agentes para o atendimento das demandas sociais e dos objetivos determinados pela Constituição de 1988.

Ademais, a fundamentação teórica do trabalho baseia-se no referencial conceitual desenvolvido por Bertrand Badie e por Guy Hermet acerca da sociologia da importação de modelos de organização e gestão, em conjunto com a regulamentação jurídica correspondente, do Estado ocidental moderno pelos países que foram fundados por aqueles nos quais ele surgiu, mediante o processo de colonização, como é o caso do Brasil. Ainda, para a definição desse modelo importado, foi usada a tipologia da dominação cunhada por Max Weber, por se tratar de uma teoria bastante abrangente, que serve aos propósitos dessa definição. Aliadas a esses referenciais teóricos, para a abordagem da tradição brasileira e da influência nesta da importação de modelos, foram utilizadas, também, diversas obras sociológicas sobre a cultura brasileira, obras jurídicas e da filosofia política sobre a questão do Estado e obras sobre a teoria administrativa e a gestão pela qualidade total, para compreender a sua inserção no âmbito estatal a partir do movimento gerencial.

Além disso, a análise relativa às razões subjacentes ao alcance, em termos de

motivo da ausência do Ministério Público na pesquisa diz respeito às informações fornecidas pelos demais atores jurídicos entrevistados, os quais confirmaram a referida falta de participação dos membros do MP no PGQJ e revelaram a falta de diálogo fluido entre estes e o Poder Judiciário com relação a essa questão. Ademais, deve-se alertar que são apresentadas entrevistas com apenas alguns membros de cada grupo de atores inseridos na pesquisa, em função de que o PGQJ é pouco conhecido, sendo o tratamento sobre ele quase inexistente na literatura específica, e porque somente se conseguiu contato e respostas positivas para a participação na pesquisa de um número restrito de pessoas. Então, deve-se ter presente, na leitura do texto, que há um silêncio, um não-dito sobre o tema, o qual revela a importância da pesquisa para desvelar o significado do PGQJ e de seu grau de efetividade (ou falta dela) no âmbito do Poder Judiciário gaúcho e na cena estatal brasileira.

¹⁰ A técnica de análise de conteúdo, de acordo com Bardin, consiste num "...conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens". Nesse passo, segundo Triviños, essa técnica serve para o estudo das "motivações, atitudes, valores, crenças, tendências e [...] para o desvelar das ideologias que podem existir [na comunicação escrita ou oral] ...que, à simples vista, não se apresentam com a devida clareza". Assim, de acordo com Gomes, a utilização dessa técnica se destina à "...descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além das aparências do que está comunicado". Nesse sentido, ver: BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 3. ed. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2004, p. 37; TRIVIÑOS, op. cit., p. 159-160; GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2004, p. 67-80.

efetividade, da importação de modelos na administração judiciária, no que concerne ao caso do PGQJ e ao grau de envolvimento da magistratura neste, baseia-se no instrumental teórico elaborado por Pierre Bourdieu, utilizando-se das noções de campo jurídico e de *habitus* neste contidas para esclarecê-las.¹¹ Juntamente ao uso desse referencial, foram empregadas várias doutrinas jurídicas e filosóficas, inclusive conceitos trazidos da fenomenologia hermenêutica heideggeriana, como forma de alcançar a compreensão dos motivos que conformam a situação encontrada na pesquisa de campo e a influência da tradição estatal brasileira para tanto.

Nesse norte, verifica-se a relevância teórica e prática¹² da pesquisa, pois objetiva trazer abordagem diversa, pautada pela consciência histórica e pelo instrumental teórico disponibilizado pela Sociologia do Direito e pela Filosofia do Direito, sobre a situação de crise vivenciada pelo Estado brasileiro, em especial no que tange à gestão do Poder Judiciário, ao qual, segundo o paradigma do Estado Democrático de Direito, seria atribuída a responsabilidade pela concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição. Também, nisso reside sua contribuição social, pois a análise crítica do desenvolvimento e da atual situação do Estado brasileiro, no que diz respeito ao Poder Judiciário, pode auxiliar na sua adaptação às necessidades da sociedade hodierna, quanto à efetivação dos direitos constitucionalmente garantidos.

A pesquisa pode contribuir, além disso, para a elucidação do tema, cuja produção acadêmica nacional é restrita. Trata-se, pois, de estudo inédito, o qual ainda não foi trabalhado do modo como ora está delimitado, isto é, a partir de uma visão do Poder Judiciário na sua função atípica de administrador público. Disso resulta a importância da pesquisa.

Nesse diapasão, o projeto insere-se na linha de pesquisa “Hermenêutica, Constituição e Concretização de Direitos”, do Programa de Pós-Graduação em Direito desta Instituição. Isso se justifica na medida em que se destina a investigar as implicações da adoção de modelos importados na seara da administração pública brasileira, principalmente no que tange à administração do Judiciário, para a efetividade, ou para a falta desta na atuação estatal quanto à concretização das promessas constitucionais.

Diante disso, o trabalho divide-se em duas partes principais, cada uma destas

¹¹ É preciso deixar claro que Bourdieu escreveu para a França e não para o caso brasileiro. Contudo, o uso de seu referencial teórico é essencial para a compreender do que ocorre no cenário estatal, especialmente no Brasil, em função da importação de modelos, principalmente franceses, no âmbito do Estado.

¹² Apesar da distinção feita acima para efeitos elucidativos, entende-se que teoria e prática não são planos separados do conhecimento científico. Pelo contrário, estão interligados e são interdependentes. Segundo Gadamer, ainda que estejam de algum modo em oposição, são searas que circundam uma à outra. Ver: GADAMER, Hans-Georg. **Acotaciones hermenéuticas**. Madrid: Trotta, 2002, p. 13-22.

formada por três capítulos. Na primeira parte será abordada a tradição político-administrativa do Estado brasileiro, com relação à importação de modelos institucionais estrangeiros, a fim de verificar sua influência na administração pública, especialmente no que diz respeito à estrutura e gestão atual do Poder Judiciário. Com isso, no primeiro capítulo dessa parte se tratará sobre o modelo do Estado ocidental moderno, em suas várias manifestações, sob as perspectivas dos tipos ideais de dominação weberianos e do movimento atual do gerencialismo, a fim de estabelecer as condições para tratar dos seus reflexos nas práticas administrativas de países como o Brasil. O segundo capítulo, por sua vez, destina-se a analisar como esse modelo foi importado ao País, para observar seus reflexos nas diversas reformas da administração pública que aqui ocorreram. Por fim, no terceiro capítulo será analisada a formação do Poder Judiciário brasileiro, examinando-se sua relação com a administração pública, para verificar sobre a sua adesão à gestão pela qualidade total, em decorrência do contexto de reformas administrativas no país, a partir da análise do PGQJ, elaborado pelo Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul.

Nesse passo, na segunda parte do trabalho o estudo se debruça sobre a situação atual do PGQJ, abordando-a a partir dos discursos os agentes do Direito que a este se referem, para delinear a postura do Poder Judiciário quanto à sua concretização, perquirindo sobre as razões que a determinam, a fim de encontrar caminhos possíveis para a sua melhoria. Em face disso, no primeiro capítulo¹³ dessa parte são expostos e analisados os dados coletados na pesquisa de campo, verificando-se quais os argumentos utilizados pelos atores entrevistados, para tratar sobre o envolvimento dos magistrados no PGQJ. Frente a isso, o segundo capítulo trata sobre os motivos subjacentes aos dados expostos no primeiro capítulo, a fim de se compreender a postura adotada pelo Poder Judiciário. Então, no terceiro e último capítulo, examina-se o embate entre essa postura e o papel atribuído à instituição no Brasil, a partir da ordem constitucional contemporânea, bem como são apresentadas algumas possibilidades para a alteração da situação apurada pela pesquisa, a fim de que esse papel encontre, ao menos minimamente, efetividade. Por fim, nas considerações finais, é apresentado um balanço acerca das idéias desenvolvidas ao longo do trabalho.

¹³ Deve-se esclarecer que neste capítulo, por tratar dos dados coletados na pesquisa de campo, a qual foi motivada pela escassez da abordagem sobre o tema na literatura especializada, algumas transcrições dos depoimentos obtidos nas entrevistas realizadas com os agentes do Direito que destas participaram são bastante longas, em função da necessidade de maior precisão para análise de seu conteúdo. Desse modo, o referido capítulo apresenta certa discrepância de extensão com relação às demais partes do trabalho, a qual é necessária para a compreensão do tema delimitado, em função de seu ineditismo.

1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PODER JUDICIÁRIO: DA CONSTRUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO À GESTÃO HODIERNA DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Em face do contexto contemporâneo, percebe-se que as transformações aceleradas na tecnologia e a lógica de mercado afetam as relações entre a sociedade, o Estado e sua administração. Nesse viés, há, a cada dia, a exigência de mais demandas dirigidas pela população ao Estado, em face do “simulacro de modernidade”¹⁴ ocorrido no Brasil. Assim, este se depara com a dificuldade de seus vários setores para atender a essas demandas. Isso porque as entidades e os órgãos estatais foram conformados sob as diretrizes de um determinado modelo, mas, no cotidiano, sua atuação se dá por meios diferentes dos que lhe foram traçados pela legislação, gerando uma grave situação de ineficiência do aparelho estatal. Esse é um quadro antigo, que se agrava a cada novo governo, resultando em muitas reformas quanto à organização e gestão estatais, abrangendo inclusive o Poder Judiciário.

Diante disso, esta parte destina-se a expor sobre as origens desse crítico quadro e sua repercussão na administração pública e no Poder Judiciário brasileiros, a fim de retratar a tradição a isso subjacente. Nesse sentido, o primeiro capítulo tratará sobre o delineamento do Estado ocidental moderno, em suas várias manifestações, e sua influência nas práticas administrativas, sob as perspectivas dos tipos ideais de dominação weberianos e do movimento atual da “nova administração pública” (gerencialismo). O segundo capítulo, por sua vez, destina-se a analisar como o modelo do Estado ocidental moderno foi transferido ao Brasil, mediante a colonização portuguesa, e seus reflexos nas diversas reformas da administração pública no país. Por fim, no terceiro capítulo abordar-se-á como se formou o Poder Judiciário brasileiro, examinando sua relação com a administração pública, para verificar sobre a sua adesão à gestão pela qualidade total, em decorrência do contexto de reformas administrativas no país, a partir da análise do *Plano de Gestão pela Qualidade do Judiciário* (PGQJ) elaborado pelo Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul.

¹⁴ Segundo Streck, a modernidade no Brasil é “tardia e arcaica. O que houve (há) é um *simulacro de modernidade*. [...] Ou seja, em nosso país as promessas da modernidade ainda não se realizaram. [...] É evidente, pois, que em países como o Brasil, em que o Estado Social não existiu, o agente principal de toda política social deve ser o Estado.” No entanto, o Estado se mostra incapaz de cumprir com essas promessas, pois, de um lado, enfrenta as pressões do mercado econômico e das elites dominantes, as quais exigem um Estado mínimo, enxuto, absenteísta, e, de outro, a máquina estatal, seu aparelho administrativo, é estruturalmente grande, inchado, lento, não conseguindo gerir os recursos arrecadados, portanto, não respondendo às demandas da população, que, em sua imensa maioria, vive sob padrões muito abaixo do que se pode considerar digno. Sobre isto ver: STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 5.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 25-27.

1.1. Estado e administração pública: dos tipos de dominação weberianos ao modelo gerencial contemporâneo

Para tratar sobre a administração pública, nos moldes em que esta se configura atualmente, é necessário, em primeiro lugar, abordar a questão do surgimento e desenvolvimento do Estado ocidental moderno. Isso porque a idéia de uma esfera administrativa autônoma, não submetida, em tese, aos desígnios pessoais de um indivíduo detentor do poder, apenas aparece quando a idéia do Estado é delineada pelo pensamento político moderno. Portanto, é preciso conhecer o contexto em que se formou a idéia da administração pública, o que implica tratar sobre o desenvolvimento do Estado ocidental.

Nesse passo, ao abordar tal contexto, constata-se a estreita ligação entre o poder, o seu exercício pela administração e a transferência de sua titularidade ao artifício moderno¹⁵ do Estado ocidental. Frente a isso, o ponto de partida para o entendimento dessa ligação está no conhecimento das razões pelas quais se construiu a noção moderna de poder, que tomou corpo no Estado.

1.1.1. O surgimento da administração pública: do patrimonialismo à centralização do poder na figura do Estado

Em face do exposto acima, deve-se verificar em contrapartida ao que a ciência política moderna construiu sua noção de poder. Assim, é preciso tratar sobre o medievo. No medievo desenvolveu-se a principal forma política pré-estatal¹⁶. Essa forma política

¹⁵ Esta noção é expressa de forma clara por Georges Burdeau, segundo o qual o Estado não pertence aos fenômenos tangíveis, mas se trata de uma idéia, de pensamento. Nesse sentido, de acordo com o referido autor, como uma expressão do pensamento humano, o Estado é um “...esforço da vontade, o Estado é artifício [...] no sentido em que ele não é dado como um fenômeno natural, antes devendo ser construído pela inteligência humana.” Ademais, deve-se entender que essa concepção de Estado como algo artificial, como algo construído pelos homens é uma concepção tipicamente moderna, pois reflete a busca por unidade e racionalização do poder própria dessa época histórica. Sobre isto ver: BURDEAU, Georges. **O Estado**. Mira-sintra: Publicações Europa-América, 1977, p. 16; 61; GARCÍA-PELAYO, Manuel. **Del mito y de la razón en la historia del pensamiento político**. Madrid: Editorial Revista de Occidente, 1968, p. 155.

¹⁶ É preciso esclarecer que neste trabalho se segue o entendimento de acordo com o qual “Estado” é a denominação atribuída apenas à forma política surgida na modernidade ocidental, porque representa uma inovação em termos de organização do poder. Nesse viés, todas as formas políticas anteriores ao surgimento do Estado propriamente dito não serão designadas com esta palavra. Ademais, o conceito de Estado, segundo Carl Schmitt, não é um conceito geral, válido para todos os tempos, mas é um conceito histórico concreto, que surge quando nasce a idéia e a prática da soberania e a nova ordem espacial do séc. XVI. Por essa razão, será adotada a denominação de “forma política medieval” para essa organização pré-moderna. Sobre isto ver: SCHMITT, Carl. El Estado como concepto concreto vinculado a uma época histórica, Introdução de Delmacio Negro; Tradução de Francisco de A. Caballero y Austerlitz, **Veintiuno**: Revista de Pensamiento y Cultura, n. 39, Outono de 1998,

constituiu-se de três elementos principais: o cristianismo, as invasões bárbaras e o feudalismo¹⁷. A conjugação desses elementos confere a visão geral da organização medieval, em que havia instabilidade política, econômica e social, descentralização do poder, regras consuetudinárias e relações de dependência pessoal¹⁸.

Para o presente estudo, interessa especialmente o elemento do feudalismo, pois este é, segundo Max Weber, um “caso-limite” do tipo de dominação tradicional¹⁹. Antes de analisar o feudalismo, que foi o “...modo de produção [...que...] se generalizou em toda a Europa...”²⁰, é preciso verificar no que consiste a dominação tradicional definida por Weber.

Nesse passo, a dominação tradicional ou patriarcal²¹ é aquela fundada na tradição antiga e na legitimidade daquele que, segundo esta, exerce a autoridade²². Nesse viés, essa dominação legitima-se pela confiança “...na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais.”²³ Portanto, baseia-se na submissão pessoal ao senhor, pela crença de que tudo foi desde sempre daquela maneira (tradição inviolável)²⁴.

p. 67-82; BOLZAN DE MORAIS, José Luis; STRECK, Lenio Luiz. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p. 20; BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **As Crises do Estado e da Constituição e a Transformação Espacial dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 23-24 (nota de rodapé n. 7); GARCÍA-PELAYO, op. cit., p. 141-142.

¹⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 1987, p. 56. Ver também: BOLZAN DE MORAIS; STRECK, Ibid., p. 21.

¹⁸ Id. Ibid., loc. cit.

¹⁹ Deve-se esclarecer que se tem ciência de que, para alguns autores, o feudalismo é também marcado pelo tipo de dominação carismática, caracterizada por se basear no devotamento extra-cotidiano à figura do detentor do poder, justificado pelo caráter sagrado ou pela força heróica deste e da ordem por ele revelada ou criada. No entanto, a abordagem relativa ao feudalismo restringir-se-á ao tipo de dominação tradicional, porque assim o define Weber em sua obra. Isso porque, segundo Bendix, “Weber considerou o patrimonialismo e o feudalismo como as duas variantes principais da dominação tradicional.” Por fim, será adotada essa abordagem em função da delimitação desta parte do trabalho à análise da conformação da idéia da administração pública no seio do Estado ocidental moderno. Sobre isto ver: WEBER, Max. **Economia y Sociedad** – Esbozo de sociología comprensiva. 13. reimpressão. México: FCE, 1999, p. 810; _____. **Economia e Sociedade** – Fundamentos da sociologia compreensiva. Vol. 2. 4. ed. Brasília: UNB, 2004, p. 288; BENDIX, Reinhard. **Max Weber, um perfil intelectual**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1986, p. 281.

²⁰ CAPELLA, Juan Ramón. **Fruto Proibido: uma aproximação histórico-teórica ao estudo do direito e do estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 83.

²¹ Segundo Bendix, Weber utilizou o termo geral patriarcalismo, que significa a autoridade de um senhor sobre o seu grupo familiar, para designar o tipo puro de dominação tradicional. Sobre isso, ver: BENDIX, op. cit., p. 259-260.

²² ARON, Raymond. **As etapas do pensamento sociológico**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 515.

²³ Com isso, Weber descreve que o senhor, isto é, aquele que detém o poder de mando, é a pessoa determinada pelas regras provindas da tradição do grupo. Os dominados, por conseguinte, de acordo com o mesmo autor, são ou “companheiros tradicionais” ou súditos. Sobre isso ver: WEBER, op. cit., p. 180; _____. **Economia e Sociedade** – Fundamentos da sociologia compreensiva. Vol. 1. 4. ed. Brasília: UNB, 2004, p. 148.

²⁴ Id. Ibid., p. 180-181; Id. **Economia e Sociedade...**, loc. cit. Isso significa que, de acordo com Bendix, “dentro de um grupo familiar, a autoridade é prerrogativa privativo do senhor, designado de acordo com as regras definidas de herança. [...] Os membros do grupo familiar relacionam-se com ele de modo totalmente pessoal. Eles o obedecem e ele os dirige, na crença de que os direitos de um e os deveres dos demais são parte de uma ordem inviolável que tem o caráter sacrossanto da tradição imemorial. Originalmente, a eficácia dessa crença dependia do medo aos infortúnios mágicos que recairiam sobre quem inovasse com relação à tradição e sobre a comunidade que permitisse a quebra dos costumes. Este modelo foi gradualmente superado pela idéia de que as divindades haviam gerado as normas tradicionais e atuavam como guardiãs delas. Mesmo em condições de

Ademais, o senhor pode contar com um quadro administrativo ou não. Quando o possui, este é composto por servidores pessoais. Em função disso, a dominação tradicional patriarcal tende ao que Weber chamou de *patrimonialismo*²⁵. Nesse viés, uma organização é patrimonial quando o senhor organiza o poder político como o seu poder doméstico, exercendo-o pelo uso da força física²⁶.

Diante disso, o senhor exerce o poder conforme o seu livre-arbítrio, desde que não haja limites impostos pela tradição²⁷. Assim, seus poderes militar e judicial são praticamente ilimitados²⁸. Desse modo, a principal marca do patrimonialismo se resume na ausência de qualquer distinção entre esfera privada e esfera pública (ou oficial).²⁹

Nesse diapasão, o feudalismo, segundo Weber, é um caso marginal de patrimonialismo, que tende para relações estereotipadas e fixas entre senhores e vassallos³⁰.

secularização, tais crenças estão implícitas na aceitação natural do costume. Nesse sentido, a devoção filial pela pessoa do senhor está associada à reverência para com a santidade da tradição...”. Ver: BENDIX, op. cit., p. 260.

²⁵ A dominação patriarcal torna-se patrimonial quando, segundo Bendix, “os problemas de organização surgem claramente tão logo um senhor patriarcal expande sua propriedade, aumentando, com isso, as tarefas de administrá-la. [...] Os problemas de um grupo familiar patriarcal ampliado são naturalmente multiplicados ao nível do governo exercido sobre territórios vastos. Nesse caso, o exercício da dominação tradicional requer um quadro administrativo que revelará a mesma combinação de tradicionalismo e arbitrariedade pessoal do próprio governante. Weber discutiu os problemas do governo patriarcal ampliado sob o título de ‘patrimonialismo’.” Ver: BENDIX, op. cit., p. 261-262.

²⁶ Id. Ibid., p. 759; Id. **Economia e Sociedade...**, p. 240.

²⁷ Isso significa, de acordo com Bendix, que, nas formas políticas patrimoniais, “...os governantes exercem a autoridade como um aspecto de sua propriedade pessoal, similar, em todos os sentidos ao controle patriarcal sobre o seu grupo familiar. [...] Nesse sentido,] o patrimonialismo significa, em primeiro lugar, que as repartições governamentais se originam na administração doméstica do governante. [...] No patrimonialismo, o governante trata toda a administração política como seu assunto pessoal, ao mesmo modo como explora a posse do poder político como um predicado útil de sua propriedade privada.” Ademais, porque o exercício do poder não é balizado por regras objetivas, isso quer dizer, de acordo com o mesmo autor, que “...em outras palavras, a administração patrimonial consiste em administrar e proferir sentenças caso por caso, combinando o exercício discricionário da autoridade pessoal com a consideração devida pela tradição sagrada ou por certos direitos individuais estabelecidos.” Ver: BENDIX, op.cit., p. 262, 270-271.

²⁸ Id. Ibid., p. 760; Id. **Economia e Sociedade...**, loc. cit.

²⁹ WEBER, op. cit., p.774-785; Id. **Economia e Sociedade...**, 253-264.

³⁰ Id., **Economia e Sociedade...**, p. 288, 298. De acordo com Bendix, Weber utiliza os conceitos do patrimonialismo e do feudalismo para caracterizar a vida política medieval ocidental, apresentando, a partir dos mesmos, respectivamente, “...a abordagem de um rei e, em seguida, a abordagem da nobreza de terras.” Nesse sentido, conforme o mencionado autor, “...nas condições medievais, o poder do rei é limitado quando ele o considera necessário ou quando julga conveniente confiar na aristocracia territorial. Ele pode ter derrotado esses nobres em batalha, tendo-os então reinstalado em seus domínios, sob a condição de que lhe prometessem ser fiéis e servi-lo. Ou os senhores de terras podem ter feito essa promessa por iniciativa própria, em troca da qual recebem o que já possuem como garantia, com os direitos e remunerações do servidor. Tais relações de obrigação recíproca são a instituição básica do *feudalismo*, que na Europa medieval complementam a instituição do *patrimonialismo*.” Por outro lado, segundo o referido autor, a diferença entre patrimonialismo e feudalismo pode ser determinada nos seguintes termos: “O governo patrimonial é uma extensão do grupo familiar do governante, onde a relação entre este e seus funcionários permanece baseada na autoridade paterna e na dependência filial. O governo feudal substitui o relacionamento paternal por uma vassalagem determinada contratualmente, com base no militarismo dos cavaleiros.” Além disso, ele afirma que “o contraste entre patrimonialismo e feudalismo é mais claro no nível ideológico.” Isso porque, “o feudalismo é dominação por uns poucos, que são peritos na guerra; o patrimonialismo é a dominação por uma só pessoa, que requer funcionários para exercer sua autoridade.” Ver: BENDIX, Reinhard. **Construção nacional e cidadania**. Trad. de Mary

Com isso, o feudalismo “...desenvolve-se sob um sistema administrativo e uma organização militar estreitamente ligados à situação patrimonial”³¹. Nesse sentido, no feudalismo, o senhor “...detinha, *em uma só e indiferenciada peça*, o poder econômico, o político, o militar, o jurídico e o ideológico sobre seus servos e vassalos.”³²

Por outro lado, o modo de produção feudal conviveu, já em seu período de decadência, com o nascente capitalismo, que operou modificações nos níveis social e político. Desse modo, segundo Capella,

Durante algum tempo coexistiram dois tipos de relações em realidade pouco compatíveis: uma ordem de relações feudais, fixadoras, na qual as pessoas tinham distintos estatutos [...] segundo sua posição de classe [...]; e uma ordem de relações de capitalismo mercantil, na qual as pessoas valiam em função do que pudessem comprar com independência de sua origem [...]³³

Diante disso, percebe-se que a passagem da forma política feudal para o capitalismo, com a construção de outra concepção do poder, não se deu de modo claro ou por uma ruptura propriamente dita³⁴. Assim, foi pela gradual formação de relações políticas sob influência do emergente capitalismo que se elaborou a noção moderna de poder.³⁵

Nesse sentido, como contraponto à instabilidade política do feudalismo e das demais organizações patrimoniais³⁶, procurou-se cunhar um conceito de poder que garantisse a

Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996, p. 69, 72; Id. **Max Weber...**, op. cit., p. 281, 285, 287.

³¹ BOLZAN DE MORAIS; STRECK, op. cit., p. 21. No entanto, apesar das características patrimoniais que apresenta, o feudalismo diferencia-se, de certo modo, segundo Weber, do patrimonialismo patriarcal, direcionando-se à uma forma estamental. Isso porque, o poder ordenador que determina o feudalismo, além dos poderes característicos do patrimonialismo em geral, como a tradição, o privilégio, direito consuetudinário, etc., consiste na realização de pactos caso a caso entre os diferentes detentores de poderes, bem como os direitos de vassalo são determinados por um contrato. Nesse passo, o patrimonialismo patriarcal e o feudalismo atuam de um modo diverso sobre a condução da vida. O feudalismo, em todas as suas formas, é o domínio de poucos, daqueles aptos para o uso das armas, enquanto o patrimonialismo patriarcal é a dominação das massas por um indivíduo. Em regra, este precisa de funcionários, como órgãos de dominação, enquanto o feudalismo minimiza essa necessidade. Ademais, deve-se destacar que o patrimonialismo patriarcal, desde que não apoiado em exércitos patrimoniais recrutados no exterior, depende, em alto grau, da boa vontade dos súditos, dispensável em grande parte para o feudalismo. Frente a isso, a minimização das funções administrativas do feudalismo, que somente se preocupa com o bem-estar dos poucos súditos, é exatamente o contrário da maximização dos interesses administrativos do patriarcalismo. Assim, a diferença mais importante entre feudalismo e patrimonialismo patriarcal é a maior concentração de poder discricionário e a maior instabilidade existentes neste último. Sobre isto ver: CAPELLA, op. cit., p. 302, 320-32; SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Brasília: UNB, 1982, p. 45.

³² CAPELLA, op. cit., p. 84.

³³ Id. *Ibid.*, p. 89, 95.

³⁴ BOLZAN DE MORAIS; STRECK, op. cit., p. 22. Nesse sentido, deve-se ter em conta que o padrão de vida política medieval, baseado em relações patrimoniais e feudais, foi sendo substituído, ao longo dos séculos, por um sistema de governo absolutista, “...no qual o rei exerce certos poderes nacionais através de seus funcionários designados...”, promovendo uma centralização do poder que até então era impossibilitada pela dispersão do poder nas mãos de diversos senhores. Ver sobre isso: BENDIX, **Construção nacional...**, op. cit., p. 75.

³⁵ BOLZAN DE MORAIS; STRECK, *Ibid.*, p. 23.

³⁶ Segundo Bendix, “...a administração patrimonial é caracteristicamente instável...”. No que tange ao feudalismo, por um lado pode-se considerar que, em face das demais formas de organização patrimoniais, atinge um certo grau de estabilidade, por meio dos laços recíprocos (e contratuais) entre o senhor e seus vassalos. Por

segurança e a paz. Para tanto, era preciso negar a legitimidade da tradição até então vigente, substituindo o poder feudal por outro, agora centralizado³⁷. Esse novo poder surge com e no Estado moderno.

Frente a isso, no período histórico da modernidade européia, a criação do Estado transforma o poder. Com isso, de acordo com Bolzan de Moraes e Streck, o poder

...se torna instituição (uma empresa a serviço de uma idéia, com potência superior à dos indivíduos). É a idéia de uma dissociação da autoridade e do indivíduo que a exerce. *O Poder despersonalizado precisa de um titular: o Estado*. Assim, o Estado procede da institucionalização do Poder, sendo que suas condições de existência são o território, a nação, mais potência e autoridade. Esses elementos dão origem à idéia de Estado. Ou seja, o *Estado moderno deixa de ser patrimonial*.³⁸

Nesse norte, a afirmação dessa concepção de poder inicia-se com Maquiavel³⁹, o qual lança o germe para o processo de abstração que resultará no Estado. Em face disso, a idéia do poder assume a forma de uma relação de comando-obediência absoluta e incontestável, denominada de soberania⁴⁰.

outro lado, pode-se considerar que apresenta uma situação política instável. Essa instabilidade aparece na precariedade do poder do governante sobre seus vassalos, em função das arbitrariedades características das ações daquele em defesa de sua posição. Nesse sentido, a instabilidade do feudalismo verificou-se nas constantes lutas entre os governantes e vassalos pelo poder, o que resultou numa administração incapaz de desempenhar funções continuamente. Sobre isso ver: BENDIX, **Max Weber...**, op. cit., p. 275, 293-297.

³⁷ DUSO, Giuseppe (org.). **O Poder: história da filosofia política moderna**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005, p. 15.

³⁸ BOLZAN DE MORAIS, STRECK, op. cit., p. 26-27.

³⁹ Maquiavel difundiu a denominação “Estado” para a organização política moderna, quando, no início de sua obra, afirma que “todos os Estados e todos os governos que exerceram ou exercem poder sobre a vida dos homens foram e são repúblicas ou principados”. Com isso, de acordo com Maurizio Ricciardi, a doutrina de Maquiavel “...representa por um lado, um ponto de passagem da concepção medieval das tarefas do príncipe e do poder monárquico à concepção moderna, e, por outro, uma alternativa e uma interrupção na compreensão prática do regime republicano”. Por outro lado, Bobbio argumenta que “é fora de discussão que a palavra ‘Estado’ se impôs através da difusão e pelo prestígio do *Príncipe* de Maquiavel. [...Mas,] isso não quer dizer que a palavra tenha sido introduzida por Maquiavel. Minuciosas e amplas pesquisas sobre o uso de ‘Estado’ na linguagem do Quatrocentos e do Quinhentos mostram que a passagem do significado corrente do termo *status* de ‘situação’ para ‘Estado’ no sentido moderno da palavra, já ocorrera, através do isolamento do primeiro termo da expressão clássica *status rei publicae*. O próprio Maquiavel não poderia ter escrito aquela frase exatamente no início da obra se a palavra em questão já não fosse de uso corrente. Certo, com o autor do *Príncipe* o termo ‘Estado’ vai pouco a pouco substituindo, embora através de um longo percurso, os termos tradicionais com que fora designada até então a máxima organização de um grupo de indivíduos sobre um território em virtude de um poder de comando: *civitas*, que traduzia o grego *pólis*, e *res publica* com o qual os escritores romanos designavam o conjunto das instituições políticas de Roma, justamente da *civitas*.” Sobre isto ver: MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Porto Alegre: L&PM, 1998, p. 5; RICCIARDI, Maurizio. **A República antes do Estado: Nicolau Maquiavel no limiar do discurso político moderno**. In: DUSO, Giuseppe (org.). **O Poder: história da filosofia política moderna**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005, p. 38; BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade – para uma teoria geral da política**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 65-66.

⁴⁰ Segundo Capella, o conceito de soberania pode ser considerado como um conceito moderno, sob um ponto de vista político, pois nasce com a construção das monarquias absolutistas, do Estado moderno. No entanto, segundo o autor, se observada a partir de uma perspectiva social mais geral, que tome em consideração fatores econômicos e culturais, esse conceito surge já na época pré-moderna, feudal. Nesse sentido, a soberania foi cunhada para designar uma característica dos reinos medievais novos que nasciam sem reconhecer qualquer dependência com relação ao papado ou ao Império romano-germânico. Dizia-se que tais reinos eram soberanos por não admitirem poder algum superior a eles. Com isso, a soberania se predicou, inicialmente, aos reis. Esta soberania original, feudal se referia a um poder indiferenciado, pois o soberano detinha não só o poder político, mas também o econômico e o cultural. Em razão disso, esse primeiro conceito de soberania referia-se,

Nesse viés, efetua-se a diferenciação de âmbitos/esferas, fazendo com que o poder seja adstrito ao âmbito do Estado⁴¹. Com isso, gera-se uma relação entre súditos e soberano, igualando-os perante este, sem implicar uma noção de comunidade entre aqueles⁴². A partir disso, surge a necessidade de organizar a sociedade sobre bases racionais⁴³.

Nesse diapasão, para justificar esse novo modo de organização cria-se o modelo contratualista, o qual apresenta uma visão instrumental do Estado, apontando-o como uma criação artificial humana⁴⁴. Nesse passo, os primeiros elementos que definem e justificam esse modelo são as noções de indivíduos e de estado de natureza.

A noção dos indivíduos é o ponto de partida desse modelo, pelo qual, especialmente

inicialmente, a concepção patrimonial da organização política. Todavia, esse conceito desenvolveu-se, pois, segundo Bolzan de Moraes, "...com Rousseau, a soberania sai das mãos do monarca, e sua titularidade é consubstanciada no povo, tendo como limitação, apesar de seu caráter absoluto, o conteúdo do contrato originário do Estado. É esta convenção que estabelece o aspecto racional do poder soberano. [...] o desenvolvimento histórico do conceito de soberania prossegue, atribuindo-se-a à burguesia, à nação, para, já no século XIX, aparecer como emanção do poder político. Posteriormente, será o próprio Estado, como personalidade jurídica, que deterá a titularidade da mesma [...] Assim, a soberania caracteriza-se, historicamente, como um poder que é juridicamente incontestável, pelo qual se tem a capacidade de definir e decidir acerca do conteúdo e aplicação das normas, impondo-as coercitivamente dentro de um espaço geográfico [...] Neste viés, pode-se dizer que a soberania moderna é aquela típica do Estado Nação. Aquela caracterizada por uma estrutura de poder centralizado e que exerce o monopólio da força e da política [...] sobre um determinado território [...] e a população [...] que o habita. Assim, a soberania constitui, é constitutiva e constituída pela idéia de Estado Nação ou Estado Nacional, própria da modernidade". Sobre isto ver: CAPELLA, Juan Ramón. **Os cidadãos servos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998, p. 116-117; Id. **Fruto...**, op. cit., p. 109; BOLZAN DE MORAIS, **As Crises do Estado...**, op. cit., p. 24-25.

⁴¹ A principal diferenciação de âmbitos ou esferas realizada a partir da centralização do poder no Estado ocidental moderno, a partir da concepção da soberania, foi a relativa à dicotomia público – privado. Isso porque, segundo Bendix, o Estado moderno pressupõe a (tentativa de) quebra do vínculo entre a autoridade governamental e o privilégio herdado pelo grupo familiar ou pela nobreza de terras existente no patrimonialismo e no feudalismo. Desse modo, conforme o mencionado autor, "...o critério decisivo do Estado-nação ocidental é a separação substancial entre a estrutura social e o exercício de funções judiciárias e administrativas." É a partir dessa diferenciação ou separação de esferas que ocorre a mudança substancial que dará origem à administração pública nos moldes em que esta é conhecida hoje. Ver sobre isso: BENDIX, **Construção nacional...**, op. cit., p. 140; CAPELLA, **Fruto...**, op. cit., p. 109.

⁴² SCATOLLA, Merio. Ordem da justiça e doutrina da soberania em Jean Bodin. In: DUSO, op. cit., p. 65; DUSO, Giuseppe. Introdução à Parte II – Do poder natural ao poder civil: a época do contrato social. In: Id., op. cit., p. 113.

⁴³ São essas bases que fazem com que, na análise social, o termo "modernidade" se refira aos traços que marcam a sociedade industrial tecnologicamente avançada, comercial e urbana que se formou no Ocidente desde o séc. XVIII, antecipada por tendências e idéias anteriores. O elemento mais importante dessa sociedade, em que as bases racionais (ou racionalistas) da modernidade se manifestam com maior clareza, é o constante enfraquecimento dos laços sociais tradicionais e a concomitante criação de novas unidades baseadas em formas de pensar e agir mais racionais, mais impessoais, mais fragmentadas. Assim, segundo Selznick, a transformação moderna no Ocidente se deu mediante quatro modos principais: a) separação de esferas – a modernidade se constitui num processo de "diferenciação estrutural", pelo qual atividades, papéis, grupos e instituições se tornam especializadas e desconexas; b) secularização – por reivindicações racionais para fundamentar a moralidade, a religião perde espaço e a política, a economia e demais esferas (separadas) passam a ser consideradas como auto-justificáveis; c) enfraquecimento dos laços sociais – a modernidade causa a fragmentação da vida social, isolando indivíduos, mediante um processo de "atomização", de desagregação das comunidades originárias; d) coordenação racional – os dois modos de organização mais característicos da sociedade moderna são o contrato e a burocracia, em que são coordenadas atividades, não pessoas, pois estas são indivíduos abstratos. Ver: SELZNICK, Philip. **The Moral Commonwealth: social theory and the promise of community**. Berkeley: University of California Press, 1994, p. 4-5.

⁴⁴ BOLZAN DE MORAIS; STRECK, op. cit., p. 34.

na obra de Hobbes, os homens passaram a ser vistos “...como autômatos programados [... e...] extra-sociais...”⁴⁵. Em face disso, forma-se a noção de estado de natureza⁴⁶, para apontar o que “...seria a condição do homem *fora da sociedade civil...*”⁴⁷, a fim de induzir a razão humana a deixá-la, dando lugar à nova forma de sociedade, justificando-a e legitimando-a⁴⁸.

Nesse sentido, a sociedade passa a ser formada pela manifestação de vontade dos indivíduos de saírem daquele estado, através de um pacto originário, o contrato social⁴⁹. Assim, este é o mecanismo elaborado para dar conta da passagem ao estado civil, pelo qual se justifica a transferência do poder ao corpo político formado pelo Estado⁵⁰.

Nessa trilha, a consolidação do poder estatal se dá pela criação da representação

⁴⁵ Capella adverte que, de fato, o ser humano não assume essa forma extra-social, pois a sociedade e a consciência pessoal do dever são condições da individualidade e não sua consequência. Frente a isso, o autor questiona por que motivo os modernos aceitaram uma construção da individualidade contrária à experiência concreta. Ele mesmo responde que essa construção foi aceita, provavelmente, para atender ao fato de que os homens funcionais ao capitalismo então emergente deveriam ser efetivamente egoístas, para perseguirem seu próprio benefício e evitar perdas, de modo alheio à solidariedade social. Essa construção de indivíduos atomizados foi, então, uma exigência do modo de produção capitalista, refletida na concepção de Estado e poder da modernidade. Isso resta patente na seguinte passagem do *Leviatã*: “Torna-se manifesto que, durante o tempo em que os homens vivem sem um poder capaz de os manter a todos em respeito, eles se encontram naquela condição a que se chama guerra. [...] Tudo aquilo, portanto, que é válido para um tempo de guerra, em que todo homem é inimigo de todo homem, também é válido para o tempo durante o qual os homens vivem sem outra segurança senão a que lhes pode ser oferecida por sua própria força e sua própria invenção. Em tal situação não há lugar para a indústria, pois seu fruto é incerto. Seguramente não há [...] navegação, nem uso das mercadorias que podem ser importadas pelo mar. [...] Não há sociedade. E o que é pior do que tudo, há um constante temor e perigo de morte violenta. A vida do homem é solitária, pobre, sórdida, embrutecida e curta. Sobre isto ver: CAPELLA, *Fruto...*, op. cit., p. 104-105.; HOBBS, Thomas. *Leviatã*, ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil. São Paulo: Martin Claret, 2005, p. 98.

⁴⁶ É importante esclarecer dois aspectos importantes sobre o estado de natureza. O primeiro diz respeito ao fato de que este estado não se trata, para a maioria dos autores, de um estágio histórico concreto, mas é apenas uma hipótese teórica para refletir sobre o poder político. Quanto ao segundo, deve-se deixar registrado que se tem ciência de que a figuração do estado de natureza não é uniforme, diferindo na obra de cada contratualista. Nesse sentido, para Hobbes, o estado de natureza é o estado de guerra de todos contra todos, ou seja, constitui-se numa situação de insegurança, de domínio do mais forte. Já para Rousseau, trata-se de um estado de felicidade, baseado no mito do bom selvagem, sendo o estado civil um corretivo do próprio desenvolvimento humano. Por fim, para Locke, no estado de natureza haveria certo domínio racional das paixões e interesses, mas não haveria uma instância para solucionar os conflitos que eventualmente pudesse surgir. Apesar disso, no trabalho, em razão da delimitação temática, não será possível descer a detalhes sobre as concepções de cada um dos teóricos contratualistas. Sobre isso, ver: BOLZAN DE MORAIS; STRECK, op. cit., p. 35-36.

⁴⁷ DUSO, op. cit., p. 113.

⁴⁸ BOLZAN DE MORAIS; STRECK, op. cit., p. 35.

⁴⁹ No *Leviatã*, Hobbes afirma que “dos poderes humanos o maior é aquele que é composto pelos poderes de vários homens, unidos por consentimento numa só pessoa, natural ou civil, que tem o uso de todos os seus poderes na dependência de sua vontade. É o caso do poder de um Estado.” Nessa trilha, segundo Janine Ribeiro, o pacto social se apresenta como a vontade de cada um, à qual todos devem se submeter, agora não mais por uma contingência do destino, ou de linhagem familiar, mas por escolha, pela eleição do pacto como alternativa viabilizadora da paz social, através da figura do soberano. No entanto, deve-se ter em mente que, como o estado de natureza, o pacto ou contrato social é, também, hipotético, servindo apenas para legitimar o pensamento político moderno. Ver: HOBBS, op. cit., p. 70; JANINE RIBEIRO, Renato. **Ao leitor sem medo** – Hobbes escrevendo contra o seu tempo. São Paulo: Brasiliense, 1984, p. 149; DUSO, op. cit., p. 114.

⁵⁰ É nesse contexto que se forma a noção do Estado como pessoa jurídica. De acordo com Dallari, a origem dessa noção “...pode ser atribuída aos contratualistas, através da idéia de coletividade ou povo como unidade, dotada de interesses diversos dos de cada um dos seus componentes, bem como de uma vontade própria, também diversa de das vontades de seus membros isoladamente considerados.” Ver: DALLARI, op. cit., p. 103; BOLZAN DE MORAIS; STRECK, op. cit., p. 36.

política, pela qual o pacto de todos com todos se realiza, vinculando-os⁵¹. Nesse passo, os indivíduos transformam-se em cidadãos, iguais perante o(s) representante(s). Diante disso, firma-se a noção de esfera pública, apartada da esfera privada dos indivíduos. Assim, diferencia-se o poder político do poder econômico, o Estado da sociedade civil⁵².

Com isso, o poder é racionalizado, passando a ser exercido e garantido pela produção do Direito⁵³. Ou seja, a legitimação de seu exercício, pelas funções administrativas, é expressa no estabelecimento de uma ordem legal pelo corpo político⁵⁴. É nesse contexto que Weber identifica que o desenvolvimento ocidental, na modernidade, determinou-se pelo “desencantamento do mundo”⁵⁵ e elabora sua tipologia da dominação, caracterizando o Estado moderno a partir do tipo de dominação racional-legal, manifesta na organização

⁵¹ A representação em Hobbes parte da definição de pessoa que o autor sustenta. A representação se dá mediante a pessoa artificial do soberano, do Estado, à qual os indivíduos, por manifestação de sua vontade (consenso) delegam, ou melhor, transferem seus poderes, não havendo, com isso, direito de resistência à atuação da mesma, excetuada a cláusula limitativa de salvaguarda da vida. Nesse sentido, o representante é o ator e os representados são os autores, segundo Hobbes. De acordo com Hanna Pitkin, a representação é mais um artifício usado por Hobbes, na modernidade, para a persuasão de todos sobre a legitimidade do Estado enquanto única e irresistível instância de poder. Isso porque, para essa autora, “by calling the sovereign a representative, he implies that the sovereign will in fact represent – take care of, consult, his subjects” (“ao chamar o soberano de representante, ele insinua que o soberano irá, de fato, representar – cuidar dos seus súditos, consultá-los” – *tradução livre*). No entanto, muitas vezes, verifica-se que isso não acontece, efetivamente, na realidade estatal. Sobre isto ver: HOBBS, op. cit., p. 122-126; PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1978, p. 34; PICCININI, Mario. Poder comum e representação em Thomas Hobbes. In: DUSO, op. cit., p. 132-134;

⁵² CAPELLA, Fruto..., op. cit., p. 110. Id. **Os cidadãos...**, op. cit., p. 118-119.

⁵³ É a partir da definição de soberania idealizada por Bodin que o poder passa a se expressar no Direito, pois, segundo Matteucci, o “soberano es el que tiene el poder de hacer y deshacer las leyes [...]. Se confiere así al soberano un nuevo e enorme poder, el de dictar reglas de comportamiento para sus súbditos, despojando de eficacia a las costumbres...” Sobre isso ver: BODIN, Jean. **Los seis libros de la Republica**. Vol. 1. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992, Livro I, p. 275; MATTEUCCI, Nicola. **Organización del poder y libertad** – Historia del constitucionalismo moderno. Madrid: Trotta, 1998, p. 66-67.

⁵⁴ BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **Do Direito Social aos interesses transindividuais**: o Estado e o Direito na ordem contemporânea. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p. 89; _____; STRECK, op.cit., p. 28.

⁵⁵ Segundo Aron, na obra de Weber observa-se “...um duplo conflito implícito entre o universo da religião e o da ciência. A ciência positiva, experimental e matemática, expulsou gradualmente deste mundo o sagrado, deixando-nos num universo utilizável, mas sem sentido. [... Com isso,] a ciência leva a uma crise espiritual, pois, na medida em que os homens se lembram da religião, a ciência os deixa insatisfeitos. Uma concepção religiosa do mundo dava um significado aos seres, aos acontecimentos e ao destino individual. O cientista sabe que jamais encontrará uma resposta definitiva; não ignora que seu trabalho será ultrapassado, pois a ciência positiva é por essência um processo, que nunca chega ao fim. Há portanto uma contradição fundamental entre o saber positivo, demonstrado mas inacabado, e o saber nascido das religiões, que não pode ser provado mas que dá resposta às questões essenciais. Segundo Max Weber, os homens hoje só encontram resposta a tais questões através de uma decisão individual, arbitrária e incondicional. [... Nesse sentido,] a sociologia política de Weber leva a uma interpretação da sociedade presente. [...] O que singulariza o universo em que vivemos é o ‘desencantamento’ do mundo. A ciência nos habitua a ver a realidade exterior apenas como conjunto de forças cegas que podemos pôr à nossa disposição; nada resta dos mitos e das divindades com que o pensamento selvagem povoava o universo. Nesse mundo despojado desses encantamentos, e cego, as sociedades se desenvolvem no sentido de uma organização cada vez mais racional e burocrática. [...] quanto mais racional a sociedade, mais cada um de nós está condenado ao que os marxistas chamam de alienação [...] A conclusão weberiana procede da análise existencial da incompatibilidade dos valores e da luta entre os deuses. O mundo é racionalizado pela ciência, pela administração e pela gestão rigorosa dos empreendimentos econômicos, mas continua a luta entre as classes, as nações e os deuses.” Ver: ARON, op. cit., p. 508-509, 521.

burocrática. Nesse passo, sobre a identificação do Estado moderno com o tipo racional-legal, do que decorre o surgimento da administração burocrática, e seus reflexos nas manifestações posteriores desse Estado até a sua crise contemporânea, tratar-se-á em seguida.

1.1.2. A administração burocrática: do Estado liberal ao Estado social

Diante do delineamento do conceito de poder identificado na figura do Estado, na modernidade, mediante a construção de elementos tais como a soberania, o contrato social, a representação, a distinção entre esferas pública e privada, dentre outros, Weber percebe como o pensamento político moderno determinou os rumos da civilização ocidental a partir da relação comando-obediência. Com isso, a análise weberiana, no limiar do século XX, período em que o conceito moderno de poder perde força, demonstra como os teóricos modernos, ao secularizarem o poder na forma de soberania, afastando-o dos laços tradicionais/pessoais e centralizando-o no Estado, identificaram-no com o exercício exclusivo, portanto, legitimado, da força física. Assim, ele estabelece seus conceitos de poder e dominação⁵⁶.

Nesse viés, o poder é “...la posibilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”⁵⁷. Já a dominação consiste na “...probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas...”⁵⁸.

Frente a isso, a crença na legitimidade do poder é fundamental para a definição

⁵⁶ Sobre a distinção entre poder e dominação, é importante observar, conforme Cademartori, que “dentro da ótica weberiana, falar em legitimidade é referir-se a *razões de obediência* (por ele entendidas como ‘motivos de justificação’), a um comando dirigido aos dominados. É assim que o mero *poder* (*Macht*) transforma-se em *dominação* (*Herrschaft*). Assim, a dominação distingue-se da força porque a primeira tem a capacidade de obter a obediência dos sujeitos que não repousa exclusivamente na força, mas sobretudo, na adesão.” Do mesmo modo, Aron sustenta que “o poder é definido simplesmente como a probabilidade de um ator impor sua vontade a outro, mesmo contra a resistência deste. Situa-se portanto dentro de uma relação social, e indica a situação de desigualdade que faz com que um dos atores possa impor sua vontade ao outro. [...] A dominação (*Herrschaft*) é a situação em que há um senhor (*Herr*); pode ser definida pela probabilidade que tem o senhor de contar com a obediência dos que, em teoria, devem obedecê-lo. A diferença entre poder e dominação está em que, no primeiro caso, o comando não é necessariamente legítimo, nem a obediência forçosamente um dever; no segundo, a obediência se fundamenta no reconhecimento, por aqueles que obedecem, das ordens que lhe são dadas. As motivações da obediência permitirão portanto construir uma tipologia da dominação.” Portanto, a partir das definições de poder e dominação, pode-se perceber, conforme afirma Etzioni, que Weber “utilizou o *poder* para designar a capacidade de provocar a aceitação de ordens; a *legitimidade* para designar a aceitação do exercício do poder, porque correspondente aos valores dos subordinados; e *autoridade* para designar a combinação dos dois, isto é, o poder que é considerado legítimo.” Sobre isto ver: CADEMARTORI, Sérgio. **Estado de direito e legitimidade**: uma abordagem garantista. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 95; ARON, op. cit., p. 512; ETZIONI, Amitai. **Organizações modernas**. 8. ed. Tradução de Miriam L. Moreira Leite. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1989, p. 69.

⁵⁷ WEBER, **Economia y Sociedad**..., op. cit., p. 43.

⁵⁸ Id. Ibid., loc. cit.

weberiana do Estado⁵⁹. Para ele, este é “...un *instituto político* de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al *monopolio legítimo* de la coacción física para le mantenimiento del orden vigente”⁶⁰, em que a vigência material do poder e seu reconhecimento pelos dominados têm a mesma relevância⁶¹.

Nesse norte, a definição weberiana prescinde dos objetivos do Estado, concentrando-se no “meio específico” da força, que lhe é reconhecido como exclusivo⁶². Nesse sentido, ele analisa uma forma específica de Estado: o Estado ocidental moderno⁶³. Este é uma “empresa institucional”, na qual a administração racional-legal ocupa gradualmente o lugar principal.⁶⁴

⁵⁹ De acordo com Weber, “el concepto de *poder* es sociológicamente amorfo. Todas las cualidades imaginables de un hombre y toda suerte de constelaciones posibles puen colocar a alguien en la posición de imponer su voluntad en una situación dada. El concepto de *dominación* tiene, por eso, que ser más preciso y sólo puede significar la probabilidad de que un *mandato* sea obedecido. [...] El concepto de *disciplina* encierra el de una “obediencia habitual” por parte de las *masas* sin resistencia ni crítica. [...] La situación de dominación está unida a la presencia actual de *alguien* mandando eficazmente a *otro*, pero no está unida incondicionalmente ni a la existencia de un cuadro administrativo ni a la de una asociación; por el contrario, sí lo está ciertamente – por lo menos en todos los casos normales – a *una* de ambas. Una asociación se llama *asociación de dominación* cuando sus miembros están sometidos a relaciones de dominación en virtud del orden vigente”. Ver: Id. *Ibid.*, p. 43.

⁶⁰ Para Weber, “una asociación de dominación debe llamarse asociación *política* cuando y en la medida en que su existencia y la validez de sus ordenaciones, dentro de un *ámbito geográfico* determinado, estén garantizados de un modo continuo por la amenaza y aplicación de la fuerza física por parte de su cuadro administrativo. Por *estado* debe entenderse un *instituto político* de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al *monopolio legítimo* de la coacción física para le mantenimiento del orden vigente. Dícese de un acción que está *políticamente orientada* cuando y en la medida en que tiende a influir en la dirección de una asociación política; en especial a la apropiación o expropiación, a la nueva distribución o atribución de los poderes gubernamentales”. Ver: WEBER, op. cit., p. 43-44; MANFRIN, Luca. Max Weber: entre legitimidade e complexidade social. In: DUSO, op. cit., p. 410.

⁶¹ MANFRIN, *Ibid.*, p. 411.

⁶² Id. *Ibid.*, loc. cit.

⁶³ Segundo Weber, “é apropiado definir o conceito de Estado em termos que correspondam ao seu *status* moderno [...] O Estado moderno possui as seguintes características, primeiramente formais: uma autoridade administrativa e judicial sujeita a mudança de estatutos, e à qual a atividade do quadro administrativo, também sujeito à mudança de estatutos, se orienta. Este sistema de autoridade reivindica validade não apenas para membros da associação, a maioria dos quais a ela pertencem por nascimento, mas também, numa grande extensão, para toda conduta que ocorre dentro da área de sua jurisdição; é, portanto, uma associação compulsória com uma base territorial. Além disso, considera-se o uso da força hoje como legítimo, apenas na medida em que é permitido pelo Estado ou prescrito por ele. [...] Esta reivindicação do Estado moderno de monopolizar o uso da força é uma marca distintiva tão essencial a ele com o seu aspecto de jurisdição compulsória e de organização contínua.” Ver: WEBER, Max. **Conceitos básicos de sociologia**. São Paulo: Editora Moraes, 1987, p. 112.

⁶⁴ MANFRIN, op. cit., p. 411. De acordo com Weber, “por *empresa (Betrieb)* debe entenderse una acción que persigue *finés* de una determinada clase de un modo continuo. Y por *asociación de empresa (Betriebsverband)* una sociedad con un cuadro administrativo continuamente activo en la prosecución de determinados fines. Por *unión (Verein)* debe entenderse una asociación de empresacuyas ordenaciones estatuidas sólo pretenden validez para los que son sus miembros por libre decisión. Por *instituto (Anstalt)* debe entenderse una asociación cuyas ordenaciones estatuidas ha sido ‘otorgadas’ y rigen de hecho (relativamente) con respecto a toda acción que con determinadas características dadas tenga lugar en el ámbito de su poder.” Ademais, sobre o Estado como empresa racional, García-Pelayo, afirma o seguinte: “Entendemos por tal un Estado construido por el hombre con plena ciencia de sus objetivos y con una adecuación racional de los medios para lograrlos, un Estado que no se encuentra dado ni en la naturaleza ni en el orden espontaneo de la sociedad y que, por consiguiente, es preciso crearlo artificialmente[...] Este Estado responde a la idea de empresa, puesto que consiste en una proyección racional hacia el futuro, para cuya realización se movilizan cosas e hombres, reduciendo la pluralidad de esfuerzos y de recursos a una unidad de resultados, y sometiéndose para ello a una organización funcional tanto más perfecta cuanto más impersonal.” Ver: WEBER, op. cit., p. 42; GARCÍA-PELAYO, **Del mito...**, op. cit. p. 154-155.

Diante disso, antes de verificar como a administração racional-legal se expressa nas diversas manifestações do Estado, é preciso observar como Weber a descreve em sua obra. Nesse sentido, para o autor, a dominação racional-legal é aquela cuja legitimidade advém de uma ordem estatuída, a qual determina o poder de mando de quem exercerá a dominação⁶⁵. Nesse tipo de dominação, o Direito é estatuído de modo racional (referente a fins ou a valores ou a ambos)⁶⁶ e se constitui num conjunto de regras abstratas, de cunho impessoal⁶⁷.

Com isso, a obediência à autoridade refere-se a essa ordem impessoal⁶⁸. Assim, essa forma de poder é marcada pela “...desconfiança generalizada em relação ao que subsiste de arbitrário em todo comando e pela ambição de substituir ‘o governo de pessoas pela administração das coisas’.”⁶⁹

Nesse passo, ela se caracteriza pelos seguintes elementos: a) o exercício contínuo do poder, que determina competência, criando uma autoridade institucional⁷⁰; b) observância ao princípio da hierarquia oficial⁷¹; c) a instituição de regras técnicas ou normas, cuja aplicação

⁶⁵ WEBER, op. cit., p. 172; Id. **Economia e Sociedade...**, p. 141.

⁶⁶ De acordo com Weber, a ação social pode ser determinada de modo racional referente a fins, por expectativas quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior ou de outras pessoas, utilizando-as como “condições” ou “meios” para alcançar fins próprios ponderados e perseguidos racionalmente, como sucesso; ou pode ser determinada de modo racional referente a valores, pela crença consciente no valor (ético, estético, religioso, etc.) absoluto e inerente a determinado comportamento como tal, independentemente do resultado. Ver: Id. *Ibid.*, p. 20; Id. **Economia e Sociedade...**, p. 15.

⁶⁷ Id. *Ibid.*, p. 173-174; Id. **Economia e Sociedade...**, p. 142; Id. Os Fundamentos da Organização Burocrática: uma Construção do Tipo Ideal. In: CAMPOS, Edmundo (org.). **Sociologia da Burocracia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1971, p. 15-28.

⁶⁸ Id. *Ibid.*, p. 172-174; Id. **Economia e Sociedade...**, p. 141-142.

⁶⁹ BOUDON, Raymond; BOURRICAUD, François. Burocracia. In: _____; _____. **Dicionário Crítico de Sociologia**. São Paulo: Ática, 1993, p. 38.

⁷⁰ A competência é entendida como o poder de mando em âmbito delimitado, com limitação fixa de meios coercitivos e condições de sua aplicação. Nesse sentido, Weber define que na organização administrativa do tipo racional-legal “...rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas: 1. As atividades regulares necessárias aos objetivos da estrutura governada burocraticamente são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais. 2. A autoridade de dar ordens necessárias à execução desses deveres oficiais se distribui de forma estável, sendo rigorosamente delimitada pelas normas relacionadas com os meios de coerção, físicos, sacerdotais ou outros, que possam ser colocados à disposição dos funcionários ou autoridades. 3. Tomam-se medidas metódicas pra a realização regular e contínua desses deveres e para a execução dos direitos correspondentes; somente as pessoas que têm qualificações previstas por um regulamento geral são empregadas. Nos Governos públicos e legais, esses três elementos constituem a ‘autoridade burocrática’. No domínio econômico privado, constituem a ‘administração’ burocrática. A burocracia, assim compreendida, se desenvolve plenamente em comunidades políticas e eclesiais apenas no Estado Moderno, e na economia privada, apenas nas mais avançadas instituições do capitalismo.” Portanto, é a partir desses elementos que se forma a autoridade institucional na dominação racional-legal, que apresenta sua forma mais característica na burocracia moderna, a qual será tratada em seguida. Ver: WEBER, op. cit., p. 174; Id. **Economia e Sociedade...**, p. 142-143; Id. Burocracia. In: _____. **Ensaio de Sociologia**. 5. ed. Organização e introdução de H. H. Gerth e C. Wright Mills. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982, p. 229.

⁷¹ A hierarquia é tida como a organização de instâncias fixas de controle e supervisão para cada autoridade institucional, com direito de reclamação das subordinadas às superiores. Nesse sentido, segundo Weber “os princípios da hierarquia dos postos e dos níveis de autoridades significam um sistema firmemente ordenado de mando e subordinação, no qual há uma supervisão dos postos inferiores pelos superiores. Esse sistema oferece aos governados a possibilidade de recorrer de uma decisão de uma autoridade inferior para a sua autoridade superior, de uma forma regulada com precisão.” Ver: Id. *Ibid.*, p. 174-175; Id. **Economia e Sociedade...**, p. 143.

demanda formação profissional⁷²; d) observância ao princípio da separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração⁷³; e) não apropriação do cargo pelo detentor⁷⁴; f) observância ao princípio da documentação dos processos administrativos⁷⁵;

Frente a isso, a dominação legal-racional com quadro administrativo, segundo Weber, pode assumir muitas formas, mas seu tipo puro é a *burocracia*⁷⁶. Esta é constituída por um quadro monocrático⁷⁷ e apresenta as seguintes características: a) funcionários obedientes às obrigações objetivas de seus cargos⁷⁸, aspirantes à estima social estamental pelos dominados⁷⁹; b) nomeação dos funcionários por um superior, em hierarquia rigorosa de cargos, com competências funcionais fixas⁸⁰; c) recrutamento por livre seleção, com base na qualificação profissional, mediante provas e comprovação de títulos⁸¹; d) remuneração por salários fixos, em dinheiro e, de regra, com direito à aposentadoria⁸²; e) exercício do cargo

⁷² Disso decorre que somente aqueles cuja qualificação necessária for comprovada podem ser aceitos como funcionários, a fim de formar um quadro administrativo. Ver: Id. *Ibid.*, loc. cit.; Id. **Economia e Sociedade...**, loc. cit.

⁷³ Trata-se da separação completa entre patrimônio público e patrimônio privado. Segundo Weber, “...a organização moderna do serviço público separa a repartição do domicílio privado do funcionário [...] Os dinheiros e o equipamento público estão divorciados da propriedade privada da autoridade. Essa condição é, em toda a parte, produto de um longo desenvolvimento. Hoje em dia, é observada tanto no setor público como na iniciativa privada.” Ademais, de acordo com o referido autor, “a idéia de que as atividades das repartições estatais são intrinsecamente diferentes, em caráter, da administração dos escritórios das empresas privadas é uma noção da Europa continental”, a qual surge em decorrência da formação do Estado moderno. Ver: Id. *Ibid.*, p. 175; Id. **Economia e Sociedade...**, loc. cit.; Id. **Ensaio...**, op. cit., p. 230-231.

⁷⁴ O “direito ao cargo” apenas serve para assegurar um trabalho objetivo – independente –, apenas vinculado às normas que regem a atividade. Ver: Id. *Ibid.*, p. loc. cit.; Id. **Economia e Sociedade...**, loc. cit.

⁷⁵ Trata-se da redução por escrito. Segundo Weber, “a administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos (‘os arquivos’), preservados em sua forma original ou em esboço.” Nesse sentido, a documentação e o exercício contínuo de atividades pelos funcionários, em conjunto, constituem o escritório, ponto essencial da forma moderna de atividade das associações. Ver: Id. *Ibid.*, loc. cit.; Id. **Economia e Sociedade...**, loc. cit.; Id. **Ensaio...**, op. cit., p. 230.

⁷⁶ O próprio Weber adverte que nenhuma dominação é exclusivamente burocrática, pois não é exercida unicamente por funcionários. Há cargos para os quais o seu detentor é eleito, por exemplo. Ainda, nem o corpo administrativo é constituído apenas de funcionários, apenas sendo o trabalho normal predominantemente realizado por estes. Veja-se o exemplo dos cargos em comissão. Ver: WEBER, op. cit., p. 708.

⁷⁷ Trata-se de um quadro formado por funcionários individuais. Ver: Id. *Ibid.*

⁷⁸ Trata-se do dever de fidelidade ao cargo, o qual diz respeito à sua finalidade objetiva, impessoal.

⁷⁹ De acordo com Weber, “...a posição pessoal do funcionário é determinada de forma seguinte: [...] Quer ocupe um posto público ou privado, o funcionário moderno pretende sempre e habitualmente desfrutar uma *estima social específica* [...] Sua posição social é assegurada pelas normas que se referem à hierarquia ocupada...”. Sobre isso ver: Id. *Ibid.*, p. 176; Id. **Economia e Sociedade...**, p. 144; Id. **Ensaio...**, op. cit., p. 232; Ver também: PRESTES MOTTA, Fernando C.; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986, p. 30-31.

⁸⁰ Id. *Ibid.*, loc. cit.; Id. **Economia e Sociedade...**, loc. cit.; PRESTES MOTTA; BRESSER PEREIRA, *Ibid.*, loc. cit.

⁸¹ Com essa exigência busca-se a superioridade técnica, que anima o avanço da organização burocrática, e a objetividade, havendo, sempre, por trás de todo ato dos funcionários a observância da “razão de Estado”, a subsunção a normas ou a ponderação de fins e meios. WEBER, *Ibid.*, p. 176; Id. **Economia e Sociedade...**, p. 144; PRESTES MOTTA; BRESSER PEREIRA, op. cit., p. 33.

⁸² Id. *Ibid.*, loc. cit.; Id. **Economia e Sociedade...**, loc. cit.; PRESTES MOTTA; BRESSER PEREIRA, *Ibid.*, p. 35-36.

como profissão única ou principal⁸³; f) carreira e vitaliciedade do cargo⁸⁴; g) separação absoluta entre o patrimônio dos funcionários e os meios administrativos e não apropriação do cargo⁸⁵; h) submissão a um sistema de disciplina e controle legais⁸⁶.

Diante disso, a administração burocrática, para Weber, formalmente, constitui-se no modo mais racional de exercício da dominação⁸⁷. Nesse viés, a formação da administração burocrática, pelo aumento da complexidade quantitativa e qualitativa das tarefas político-administrativas, se reflete nas formas de associação modernas, como o Estado⁸⁸.

⁸³ De acordo com Weber, numa organização burocrática, “a ocupação do cargo é uma ‘profissão’. Isso se evidencia, primeiro, na exigência de um treinamento rígido, que demanda toda a capacidade de trabalho durante um longo período de tempo e nos exames especiais que, em geral, são pré-requisitos para o emprego. Além disso, a posição do funcionário tem a natureza de um dever. [...] O ingresso num cargo, inclusive na economia privada, é considerado como a aceitação de uma obrigação específica de administração fiel, em troca de uma existência segura. É decisivo para a natureza específica da fidelidade moderna ao cargo que, no tipo puro, ele não estabeleça uma relação *pessoal*, como era o caso da fé que tinha o senhor ou patriarca nas relações feudais ou patrimoniais. A lealdade moderna é dedicada a finalidades impessoais e funcionais.” Sobre isso ver: Id. *Ibid.*, loc. cit.; Id. **Economia e Sociedade...**, loc. cit.; Id. **Ensaio...**, op. cit., p. 232; PRESTES MOTTA; BRESSER PEREIRA, *Ibid.*, p. 35.

⁸⁴ A carreira refere-se à perspectiva de progressão por critérios de tempo de serviço ou eficiência ou ambos e a vitaliciedade é considerada como regra, mesmo onde há possibilidade de demissões ou reconfirmações periódicas – equivalente à estabilidade. Id. *Ibid.*, loc. cit.; Id. **Economia e Sociedade...**, loc. cit.; PRESTES MOTTA; BRESSER PEREIRA, *Ibid.*, p. 37-38.

⁸⁵ Id. *Ibid.*, loc. cit.; Id. **Economia e Sociedade...**, loc. cit.

⁸⁶ De acordo com Weber, a vinculação da administração ao Direito se dá no Estado Moderno em função da dominação racional-legal, pois o desenvolvimento da “burocracia oferece as atitudes exigidas pelo aparato externo da cultura moderna, na combinação mais favorável. Em geral, somente a burocracia estabeleceu as bases da administração de um Direito racional conceptualmente sistematizado, tendo como fundamento as leis que o período final do Império Romano criou com grande perfeição técnica.” Ver: WEBER, **Ensaio...**, op. cit., p. 251; Id. *Ibid.*, loc. cit.; Id. **Economia e Sociedade...**, loc. cit.

⁸⁷ De acordo com Weber, “a razão decisiva para o progresso da organização burocrática foi sempre a superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização. O mecanismo burocrático plenamente desenvolvido compara-se às outras organizações exatamente da mesma forma pela qual a máquina se compara aos modos não-mecânicos de produção. Precisão, velocidade, clareza, conhecimento dos arquivos, continuidade, discrição, unidade, subordinação rigorosa, redução do atrito e dos custos de material e pessoal – são levados ao ponto ótimo na administração rigorosamente burocrática, especialmente em sua forma monocrática. Em comparação com todas as formas colegiadas, honoríficas e avocacionais de administração, a burocracia treinada é superior, em todos esses pontos.” Ademais, a administração burocrática é considerada pelo autor como tecnicamente superior às demais em função de que possibilita o alcance de maior rendimento, pela sua aplicabilidade formal universal a qualquer tipo de atividade e pela sua confiabilidade. Esta última característica é entendida como calculabilidade, sendo considerada tanto para o dominante quanto para os dominados. Segundo Weber, “a peculiaridade da cultura moderna, e especificamente de sua base técnica e econômica, exige essa ‘calculabilidade’ de resultados. Quando plenamente desenvolvida, a burocracia também se coloca, num sentido específico, sob o princípio do *sine ira ac studio*. Sua natureza específica, bem recebida pelo capitalismo, desenvolve-se mais perfeitamente na medida em que consegue eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio e todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem ao cálculo. É essa a natureza específica da burocracia, louvada como sua virtude especial.” Portanto, em face de todas as razões acima apresentadas, é que se pode considerar as organizações modernas, marcadas pela burocracia, como mais eficientes do que as organizações do tipo antigo e medieval. Ver: Id. **Ensaio...**, op. cit., p. 249-251; Id. **Economia e Sociedade...**, p. 145-146; ETZIONI, op. cit., p. 2.

⁸⁸ Id. *Ibid.*, loc. cit.; Id. **Economia e Sociedade...**, p. 146. É nesse contexto que se formula uma teoria da administração. Nesse viés, a partir do desenvolvimento do capitalismo e da indústria, passa-se a estudar a administração, tanto na esfera pública quanto na privada, para justificar a substituição das formas tradicionais por formas racionalizadas, com a burocratização, a fim de garantir a funcionalidade e a eficiência dos processos produtivos. Com isso, num primeiro momento, surge a chamada Escola Clássica de Administração e o correspondente movimento da Administração Científica. A partir da concepção de *homo economicus*, de acordo

Frente a isso, segundo García-Pelayo, “el Estado occidental europeo se constituyó desde sus comienzos como un orden monocéntrico de gestión y administración burocrática...”⁸⁹. Nesse sentido, a administração pública burocrática formou-se no Estado, como um conjunto de órgãos, destinados a garantir a sua capacidade de exercer suas funções, em todo o seu território, evitando esquivas ao seu poder⁹⁰.

No entanto, pela estrita distinção entre esferas pública e privada, todo o aparelho estatal apenas servia à garantia da ordem. Ou seja, tinha por finalidade garantir aos indivíduos um ambiente seguro para o desenvolvimento de suas iniciativas (privadas), somente intervindo para solucionar eventuais conflitos entre eles⁹¹. Isso ocorreu porque a primeira manifestação do Estado foi a absolutista, em que, segundo Dallari, “...todos os defeitos e virtudes do monarca absoluto foram confundidos com as qualidades do Estado”, do que decorreu a visão do poder público como inimigo da liberdade individual⁹². Com isso, chegasse à segunda manifestação do Estado: o Estado liberal⁹³.

Em face disso, a atuação do Estado, pelo aparato burocrático, era reduzida ao

com a qual o homem é tido como um ser racional, que conhece todos os cursos de ação disponíveis e suas conseqüências, habilitado, portanto, a escolher a melhor alternativa para maximizar os resultados de sua decisão, tal Escola e movimento têm como foco o aperfeiçoamento das regras e da estrutura da organização administrativa. Com isso, pregam a resolução dos problemas das organizações, inclusive os que tangem ao comportamento humano, pela adequação e bom funcionamento das suas estruturas, o que aperfeiçoa a produção. Seus representantes principais foram o norte-americano Frederick W. Taylor e o francês Henri Fayol, dentre outros. Taylor tratou a administração como uma ciência, regida por normas, princípios e leis claramente definidos, cujo objetivo seria assegurar o máximo de prosperidade, ao mesmo tempo, a patrões e empregados, a qual poderia ser aplicável a todas as atividades humanas, inclusive o serviço público. Nesse passo, estabeleceu para a administração quatro princípios fundamentais, quais sejam: 1) desenvolvimento da administração como uma verdadeira ciência; 2) seleção científica do trabalhador; c) instrução e treinamento científico do trabalhador; 4) cooperação íntima entre direção e trabalhadores. Por sua vez, Fayol elaborou a definição do ato de administrar como a combinação entre planejamento, organização, comando, coordenação e controle, a partir da qual estabeleceu outros princípios gerais para a administração. Em reação à Escola Clássica surgiu a Teoria das Relações Humanas, a qual tentou contrapor em face daquela um enfoque informal da administração, baseada na idéia do *homo social*. Desse modo, o foco dessa teoria estava centrado nos aspectos internos e relacionais da organização administrativa, a fim de equilibrar os objetivos da organização com as necessidades sociais dos trabalhadores. Seus representantes principais foram, dentre outros, Mayo, Hawthorne, Lewin. Por fim, além das escolas acima abordadas, outros movimentos foram posteriormente formados para tratar sobre os problemas da administração contemporânea, como a Administração de Recursos Humanos, a Gestão de Pessoas, dentre outros, sobre os quais, não será possível abordar em razão da delimitação do trabalho. Sobre isso ver: TAYLOR, Frederick W. **Princípios de Administração Científica**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1990, p. 23-24, 84; FAYOL, Henri. **Administração Industrial e Geral**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 1994, p. 26, 43-64; PRESTES MOTTA, Fernando C.; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. **Teoria Geral da Administração**. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2004, p. 21-70; ETZIONI, op. cit., p. 27-54.

⁸⁹ GARCÍA-PELAYO, Manuel. **Burocracia y tecnocracia y otros escritos**. Madrid: Alianza, 1974, p. 28.

⁹⁰ CAPELLA, **Fruto...**, op. cit., p. 123-124.

⁹¹ OHLWEILER, Leonel Pires. **A ponderação no regime administrativo brasileiro: contributo da fenomenologia hermenêutica**. 2003. Tese (Doutorado em Direito) – UNISINOS. São Leopoldo, RS, 2003, p.186.

⁹² DALLARI, op. cit., p. 233.

⁹³ O Estado liberal é também chamado de “gendarme”, “polícia” ou “guarda-noturno”. Sobre o Estado liberal e sobre o liberalismo, ver: BOLZAN DE MORAIS; STRECK, p. 44-55; OHLWEILER, op. cit., loc. cit.; DALLARI, op. cit., p. 233-236.

mínimo, observando os limites da esfera pública⁹⁴. Em função disso, a administração desenvolveu-se sob certos princípios, para manter a liberdade e a igualdade individuais em face do poder público. Dentre esses se destacam o da separação de poderes e o da legalidade, que representavam a racionalização e a centralização do poder, pela vinculação dos órgãos estatais à atribuição de certas funções e à vontade geral expressa na lei, para garantir imparcialidade, impessoalidade, estabilidade e evitar arbitrariedades⁹⁵. Assim, o Estado Liberal gerou uma administração pública específica⁹⁶, cujas funções, prerrogativas e limites eram estabelecidos e vinculados estritamente pelo Direito.

Entretanto, o Estado Liberal sofre uma transformação, pois, no século XX, se mostrou insuficiente em face da realidade social⁹⁷. Nesse passo, a intervenção estatal se fez necessária, passando a sua atividade a adquirir um viés prestacional, com a institucionalização dos direitos sociais⁹⁸. Surge, então, o Estado Social⁹⁹.

Nesse diapasão, a transformação do Estado de Liberal em Social significou o intento de sua adaptação às condições sociais da era industrial e pós-industrial, com seus novos e complexos problemas¹⁰⁰. Com isso, ele passa a ser considerado responsável pela regulação do sistema social, com a tarefa de implantar medidas para estruturá-lo¹⁰¹. Então, a administração pública passa a ter que lidar com a tarefa de correção dos efeitos desses problemas.

⁹⁴ É por possibilitar a separação entre essas esferas que a burocracia permite a criação de uma administração propriamente pública para atender aos desígnios do poder no Estado ocidental moderno nesse período. Isso porque, segundo Weber, “somente com a burocratização do Estado e do Direito em geral, vemos uma possibilidade definida de separar, clara e conceptualmente, uma ordem jurídica ‘objetiva’ dos ‘direitos subjetivos’ do indivíduo, que ela garante; de separar o Direito ‘Público’ do Direito ‘Privado’. O primeiro regulamente as inter-relações das autoridades públicas e suas relações com os ‘súditos’; o Direito Privado regulamenta as relações dos indivíduos governados entre si. Essa separação conceptual pressupõe a separação conceptual do ‘Estado’, como um portador abstrato de prerrogativas soberanas e o criador de ‘normas jurídicas’, das ‘autorizações’ pessoais dos indivíduos. Essas formas conceptuais estão, necessariamente, distantes da natureza das estruturas da autoridade pré-burocrática, e especialmente das estruturas patrimoniais e feudais. Essa separação conceptual entre o privado e o público foi concebida e realizada, primeiramente, nas comunidades urbanas, pois tão logo os ocupantes dos postos eram determinados pelas *eleições* periódicas, o detentor individual do poder, mesmo que ocupasse a mais alta posição, evidentemente, já não era igual ao homem que possuía autoridade ‘por sua própria conta’. Não obstante, coube à total despersonalização da direção administrativa pela burocracia, e à sistematização racional do Direito, realizar a separação entre o público e o privado, cabalmente e em princípio.” Sobre isso ver: WEBER, **Ensaaios...**, op. cit., p. 276-277.

⁹⁵ OHLWEILER, op. cit., p. 187-191.

⁹⁶ Id. Ibid., p. 191.

⁹⁷ Nesse período, em função do crescimento urbano e do surgimento do proletariado, exigiu-se do Estado uma atuação diferente daquela até então realizada, para resolver os problemas econômicos e sociais da maioria da população, decorrentes da ilusão de igualdade de direitos e de liberdade estabelecida pelo liberalismo. Sobre isso ver: BOLZAN DE MORAIS; STRECK, Ibid., p. 59-62; DALLARI, op. cit., p. 235-238.

⁹⁸ OHLWEILER, op. cit., p. 197-198; BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 186.

⁹⁹ O Estado Social é também chamado de *Welfare State*, Estado de Bem-estar Social. Sobre isto ver: BOLZAN DE MORAIS; STRECK, op. cit., p. 58-67; GARCÍA-PELAYO, Manuel. **Las transformaciones del Estado contemporáneo**. 10. reimpressão. Madrid: Alianza, 1996.

¹⁰⁰ GARCÍA-PELAYO, **Las transformaciones...**, op. cit., p. 15-18.

¹⁰¹ Id. Ibid., p. 48.

Frente a isso, segundo Capella, “a partir do ponto de vista da organicidade do estado, sua configuração intervencionista supõe o desenvolvimento de novos aparelhos para realizar as [suas novas] funções...”¹⁰². Nessa trilha, criam-se novas instituições estatais, provocando o crescimento da administração burocrática¹⁰³. Assim, o Estado, que antes destacava a função legislativa, passa a enfatizar sua atuação pela função administrativa, legitimando-se pelo seu desempenho, isto é, pela eficiência de sua gestão¹⁰⁴.

Ainda, no Estado Social, a distinção estanque entre Estado e sociedade civil, entre esfera pública e privada, começa a perder força. Há, nesse sentido, com a institucionalização de direitos sociais, um processo de democratização das relações sociais¹⁰⁵. Isso gera a abertura de canais para a participação de novos atores no processo decisório público, isto é, para a participação da sociedade civil na manifestação de suas demandas¹⁰⁶.

Diante disso, o crescimento da burocracia, como instrumento de concretização das novas funções estatais, vai de encontro a esse processo de democratização¹⁰⁷. Isso porque, a gestão pública, ao ter adquirir novas funções e atividades, torna-se cada vez mais complexa, técnica, exigindo conhecimentos especializados, dos quais, em regra, apenas os burocratas dispunham, afastando-se da seara do debate democrático¹⁰⁸. Assim, conforme Bolzan de Moraes, burocracia e democracia parecem andar em sentidos opostos, pois,

...pode-se dizer, sinteticamente, que enquanto a democracia tem uma trajetória ascendente, a burocracia faz o percurso inverso, ou seja, descendente, como uma estratégia decisória de caráter técnico-burocrático, o que torna frágeis os vínculos que conectam a demanda social, de caráter político, da resposta institucional, de cunho tecnocrático.¹⁰⁹

¹⁰² CAPELLA, **Fruto...**, op. cit., p. 190.

¹⁰³ Id. *Ibid.*, loc. cit.

¹⁰⁴ GARCÍA-PELAYO, **Las transformaciones...**, op. cit., p.38.

¹⁰⁵ BOLZAN DE MORAIS, **As Crises do Estado...**, op. cit., p. 36.

¹⁰⁶ Id. *Ibid.*, loc. cit.

¹⁰⁷ Segundo Weber, “o progresso da burocratização na própria administração estatal é um fenômeno paralelo da democracia, [...], mas esta...] inevitavelmente entra em conflito com as tendências burocráticas que, pela sua luta contra o Governo dos notáveis, ela [própria] produziu.” Ver: WEBER, **Ensaio...**, op. cit., p. 260-262.

¹⁰⁸ TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. Estado, democracia e administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p. 36; Para Weber, a administração burocrática nada mais é do que uma forma de dominação em virtude do conhecimento, sendo este o seu caráter fundamental especificamente racional. Nesse passo, a burocracia constitui-se em instrumento de poder, colocado nas mãos dos dominantes (Estado), pelo conhecimento profissional. Assim, o poder é fortalecido e assegurado pela dependência da burocracia gerada nos dominados pela especialização e saberes práticos relativos aos serviços que em sua estrutura são desempenhados. Nesse viés, do ponto de vista social, a dominação exercida com base num quadro administrativo burocrático se impõe mediante um nivelamento de dupla face: o nivelamento dos funcionários (estamental), no interesse da possibilidade de recrutamento universal a partir dos profissionais mais qualificados, e o nivelamento social, dos dominados diante do grupo dominante. A isso, Weber denomina de “nivelamento das diferenças econômicas e sociais”. Isso ocorre, de acordo com o autor, em razão da subordinação, característica da dominação racional-legal burocrática, do poder de mando à normas abstratas, que resulta da exigência de igualdade jurídica pessoal e objetiva. Ver: WEBER, op. cit., p. 179; 738-741; Id. **Economia e Sociedade...**, op. cit., p. 147, 219-222.

¹⁰⁹ BOLZAN DE MORAIS, **As Crises do Estado...**, op. cit., p. 36-37 (nota de rodapé n. 25). No mesmo sentido, o próprio Weber afirma que a “...democracia, como tal, apesar de fomentar inevitavelmente, mas sem querer, a burocratização, e também por causa disso, é inimiga do “domínio” da burocracia, podendo criar, neste papel,

Portanto, o poder centrado no Estado começa a se dissolver. O Estado Social encontra obstáculos para a sua atuação e entra em crise¹¹⁰. O poder, até então ainda visto como soberania, passa a perder lugar para outras formas. O pensamento político moderno, que já não podia mais sustentar a distinção estrita entre Estado e sociedade civil, entre poder político e poder econômico, enfraquece. Novas perspectivas são desveladas acerca do poder e o Estado, num contexto crítico, o que gera a procura por novas formas de administração, da qual emergem propostas de reformas administrativas tais como a gerencial. Sobre isto, tratar-se-á em seguida.

1.1.3. A “nova administração pública”: o Estado e a pulverização do poder no contexto contemporâneo

A partir do contexto acima abordado, iniciam-se tentativas para o enfrentamento dos problemas gerados pela crise do Estado Social. Nessa trilha, um novo conceito de Estado é produzido¹¹¹. Surge, com isso, o Estado Democrático de Direito, como um aprofundamento dos modelos anteriores, preservando, ao mesmo tempo, as garantias e liberdades individuais e a questão social¹¹². Em razão disso, o Estado passa por uma qualificação, expressa na busca pela igualdade¹¹³ não mais apenas formal, mas material. Assim, aumenta a complexidade do conteúdo do Estado, o que traz preocupação com a transformação do *status quo*¹¹⁴.

rupturas e obstáculos muito sensíveis para a organização burocrática.[...] O poder da burocracia plenamente desenvolvida é sempre muito grande [...] Toda burocracia procura aumentar mais ainda [...] superioridade do profissional instruído, ao guardar segredo sobre seus conhecimentos e intenções. Tendencialmente, a administração burocrática é sempre uma administração que exclui o público [a publicidade]. A burocracia oculta, na medida do possível, seu saber e seu fazer [sua atividade] da crítica [frente à crítica]. Ver: WEBER, op. cit., p. 743-744; Id. **Economia e Sociedade...**, p. 224-225.

¹¹⁰ Essa crise, conforme Bolzan de Moraes, manifestou-se sob três aspectos principais. São estes os seguintes: a) crise fiscal, definida por uma defasagem da poupança pública, em função de políticas públicas transitórias que acabaram se tornando permanentes; b) crise ideológica, relativa ao embate entre a democratização do acesso ao espaço público da política e a burocratização da forma de gestão estatal utilizada como instrumento para responder às demandas e pretensões sociais crescentes; c) crise filosófica, que afetou as bases sobre as quais se assentava o modelo de Estado Social, manifesta na sua incapacidade em construir o protótipo antropológico de agentes dotados de uma compreensão coletiva, pois o que se observou foi a transformação do indivíduo liberal em cliente da administração ou a adoção de estratégias clientelistas de distribuição das respostas estatais e dos serviços públicos. Ademais, segundo Bresser Pereira, a crise ideológica pode, também, ser identificada como a crise da forma burocrática de administrar o Estado, a qual se manifestou nos custos crescentes da máquina estatal e na baixa qualidade e na ineficiência dos serviços sociais prestados ao cidadão. Sobre isso ver: BOLZAN DE MORAIS, *Ibid.*, p. 41-44; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34, 1998, p. 36.

¹¹¹ BOLZAN DE MORAIS; STRECK, op. cit., p. 132.

¹¹² Id. *Ibid.*, loc. cit; STRECK, **Hermenêutica...**, op. cit., p. 37; Id. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica – Uma Nova Crítica do Direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 84-85.

¹¹³ BOLZAN DE MORAIS; STRECK, *Ibid.*, loc. cit.

¹¹⁴ Id. *Ibid.*, p. 89.

Frente a isso, percebe-se, paralelamente ao aprofundamento democrático das sociedades e, em consequência, do Estado, uma contínua e crescente dispersão nos centros de poder¹¹⁵. Desse modo, o poder não pode mais ser sustentado como soberania. A distinção estática entre sociedade civil e Estado, entre este e o mercado econômico, esvaiu-se. A partir disso, novos atores assumem o poder político, o que imprime à ação estatal o reflexo de interesses e forças que, até então, não lhe eram próprias¹¹⁶.

Esse contexto fundamenta-se sobre uma mudança de perspectiva, pela qual se verifica que há “...formas de exercício do poder diferentes do Estado, a este articuladas de maneira variadas e que são indispensáveis inclusive a sua sustentação e atuação eficaz”¹¹⁷. Ou seja, percebe-se que o poder não é único ou centralizado, pois há poderes diversos, muitos dos quais não foram criados pelo Estado, nem foram reduzidos ao seu aparelho institucional¹¹⁸. Então, constata-se que o poder não se situa, de fato, em nenhum ponto determinado da estrutura social, pois o que existe são relações ou práticas de poder. Desse modo, o poder é algo que se exerce em vários níveis do tecido social, referindo-se ou não ao Estado¹¹⁹.

Diante disso, a realidade contemporânea caracteriza-se por uma (re)pulverização dos *loci* de poder. Com isso, monta-se um cenário de transição, que exige a construção de formas diferentes de organização política e a reformulação do Estado¹²⁰. Isso envolve a reestruturação da administração estatal¹²¹. Nesse contexto, emerge o movimento da “nova administração

¹¹⁵ BOLZAN DE MORAIS, *As Crises do Estado...*, op.cit., p. 27.

¹¹⁶ Id. Ibid., p. 29. De acordo com Capella, isso representa o surgimento de um novo campo de poder, o qual se constitui num âmbito supra-estatal. A isto o referido autor chama de “soberano privado supra-estatal difuso”. Este é formado pelo poder estratégico conjunto das empresas transnacionais e dos conglomerados financeiros e se legitima mediante um discurso de eficácia e eficiência. Exemplo disso, como se verá adiante, é a emergência da gestão gerencial. Ver: CAPELLA, *Fruto...*, op. cit., p. 254-265.

¹¹⁷ MACHADO, Roberto. Introdução. In: FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. 17. ed. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2002, p. X.

¹¹⁸ Segundo Foucault, “...a teoria do Estado, a análise tradicional dos aparelhos do Estado sem dúvida não esgotam o campo de exercício e de funcionamento do poder. Existe atualmente um grande desconhecido: quem exerce o poder? Onde o exerce? [...] [Assim,] a questão do poder fica empobrecida quando é colocada unicamente em termos de legislação, de Constituição, ou somente em termos de Estado ou de aparelho do Estado. O poder é mais complicado, muito mais denso e difuso que um conjunto de leis ou um aparelho de Estado.”¹¹⁸

FOUCAULT, op. cit., p. 75, 221; MACHADO, Ibid., p. XII.

¹¹⁹ Id. Ibid., p. XII, XIV.

¹²⁰ LECOURT, Dominique. O fim do Estado é inevitável? In: LE NOUVELLE OBSERVATEUR (ed.). *Café Philo: as grandes indagações da filosofia*. Tradução de Procópio Abreu e revisão Danilo Marcondes. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999, p. 53; FLEURY, Sonia. Reforma del Estado. *RAP*, Vol. 35, n. 5, Set.-Out. 2001, Rio de Janeiro: FGV, p.7-48.

¹²¹ De acordo com Crozier, no mundo ocidental (inclusive nos países de colonização ocidental), é universal a crise da administração pública, pois a complexidade da vida contemporânea gera maiores demandas e necessidades sociais, as quais são dirigidas ao Estado. Este, por sua vez, em função do aumento dessas demandas e necessidades precisa intervir, ao mesmo tempo em que enfrenta as pressões do mercado econômico, o qual exige que aquele não intervenha, tentando manter vigente a distinção estrita entre esfera pública e esfera privada. Isso gera, segundo o referido autor, um paradoxo, qual seja, “un tejido social más complejo exige mayor

pública” (gerencialismo), como uma das várias propostas para a adequação da administração pública às novas perspectivas sobre o poder e o Estado na cena hodierna¹²².

O gerencialismo busca inspiração na administração de empresas privadas, visando tornar a administração pública eficiente e efetiva¹²³. Nesse passo, configurou-se como um conjunto de respostas e questionamentos à crise do Estado Social, deflagrada, na década de 1980, nos países centrais, em especial na Grã-Bretanha e nos EUA¹²⁴. Em seguida, tal crise e o movimento de reforma gerencial estenderam-se, principalmente nos anos de 1990, a outros países, para atender às exigências econômicas de maior eficiência estatal, transformando-se num “movimento transnacional”¹²⁵.

Nesse cenário, visa romper com o modelo burocrático, por entendê-lo ineficiente¹²⁶.

atención, mayor cuidado. [...] cuanto mayor es la libertad de los participantes en lo juego social es necesaria mayor organización.” Assim, esse paradoxo resulta na crise universal da administração pública contemporânea. Sobre isso ver: CROZIER, Michel. **Estado Moderno, Estado modesto** – Estrategia para el cambio. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 65-66.

¹²² Tem-se ciência de que, hoje, o movimento de reformas administrativas gerenciais não é o único existente. No entanto, por motivos de delimitação do trabalho, por entender-se que a administração gerencial, dentre as novas propostas de gestão pública, é a que tem maior destaque, em função de sua implementação nos mais diversos países, a análise será à esta restrita. Sobre outras perspectivas, além da gerencial, para a administração pública, ver: NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004; FLEURY, op. cit., p. 11-21.

¹²³ BRESSER PEREIRA, op. cit., p. 17-18. Aqui se verifica a adoção do discurso de eficácia e eficiência próprio do novo campo de poder “soberano privado supra-estatal difuso”, de que fala Capella. Ver nota n. 121.

¹²⁴ O movimento de reformas gerenciais também adquiriu destaque em outros países, tais como a Nova Zelândia e a Austrália, dentre outros. Deve-se considerar que, apesar de possuir um alcance mundial, o impacto das reformas gerenciais é variável, estando condicionado às peculiaridades históricas, culturais, políticas e administrativas dos diferentes países nos quais foram implantadas. Entretanto, segundo Ferlie *et al*, pode-se constatar que o maior impacto da administração gerencial se deu em países de origem anglo-saxã em contraste com países da Europa continental (e países por estes colonizados). Sobre isso ver: Id. *Ibid.*, p. 51-52; FERLIE, Ewan, *et al*. **A nova administração pública em ação**. Brasília: UNB, 1999, p. 35.

¹²⁵ De acordo com Dias, “o movimento da Reforma Administrativa gerencial, ao contrário dos anteriores, é um movimento transnacional, sobretudo nos países da periferia do sistema mundial. Os proponentes das reformas administrativas – governos, estudiosos e técnicos reformistas – alegam que essa ‘coincidência’ de modelos de reforma se deve a um consenso em torno da melhor idéia do que seja administrar o Estado, que gravita na apregoada idéia da Administração Pública gerencial, e que esses modelos semelhantes de reformas derivam de fenômenos ainda maiores, como a globalização e a formação de blocos econômicos em todo o mundo. Um outro grupo de críticos atribui a identidade das Reformas Administrativas a uma ‘imposição’ do FMI (Fundo Monetário Internacional), sobretudo àqueles países em desenvolvimento, dependentes de financiamentos e investimentos do Fundo, como seria o caso do Brasil.” Sobre as reformas gerenciais ocorridas no Brasil tratar-se-á em seguida, na segundo sub-item desta parte do primeiro capítulo, Ver: DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Direito Administrativo Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003, p. 200.

¹²⁶ A crítica gerencial à burocracia não foi a primeira a ser produzida. Antes dela, muitos sociólogos já haviam tratado sobre os problemas gerados pela burocratização das organizações modernas. Tais críticas foram direcionadas ao tipo ideal weberiano e englobam aquelas elaboradas por Merton, Selznick, Crozier e Michels, dentre outros. Tais críticas formam o que se convencionou classificar como “conceito negativo de burocracia”. Nesse viés, Merton adverte que o apego obsessivo e seguimento estrito dos indivíduos às regras burocráticas torna a observância a tais regras um fim e não mais um meio, impedindo a eficiência organizacional (trata-se do que o autor chama de “o molde da personalidade do burocrata”). Por sua vez, Selznick alerta que o excessivo apego às regras impossibilita o alcance dos objetivos organizacionais, pois o ideal impessoal da burocracia é fictício, já que os indivíduos não podem ser reduzidos a um papel social específico e não abandonam sua personalidade ao realizarem suas atividades nas organizações administrativas. Crozier, a seu turno, trata do círculo vicioso formado pela rigidez da burocracia, o qual ocorre em razão do reforço e extensão das suas regras

Com isso, baseia-se na idéia de transferir maiores autonomia e responsabilidade para o administrador público¹²⁷, bem como na idéia de direcionar a gestão pública ao atendimento do cidadão, considerado como cliente de serviços públicos¹²⁸. Outrossim, almeja aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos estatais, com uma administração baseada em critérios de descentralização de atividades para unidades subnacionais e de desconcentração (delegação) de decisões para agências executoras de políticas públicas¹²⁹. Assim, a administração gerencial se realiza pela separação dos órgãos de formulação de políticas públicas daqueles que executam os serviços, que adquirem a condição de unidades autônomas¹³⁰.

Ademais, porque pautado pelo direcionamento da atuação administrativa ao alcance

quando elas não mais permitem realizar as atividades prescritas de modo adequado. Ademais, o referido autor sustenta que a burocracia se constitui numa solução organizacional para evitar conflitos, mediante a despersonalização e estruturação das relações entre os indivíduos e os grupos de poder. Por fim, Michels afirma que a adoção de características burocráticas por uma organização gera, necessariamente, um grupo monopolizador do poder e das decisões (oligarquia), que tende a se perpetuar, impedindo mudanças. Há muitos outros críticos da burocracia, os quais abrangem seus problemas sob as mais diversas perspectivas. No entanto, em função da extensão do trabalho, não será possível tratar sobre os seus trabalhos. Sobre isso ver: MERTON, Robert K. **Sociologia: teoria e estrutura**. Trad. Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1970, p. 274-282 ; Id. **Estrutura burocrática e personalidade**. In: CAMPOS, Edmundo. (org.). **Sociologia da Burocracia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1971, p. 107-124; CROZIER, Michel. **El fenómeno burocrático**. Vol. II. Buenos Aires: Amorrortu ediciones, s. d., p. 54-102; SELZNICK, Philip. **A liderança na administração: uma interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: FGV, 1971, p. 77-113; Id. **The Moral...**, op. cit., p. 231-248, 265-288; MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Trad. Arthur Chandon. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 105-113, 225-236; Id. **A tendência burocrática dos partidos políticos**. In: CAMPOS, Ibid., p. 101-106; PRESTES MOTTA; VASCONCELOS, op. cit., p. 141-161; GUERREIRO RAMOS, Alberto. **Administração e Estratégia do Desenvolvimento – Elementos de uma Sociologia Especial da Administração**. Rio de Janeiro: FGV, 1966, p. 246-254; Id. **Administração e contexto brasileiro – Esboço de uma Teoria Geral da Administração**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983, p. 186-191.

¹²⁷ BRESSER PEREIRA, op. cit., p. 109. Isso envolve uma mudança não somente da estrutura organizacional da administração, mas uma mudança no sistema administrativo como um todo. Nesse sentido, isso implica uma séria alteração nos papéis desempenhados pelos administradores e administrados, bem como na relação entre eles. Tais alterações referem-se, sobretudo, a administradores e administrados mais ativos, em contraste com a passividade gerada pela burocracia. Sobre isso ver: FERLIE *et al.*, op. cit., p. 45-48, 57-96.

¹²⁸ Por essa razão, a reforma gerencial busca inspiração na administração privada. Contudo, seus idealizadores e defensores argumentam que a gestão gerencial como nova forma de administração pública diferencia-se da administração das empresas privadas, porque, ao contrário desta, não objetiva o lucro, mas o interesse público, pressupondo procedimentos democráticos, os quais não têm espaço numa empresa privada. Ver: OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 5. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995, p. 181-212; BRESSER PEREIRA, op. cit., p. 110.

¹²⁹ BRESSER PEREIRA, Ibid., loc. cit.

¹³⁰ Nesse sentido, a administração gerencial define-se pela distinção entre dois tipos de unidades descentralizadas, quais sejam as agências que realizam atividades exclusivas do Estado e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder estatal não está envolvido. Ainda, o gerencialismo caracteriza-se pela transferência ao setor público não estatal dos serviços sociais e científicos competitivos, pela terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas. Isso se baseia na idéia de propriedade pública não-estatal, a qual é composta por organizações de direito privado, que possuem finalidades públicas, sem fins lucrativos. Esse setor é tido como público porque deve se dedicar ao interesse público, o qual deve ser de todos e para todos, não visando ao lucro. E, é não-estatal no sentido de que não faz parte do aparelho do Estado, apesar de ser, ainda que apenas em parte, financiado ou subsidiado pelo mesmo. Exemplo disso são as universidades norte-americanas. Sobre isto ver: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma Gerencial de 1995. Cadernos Adenauer II - Burocracia e reforma do Estado**, n. 3, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, jul. 2001, p. 38; **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: _____; SPINK, Peter. (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998, p. 237-270.

da eficiência e ao atendimento dos cidadãos-clientes, o gerencialismo disseminou a idéia de adotar, nas instituições estatais, a gestão pela qualidade total, antes já utilizada em empresas privadas. Esta constitui-se num conjunto de princípios, ferramentas e procedimentos, pelos quais se busca a segurança e o diagnóstico e prevenção de falhas em todas as fases do processo produtivo de uma organização, com envolvimento da totalidade de seus recursos humanos, para proporcionar produtos/serviços adequados ao uso, satisfazendo os clientes.¹³¹

Foi criada na primeira metade do século XX nos EUA, para lidar com o crescimento de volume e complexidade na produção de bens e na prestação de serviços.¹³² Desse modo, essa forma de gestão nasceu a partir da elaboração do controle de qualidade, derivado das experiências de Walter Shewhart e sua equipe em diversas empresas norte-americanas.¹³³

No entanto, porque criado no período de predomínio do taylorismo, o controle de qualidade não foi bem explorado nos EUA.¹³⁴ Em face disso, no início da década de 1950,

¹³¹ Na literatura especializada não há um conceito único para a gestão pela qualidade total. Há definições concentradas no caráter global dessa forma de gestão para a busca da minimização dos custos e a otimização no processo produtivo e, em consequência, no produto final objeto da atividade da empresa ou organização que a adotar, tais como as trazidas por Deming, Juran, Hutchins, Monteiro e Campos. Também, há definições que enfatizam seu caráter metodológico, como aquela elaborada por Carr e Littman. E, há a definição de Barro, a qual destaca que o termo “total” não significa que a qualidade ocorra sempre, com completa ausência de falhas no processo produtivo, mas sim quer dizer que para essa forma de gestão é necessária a mobilização da totalidade dos recursos humanos da empresa. Diante disso, para atender aos fins desse trabalho e estabelecer, de modo didático, no que consiste essa forma de gestão, ainda que em linhas gerais, optou-se por reunir essas perspectivas para a sua definição. Sobre isso ver: DEMING, W. E. **Qualidade: a revolução da administração**. Trad. Clave Comunicações e Recursos Humanos. Rio de Janeiro: Marques Saraiva, 1990, p. 37; JURAN, J. M.; GRZYNA, Frank M. **Controle da qualidade**. Vol. I. Trad. Maria Cláudia de Oliveira Santos (coord.). São Paulo: Makron, McGraw-Hill, 1991, p. 11-16; HUTCHINS, David. **Sucesso através da qualidade total**. Trad. Luis Edmundo Bastos Soledad. Rio de Janeiro: Imagem Ed., 1992, p. 3-5, 10-12; MONTEIRO, op. cit., p. 19; CAMPOS, Vicente Falconi. **Gerência de qualidade total**: estratégia para aumentar a competitividade da empresa brasileira. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, Escola de Engenharia da UFMG; Rio de Janeiro: Bloch Ed., 1990, p. 30-32; CARR, David K.; LITTMAN, Ian D. **Excelência nos serviços públicos**: gerência da qualidade total na década de 90. Trad. Heloisa Martins-Costa, Mariluce Filizola C. Pessoa, Vicente Ambrósio Júnior. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 1992, p. 3; BARROS, Claudius D’Artagnan C. **Sensibilizando para a qualidade**. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 1992, p. 39.

¹³² JURAN, J. M. **Juran na liderança pela qualidade**. Trad. João Mário Csillag. 2 ed. São Paulo: Pioneira, 1993, p. 4-5.

¹³³ Na década de 1920, nos laboratórios da companhia de telefones Bell, Walter Shewhart criou um controle da qualidade em fabricação, baseado em métodos estatísticos, ao qual denominou controle estatístico de processo (*statistical process control*). Esse controle destinava-se a monitorar a consistência e a diagnosticar os problemas no âmbito dos processos de trabalho das organizações. Ainda, ele elaborou o ciclo PDCA (do inglês *Plan-Do-Check-Act*, ou seja, planejar-executar-verificar-agir), para melhorar o modo como se realiza o trabalho. Ele desenvolveu esse tipo de controle da qualidade, também, na fábrica Hawtorne, da Western Electric Corporation. Nesse período, Shewhart teve muitos alunos que continuaram a desenvolver o controle de qualidade, traçando os princípios e procedimentos que caracterizam, hoje, a gestão pela qualidade total. Dentre esses alunos, destacam J. M. Juran e William Edwards Deming, autores de importantes obras sobre o tema. Sobre isso ver: CARR; LITTMAN, op. cit., p. 24; HUTCHINS, op. cit., p. 218; JURAN, op. cit., p. 5.

¹³⁴ Quando o controle da qualidade foi elaborado por Shewhart, vigia, no contexto norte-americano, a teoria administrativa de Taylor. Essa teoria pregava a separação entre o planejamento e a execução dos processos produtivos, o que gerava, ao mesmo tempo, um aumento de produtividade e um decréscimo na qualidade. Para lidar com essa situação, diversas empresas, destacando-se entre estas a Ford Motor Company, adotaram a inspeção pós-produção. Essa medida, contudo, revelou-se insuficiente, pois não prevenia a ocorrência de erros e defeitos. Com isso, ao ser criado o controle estatístico da qualidade, este passou a ser utilizado em muitas

essa forma de gestão encontrou espaço para o seu desenvolvimento no Japão¹³⁵, pelo trabalho de alguns discípulos de Shewhart, como W. E. Deming¹³⁶ e de J. M. Juran¹³⁷.

Nesse norte, diante do êxito obtido com o seu desenvolvimento no Japão, a partir da

organizações, justificando, inclusive, a sua adoção pela indústria de defesa, durante a Segunda Guerra Mundial, o que foi endossado pelo Ministério da Guerra dos EUA. No entanto, a própria guerra levou as empresas norte-americanas a abandonarem o controle da qualidade, em razão da enorme quantidade de produtos a serem produzidos e a priorização do cumprimento dos prazos de entrega. Sobre isso ver: HUTCHINS, *Ibid.*, p. 218-219; CARR; LITTMAN, *Ibid.*, p. 25; JURAN, *Ibid.*, p. 6-7.

¹³⁵ Após a Segunda Guerra Mundial a economia japonesa restou arruinada, do que resultou a ineficiência e a falta de competitividade de sua indústria. Para solucionar seus problemas, os japoneses buscaram o aprendizado do gerenciamento da qualidade, a partir do contato com as forças de ocupação norte-americanas que se encontravam em seu país. Com isso, convidaram conferencistas estrangeiros para conduzir cursos de treinamento, dentre estes Deming e Juran, professores que trabalharam com Shewhart e que, mais tarde, desenvolveram seus próprios princípios relativos à gestão da qualidade. Após a realização desses cursos, os japoneses, então, expandiram os conceitos que lhes foram ensinados, desenvolvendo a gestão pela qualidade e tornando sua indústria padrão de referência internacional. Por fim, deve-se mencionar o destaque, dentre os desdobramentos sobre a qualidade total desenvolvidos pelos japoneses, a elaboração da teoria dos “Cinco S” e dos círculos da qualidade de Kaoru Ishikawa. Os “cinco S” são cinco sentidos a serem desenvolvidos pelas pessoas para evitar desperdícios e perdas na gestão. São estes os sentidos de utilização (*Seiri*), de ordem e sistematização (*Seiton*), de limpeza (*Seiso*), de saúde (*Seiketsu*) e de disciplina (*Shitsuke*). Já os círculos da qualidade tratam-se de pequenas equipes de gerentes, trabalhadores e supervisores treinados em controle estatístico de processos, ciclo PDCA e solução de problemas em grupo. Sobre isso ver: CARR, LITTMAN, *Ibid.*, p. 26-28; JURAN, *Ibid.*, p. 7-9; HUTCHINS, *Ibid.*, p. 220-223; PINHEIRO, José Rodrigues. **A qualidade total no Poder Judiciário**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 1997, p. 34-44.

¹³⁶ O método de administração elaborado por Deming baseia-se em 14 (quatorze) princípios ou pontos principais, a serem seguidos para que se alcance a qualidade no processo produtivo, aplicáveis, segundo o autor, a qualquer espécie de empresa ou organização. São estes princípios os seguintes: 1) estabelecer a constância da finalidade para melhorar o produto ou serviço; 2) adotar a nova filosofia da qualidade para conscientizar a administração de suas responsabilidades e assumir a liderança no processo de transformação da empresa; 3) deixar a dependência da inspeção em massa, introduzindo a qualidade no produto deste o primeiro estágio do processo produtivo; 4) cessar a prática de aprovar orçamentos com base no preço, minimizando o custo total pelo estabelecimento de relações de longo prazo com um só fornecedor para cada item; 5) melhorar constantemente o sistema de produção ou prestação de serviço; 6) instituir, permanentemente, treinamento em serviço; 7) instituir a liderança; 8) eliminar o medo; 9) eliminar as barreiras entre os departamentos; 10) eliminar lemas, exortações e metas para a mão-de-obra que exijam nível de falhas zero e estabelecer novos níveis de produtividade; 11) eliminar padrões numéricos (quotas) e a administração por objetivos, substituindo-os pela administração por processos através dos exemplos da liderança; 12) remover as barreiras ao orgulho dos empregados e administração quanto ao seu desempenho; 13) instituir um forte programa de educação e aperfeiçoamento; 14) engajar todos no processo de realizar a transformação na empresa. Sobre isso ver: DEMING, *op. cit.*, p. 18-19.

¹³⁷ Juran argumentava que a qualidade abrangia mais do que a conformidade do produto às especificações técnicas a este referentes, incluindo a sua adequação ao uso e a satisfação dos clientes, o que deveria ser alcançado pela ausência de falhas durante todo o processo produtivo. Desse modo, ele criou a teoria denominada de “Trilogia Juran”, segundo a qual a gestão deve ser realizada através de três processos interligados. Esses processos são os seguintes: a) planejamento da qualidade: é a atividade inicial de desenvolvimento dos produtos e processos para atender às necessidades dos clientes. Envolve a determinação de quem são os clientes, quais são suas necessidades, o desenvolvimento das características de produtos que respondam a essas necessidades, o desenvolvimento de processos capazes de produzir tais características e a transferência dos planos resultantes disso tudo às equipes de produção; b) controle da qualidade: é a atividade seguinte, realizada para avaliar o desempenho do produto, comparar esse desempenho com as metas do produto e atuar sobre a diferença resultante disso, com o intento de prevenir maiores deficiências e desperdícios; c) aperfeiçoamento da qualidade: esse terceiro processo se destina a elevar o desempenho da qualidade a níveis novos, mediante o estabelecimento da infra-estrutura necessária para assegurar melhoria na qualidade anual, a identificação das necessidades específicas para a melhoria (projetos), o estabelecimento de uma equipe para cada projeto, responsável pelo seu sucesso, fornecimento de recursos, motivação e treinamento necessário às equipes para diagnosticar as causas, estimular soluções e estabelecer controles para manter os ganhos. Sobre isso ver: JURAN, **Juran na liderança...**, *op. cit.*, p. 21-25; Id. **Juran planejando para a qualidade**. 2. ed. Trad. João Mário Csillag e Cláudio Csillag. São Paulo: Livraria Pioneira Ed., 1992, p. 12-13; Id.; GRZYNA, **Controle...**, *op. cit.*, p. 18-21.

década de 1980, organizações de todo o mundo passaram a aplicar os seus instrumentos. No entanto, as primeiras iniciativas falharam. Somente no final daquela década e início dos anos 1990, a gestão pela qualidade foi retomada.¹³⁸ Nessa época, foram elaboradas as normas ISO 9001, para estabelecer padrões internacionais para essa gestão¹³⁹. Assim, a gestão pela qualidade foi adotada pelo movimento das reformas gerenciais da administração pública.

Diante disso, no gerencialismo, pela utilização da gestão pela qualidade, muda a forma de controle dos atos da administração pública. Nesse passo, abandona-se o controle burocrático de procedimentos. Com isso, passa-se a realizar um controle diferenciado, com quatro aspectos: 1) controle de resultados, por indicadores de desempenho, voltados para critérios de qualidade, estipulados em contratos de gestão; 2) controle contábil de custos; 3) controle de competição administrada (formação de “quase-mercados” pelas agências públicas); 4) controle social, pela manifestação dos cidadãos-clientes.¹⁴⁰

Além disso, a reforma gerencial é marcada pelo fortalecimento dos administradores públicos, em especial a alta administração, que recebem mais autonomia, são organizados em carreiras, com capacitação contínua, e legitimados não só pela competência técnica, mas também pela capacidade política. Isso porque se pretende permitir-lhes tomar decisões para melhorar a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento econômico e social.¹⁴¹

Enfim, são fundamentais para esse movimento os seguintes pontos: a) idéia de gasto público como custo improdutivo, ao contrário de investimento coletivo e social; b) a

¹³⁸ CARR; LITTMAN, op. cit., p. 28-29.

¹³⁹ A sigla ISO significa *International Organization for Standardization* (Organização Internacional para Normatização Técnica). Com sede em Genebra, na Suíça, essa organização objetiva fixar normas técnicas, de âmbito internacional, para evitar abusos econômicos ou tecnológicos dos países mais desenvolvidos sobre os demais. A ISO série 9000, por sua vez, é um conjunto de normas técnicas sobre gestão da qualidade. Essa série de normas resulta da evolução das normas instituídas sobre segurança em instalações nucleares e sobre confiabilidade de artefatos militares e aeroespaciais. Essas normas ganharam destaque em 1959, mediante a criação e adoção da MIL STD Q-9858 (*Quality Program Requirements – Requisitos de Programas de Qualidade*) pelo Departamento de Defesa dos EUA. Em função da guerra fria, a OTAN também elaborou normas sobre qualidade, chamadas de AQAP (*Allied Quality Assurance Protection – Procedimentos de Garantia da Qualidade dos Aliados*). Em 1979, a Inglaterra, por intermédio da *British Standard Institute* (BSI) publicou as normas BS 5750, que consistiam numa evolução das AQAP, estendendo-as a atividades não-militares. Mais tarde, em 1987, a ISO oficializou a série 9000, a partir de pequenas alterações na BS 5750. Em 1994, essas normas foram revisadas, sendo adotadas por setenta e três países de maior produto interno bruto no mundo. Em 2000 a série 9000 sofreu novas alterações, passando a exigir *status* de excelência e não apenas de garantia da qualidade. No Brasil, atualmente essas normas estão em vigor, formando a chamada “Família ISO 9000: 2000”, que é composta pelas seguintes normas gerais básicas, precedidas do prefixo NBR (adotado pelo INMETRO e pela ABNT): a) NBR ISO 9000 (fundamentos e vocabulário sobre sistemas de gestão da qualidade); b) NBR ISO 9001 (requisitos); c) NBR ISO 9004 (diretrizes para a melhoria do desempenho); d) NBR ISO 19001 (diretrizes para auditoria e gestão ambiental). Por fim, esse conjunto de normas é complementado por outras normas adicionais, relatórios técnicos e brochuras, as quais tratam sobre temas específicos. Sobre isso ver: MARANHÃO, Mauriti. **ISO Série 9000, versão 2000: manual de implementação**. 7 ed. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 2005, p. 29-33; HUTCHINS, op. cit., p. 225-236.

¹⁴⁰ BRESSER PEREIRA, op. cit., p. 38.

¹⁴¹ Id., **Reforma do Estado...**, op. cit., p. 110-111; FERLIE *et al.*, op.cit., p. 46-48.

exigência de reformulação dos quadros de recursos humanos estatais; c) crítica à interferência negativa do Estado no mercado econômico; d) Estado empreendedor¹⁴²; e) privatização de setores produtivos estatais; g) não regulação dos mercados comerciais e trabalhistas; h) administradores públicos vistos como gerentes/gestores profissionalizados.¹⁴³ Esse é, em linhas gerais, o movimento da “nova administração pública”.

Frente a isso, percebe-se que a iniciativa gerencial reflete a influência na organização estatal da modificação no pensamento político acerca do poder. Nesse passo, deixa-se de ver o Estado como o único *locus* de poder político, dissolvendo-se a separação estrita entre público e privado. Com isso, o Estado, porque ainda não vislumbra efetivamente seu fim, deve responder às exigências dos novos espaços de poder, em especial o econômico, para sua reformulação ou adaptação. Assim, o gerencialismo e a gestão pela qualidade, expressam tentativas de enfrentamento da crise do poder e do Estado modernos, demonstrando que as concepções a estes relativas são decisivas para a conformação da gestão pública.

Por fim, percebe-se que o desenvolvimento da administração pública e do Estado ocidental moderno não se deu só no seu berço europeu, mas se difundiu por todo o mundo. Isso ocorreu em função da colonização européia, a qual, nos países por esta fundados, a despeito de ter se realizado pela forma de povoamento ou de exploração econômica, resultou na adoção de seu modelo de Estado e, com isso, das suas instituições. Nesse sentido, as manifestações do Estado ocidental moderno e de sua administração encontraram um cenário propício para sua reprodução, apesar das peculiaridades culturais, nos países colonizados.

Esse foi o caso do Brasil, no qual, pela colonização portuguesa, tentou-se reproduzir o modelo do Estado ocidental e sua administração. Com isso, para compreender a influência do modelo europeu desde a construção do Estado brasileiro até sua configuração atual, deve-se observar, ainda que em linhas gerais, como isso se deu. Disso tratará o capítulo seguinte.

¹⁴² Essa noção difere daquela do Estado *manager* do modelo social. Nessa nova noção, o Estado não é prestacional, mas restringe-se a atuar num núcleo estratégico e em atividades exclusivas e não-exclusivas. O núcleo estratégico compreende a definição das leis e das políticas públicas. Por sua vez, as atividades exclusivas do Estado são definidas a partir do exercício do “poder de Estado”, o que abrange a tributação, a polícia, as forças armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação e os órgãos responsáveis pela transferência de recursos. Há, ainda, atividades que o Estado pode realizar ou subsidiar, que são aqueles que envolvem direitos humanos ou economias externas, os quais não podem ser recompensados de modo adequado pela sua cobrança no mercado (chamados de serviços não-exclusivos ou competitivos). Por fim, as demais atividades de produção de bens e serviços para o mercado são realizados por empresas de economia mista. Sobre estas noções, ver: GARCÍA-PELAYO, **Las transformaciones...**, op. cit., p. 35-40; BRESSER PEREIRA, *Da administração pública...*, op. cit., p. 258.

¹⁴³ FERLIE, *et al*, op. cit., p. 26-27; JUNQUILHO, Gelson Silva. Nem “burocrata” nem “novo gerente”: o “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do Real. **RAP**, Vol. 38, n. 1, Jan.-Fev. 2004, Rio de Janeiro: FGV, p. 137-156; TORRES, op. cit., p. 171-208.

1.2. O Estado e a administração pública no Brasil: do transplante de modelos e instituições na colonização portuguesa às reformas gerenciais da década de 1990

O Brasil apresenta peculiaridades próprias aos países nos quais se deu a colonização europeia, a qual se distinguiu pela “homogeneização do âmbito político”¹⁴⁴. Esse processo deu origem à realidade ambígua desses países, chamados de semi-periféricos¹⁴⁵, os quais se estruturaram a partir de suas relações de dependência com os colonizadores¹⁴⁶.

¹⁴⁴ De acordo com Badie e Hermet, a homogeneização do âmbito político relaciona-se com o nascimento do sistema internacional, em que os modelos de governo passaram a circular e as relações internacionais propiciaram a formação de um código comum para todos os atores desse sistema. O resultado mais evidente disso são a utilização a nível mundial da palavra “Estado” para designar a organização política, a participação desse Estado como ator fundamental das relações internacionais e a universalização de alguns aspectos da prática estatal. A isto, segundo os autores, se agregam as conseqüências das relações de dependência econômica, política e militar, cujo efeito foi a construção dos chamados “Estados semi-periféricos e periféricos”. BADIE, Bertrand; HERMET, Guy. **Política Comparada**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 180.

¹⁴⁵ Essa denominação se refere à posição e função desses países no cenário de relações internacionais, no que tange, especialmente, às esferas política e econômica. Desse modo, tal denominação distingue esses países, em geral também caracterizados como “em desenvolvimento”, dos países tidos como desenvolvidos, os quais ocupam posição central de poder na ordem internacional. Ademais, deve-se ter em conta que há certa diferença entre os países semi-periféricos e os periféricos. Nos primeiros, houve a inserção dos elementos teóricos e políticos relativos aos países centrais, em função da grande influência do processo de colonização na sua formação. Exemplos de países semi-periféricos seriam os Estados latino-americanos. Já no que tange aos países periféricos, estes são aqueles que não apresentam, na sua formação, enquanto elemento central, a influência dos modelos ocidentais, diferenciando-se destes, como, por exemplo, no caso dos países árabes. Ver sobre isso: Badie, Bertrand. **L’État importé** – Essai sur l’occidentalisation de l’ordre politique. França: Fayard, 1992, p. 31-32; BADIE; HERMET, op. cit., loc. cit.; CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**: Ensaio de interpretação sociológica. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, ..., p. 27 CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**: Ensaio de interpretação sociológica. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1970, p. 27.

¹⁴⁶ A noção de dependência, segundo Cardoso e Faletto, “...alude diretamente às condições de existência e funcionamento do sistema econômico e do sistema político, mostrando a vinculação entre ambos, tanto no que se refere ao plano interno dos países como ao externo.” Nesse viés, as relações de dependência entre os Estados semi-periféricos e os Estados centrais estabelece-se sobre dois eixos principais. O primeiro diz respeito à desigualdade entre ambos os Estados quanto aos seus recursos e quanto à sua localização política no cenário internacional. O segundo refere-se à verticalidade da relação, que gera um clientelismo entre as partes, o que faz com o Estado semi-periférico, na posição de cliente, privilegie sua ligação com o Estado-padrão, identificando suas estruturas políticas com as deste. Essa lógica da dependência baseia-se, principalmente, na influência econômica exercida pelos Estados-padrões ou centrais sobre os Estados-clientes ou semi-periféricos. Tal lógica de dependência não está necessariamente ligada ao processo de colonização europeia, mas no caso dos países latino-americanos, em especial do Brasil, a colonização teve um forte papel para o estabelecimento da relação de dependência do País com os Estados centrais. Isso se justifica na medida em que a colonização das zonas tropicais, tais como a brasileira, teve como foco principal o comércio, a mercancia, e não o povoamento. Isso é o que afirma Caio Prado Júnior, segundo o qual “no seu conjunto, e vista no plano mundial e internacional, a colonização dos trópicos toma o aspecto de uma vasta empresa comercial, mais completa do que a antiga feitoria, mas sempre com o mesmo caráter que ela, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. É este o verdadeiro *sentido* da colonização tropical, de que o Brasil é uma das resultantes; e ele explicará os elementos fundamentais, tanto no econômico como no social, da formação e evolução histórica dos trópicos americanos”. Diante disso, é possível perceber que, por centrar-se na exploração comercial, o colonizador europeu não pretendeu fazer das colônias Estados dotados de autonomia econômica, política e social. Assim, a dependência tornou-se a principal relação entre os Estados centrais e os Estados semi-periféricos e assume a conotação de uma dominação ou um controle, realizado pelos primeiros, sobre o desenvolvimento econômico e político dos últimos. Sobre isso ver: BADIE, op. cit., p. 17-67;

Nesse passo, em tais países ocorreu a “importação”¹⁴⁷ do modelo estatal ocidental (europeu), de forma desligada das condicionantes históricas que o definiram. Isso porque, na Europa, o surgimento do Estado moderno relacionou-se à uma história marcada pela decadência da sociedade feudal, a crise do poder senhorial e o apoio dos recursos do centro dinástico, diferente do que ocorreu nos países dependentes.¹⁴⁸

Frente a isso, nas culturas não europeias não se encontravam, na época da colonização, as características que a formação do Estado moderno supõe, tais como a diferenciação do político em face do campo tradicional de poder, a secularização, a construção da soberania, etc. Com isso, o Estado importado é um “Estado híbrido”¹⁴⁹, paradoxal, cuja lógica não está inscrita, de fato, na cultura das sociedades dominadas.

Em face disso, percebe-se que a “importação” do Estado não se deve apenas ao efeito da sustentação de uma ordem internacional reprodutora de uma estrutura de dominação, mas também resulta da atuação de um elenco de “construtores de Estado”, isto é, de uma classe ou elite intelectual de atores importadores¹⁵⁰. Estes atores realizam a importação de modelos, cujas referências fazem parte de sua formação, para atender aos seus interesses na apropriação do poder político nos países semi-periféricos, a fim de exercê-lo como representantes da metrópole¹⁵¹. Assim, essa dinâmica reflete a história comum dos países colonizados. Essa é a história da formação do Estado brasileiro e de sua administração pública, sobre a qual se tratará em seguida.

1.2.1. A formação do Estado e da administração pública brasileiros: da colonização

CARDOSO; FALETTO, op. cit., p. 27, 33; FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 3. ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1981, p. 11-32; PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: Colônia**. 3. reimpressão da 23. ed. São Paulo: Brasiliense, 1999, p. 31.

¹⁴⁷ BADIE; HERMET, op. cit., p. 181.

¹⁴⁸ Id. Ibid., loc. cit. Segundo José Murilo de Carvalho, a grande complexidade que caracteriza a construção do Estado nos países semi-periféricos ocorre em função da importação de um aparato estatal estrangeiro sem a existência, no país importador, dos correspondentes elementos históricos que condicionaram a sua formação. Nas palavras do autor: “a formação do Estado em ex-colônias revestiu-se de complicações adicionais. Em primeiro lugar, um processo, que na Europa levou séculos para evoluir, nelas condensou-se em prazos muito mais curtos. Em segundo lugar, o arranjo político a ser estabelecido tinha que contar com elementos externos de poder representados pelos países que controlavam os mercados dos produtos de exportação.” Ver sobre isso: CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial; Teatro de Sombras: a política imperial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Relume-Dumará, 1996, p. 29.

¹⁴⁹ BADIE; HERMET, op. cit., p. 180.

¹⁵⁰ Id. Ibid., p. 182; BADIE, op. cit., p. 152-167. No caso brasileiro, tendo em vista a sua formação colonial escravista, os atores importadores eram membros da classe dominante, em especial a rural, a qual, segundo Ribeiro, foi “...chamada a exercer, desde o início, o papel de uma camada gerencial de interesses estrangeiros, mais atenta para as exigências destes do que para as condições de existência da população nacional.” Sobre isso, ver: RIBEIRO, Darcy. **Teoria do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972, p. 107.

¹⁵¹ BADIE; HERMET; Ibid., loc. cit.

portuguesa à República

Diante do que foi acima exposto, constata-se que países como o Brasil praticamente nunca foram sujeitos autônomos de seu processo histórico-social. Isso porque foram compelidos a adotar estruturas institucionais importadas, como estratégia de sua articulação, enquanto colônias, com o mundo, por intermédio e interesse das metrópoles¹⁵².

Nesse viés, verifica-se que, no caso brasileiro, pela colonização lusitana, houve o “transplante”¹⁵³ do aparato estatal da metrópole, marcado por uma estrutura centralizada, burocratizada e patrimonialista. Assim, de acordo com Guerreiro Ramos, percebe-se que

Mal fomos descobertos, em 1500, e algumas dezenas de anos após, já tínhamos instauradas aqui as instituições mais avançadas do mundo, na época. Um território habitado por populações tribais, repentinamente, passou a ser teatro de relações sociais cujos critérios estavam muito acima da rusticidade da sua condição objetiva. Aqui, [...], o Estado precedeu a sociedade. Em outras palavras, a sociedade ainda não se constituía, propriamente, e já surgira o Estado, isto é, uma estrutura jurídico-política, mediante a qual o colonizador lutava contra a dispersão e a desagregação de um espólio, e obtinha êxito, pois o arcabouço institucional que, discricionariamente, implantou aqui, constituiu-se em decisivo fator de unidade do território.¹⁵⁴

Nesse diapasão, no Brasil construiu-se uma nação moldada pelo Estado. Isto é o Estado “chegou pronto e acabado”¹⁵⁵, antes mesmo de que, entre os habitantes da colônia, pudesse haver manifestação de vontade para formar uma sociedade¹⁵⁶. Portanto, o aparato institucional do Estado foi implantado antes de se formar uma tradição, uma história comum.

Com isso, “transplantou-se” para a colônia brasileira a organização portuguesa patrimonialista¹⁵⁷, atrelada a um “estamento burocrático”¹⁵⁸, o qual

¹⁵² GUERREIRO RAMOS, Alberto. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983, p. 298.

¹⁵³ A palavra “transplante” é utilizada por muitos autores para descrever a instalação da estrutura estatal ocidental nos países colonizados, especialmente na América Latina. No caso brasileiro, o uso dessa terminologia é verificado, especialmente, nas obras de Alberto Guerreiro Ramos e de Simon Schawartzman. No entanto, de acordo com Badie e Hermet, é preciso utilizar tal termo com cautela, pois “la metáfora organicista del ‘transplante’ o del ‘cuerpo extraño’ puede ser engañosa si deja en la sombra la extrema complejidad de estos procesos de reapropiación y de integración del elemento prestado en el sistema de sentido, es decir, en la cultura de la sociedad receptora.” Apesar dessa advertência, escolheu-se manter a designação “transplante” porque este termo se mostra mais adequado aos fatos históricos relacionados à construção do Estado e da nação brasileiros, já que, inicialmente, não se tentou adaptar o aparato institucional português às peculiaridades da colônia, mas apenas se realizou a sua implantação forçada. Sobre isso ver: GUERREIRO RAMOS, *Ibid.*, p. 265, 299, 301; SCHWARTZMAN, *op. cit.*, p. 26; BADIE; HERMET, *op. cit.*, p. 183.

¹⁵⁴ BADIE; HERMET, *Ibid.*, p. 182.

¹⁵⁵ CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Os contornos do Estado e da Burocracia no Brasil. **Cadernos Adenauer II** - Burocracia e reforma do Estado, n. 3, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, jul. 2001, p. 11.

¹⁵⁶ Essa situação é representada na obra de Darcy Ribeiro, o qual afirma que “o povo-nação não surge no Brasil da evolução de formas anteriores de sociabilidade...”. Ver: RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 23; _____. **Teoria...**, *op. cit.*, p. 3-4.

¹⁵⁷ De acordo com Faoro, em Portugal não desenvolveu propriamente o feudalismo, mas sim o patrimonialismo, tendo em conta as diferenças entre ambas essas formas de organização política, as quais já foram apontadas nas notas de rodapé n. 17 e 18. Ademais, segundo Fausto, o Estado português, na época da colonização, era um Estado absolutista, pertencendo ao patrimônio do rei todo o reino e todos os poderes. Sobre isso ver: FAORO,

...rapidamente se apossou da nova terra. O Estado era uma força centrípeta a arrastar para o seu núcleo tudo o que se passava na colônia, e a burocracia cartorial não perdeu tempo em se instalar e passar a controlar a iniciativa dos locais, submetendo-os ao mesmo processo que lhe havia garantido o poder na metrópole, ou seja, uma combinação entre o exercício de um rígido controle governamental sobre as atividades mais mezinhas, por um lado, e de recompensas generosas pela obediência e subserviência dos súditos, de outro. Na nova colônia, tudo o que fosse minimamente relevante, ou mesmo que não fosse totalmente irrelevante, dependia de autorizações, alvarás, cartas régias, concessões e permissões governamentais. Nada se decidia sem que o Estado fosse ouvido e assentisse; nada se decidia fora da capital do país, quando não da própria corte em Lisboa.¹⁵⁹

Nessa trilha, esse “transplante” trouxe reflexos para o desenvolvimento da administração do País. Herdou-se do colonizador um Estado centralizador¹⁶⁰, controlador da sociedade, patrimonialista e burocrático, dominado por estamentos políticos, inicialmente rurais¹⁶¹. Com isso, essa tradição deixou como marcas na administração pública brasileira a constante presença do Estado no cotidiano sócio-político e a formação de uma elite político-econômica associada ao Estado, dele dependente para a obtenção de proteção e vantagens.

Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Vol. 1. 7. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1987, p.15-22 ; FAUSTO, Boris. **Brasil, de colônia a democracia**. Versão espanhola de Teresa Rodríguez Martínez. Madrid: Alianza Editorial, 1995, p. 33; CASTOR, op. cit., p. 12.

¹⁵⁸ Esse estamento, segundo Faoro trata-se de uma comunidade específica que, aliada ao rei, numa relação de dependência parasitária, passa a orientar o curso da economia e da sociedade. A formação de tal estamento burocrático ligado à monarquia portuguesa se deu porque, em Portugal, a burguesia ascendente não tentou romper com a estrutura tradicional monárquica. Segundo Buarque de Holanda, isso se justifica na medida em que “no caso particular de Portugal, a ascensão, já ao tempo do mestre de Avis, do povo dos mesteres e dos mercadores citadinos pôde encontrar menores barreiras que nas partes do mundo cristão onde o feudalismo imperava sem grande estorvo. Por isso, porque não teve excessivas dificuldades a vencer, por lhe faltar apoio econômico onde se assentasse de modo exclusivo, a burguesia mercantil não precisou adotar um modo de agir e pensar absolutamente novo, ou instituir uma nova escala de valores, sobre os quais firmasse permanentemente seu predomínio. Procurou, antes de associar-se às antigas classes dirigentes, assimilar muitos de seus princípios, guiar-se pela tradição, mais do que pela razão fria e calculista. Os elementos aristocráticos não foram completamente alijados e as formas de vida herdadas da Idade Média conservaram, em parte, seu prestígio antigo.” Sobre isso ver: Id. Ibid., p. 45-51; 75; BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. **Raízes do Brasil**. 26. ed. 4. reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 36.

¹⁵⁹ CASTOR, op. cit., p. 14.

¹⁶⁰ Essa é uma característica predominante nos países semi-periféricos. Isso se justifica na medida em que tais países passam por uma situação de transição, iniciada a partir de sua independência com relação às metrópoles européias. Tal situação é marcada pela adoção de uma ideologia de desenvolvimento, pela qual se objetiva a construção de uma identidade nacional e o progresso sócio-econômico nesses países. A difusão dessa ideologia em tais países orienta, segundo Heady, a sua ação política e administrativa, porém não especifica a forma exata do mecanismo para tanto. Isso leva esses Estados a buscar implantar instituições com base nos traços já existentes e experimentados nos países desenvolvidos. Com isso, o Estado, fundado sobre a importação de modelos, torna-se o centro de toda a atividade política, pois, de acordo com o mesmo autor, “os fins desenvolvimentistas e a urgência com que são buscados significam, inevitavelmente, que a atividade do Estado [...seja considerada como] o principal veículo de sua realização. [... Assim,] o Estado é visto como a principal esperança da orientação da sociedade rumo à modernização.” Sobre isso ver: HEADY, Ferrel. **Administração Pública**: uma perspectiva comparada. Trad. de J. R. Brandão Azevedo. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p. 100-105.

¹⁶¹ De acordo com Buarque de Holanda, “toda a estrutura de nossa sociedade colonial teve sua base fora dos meios urbanos. É preciso considerar esse fato para se compreender exatamente as condições que, por via direta ou indireta, nos governaram até muito depois de proclamada nossa independência política e cujos reflexos não se apagaram ainda hoje.” Com isso, verifica-se que o que os portugueses, mediante sua colonização de exploração econômica, focada na exportação de recursos naturais, formaram no Brasil foi, segundo o referido autor, “uma civilização de raízes rurais”. Sobre isso ver: BUARQUE DE HOLANDA, op.cit., p. 73.

Desse modo, instalou-se no País um “capitalismo protegido”, privatista, quanto à propriedade, e semi-estatal, quanto à gestão pública¹⁶². Nesse passo, segundo Faoro,

De D. João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo. O capitalismo politicamente orientado [...], centro da aventura, da conquista e da colonização moldou a realidade estatal, sobrevivendo, e incorporando na sobrevivência, o capitalismo moderno, de índole industrial, racional na técnica e fundado na liberdade do indivíduo – liberdade de negociar, de contratar, de gerir a propriedade sob a garantia das instituições. A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. [...] Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade se assenta no tradicionalismo – assim é porque sempre foi. O comércio dá o caráter à expansão, expansão em linha estabilizadora, do patrimonialismo [...] No molde comercial da atividade econômica se desenvolveu a lavoura de exportação, da colônia à República, bem como a indústria [...]. Sempre, no curso dos anos sem conta, o patrimonialismo estatal...¹⁶³

Diante disso, desde a colonização até o início do século XX, predominou, no Brasil, o patrimonialismo como modo de gestão “pública”. Com isso, segundo Torres, o Estado brasileiro tornou-se “...a grande instituição garantidora dos privilégios sociais e econômicos de uma elite rural, aristocrática e parasita”¹⁶⁴. Então, toda a trajetória de conformação da sociedade brasileira é delineada por esse Estado importado, ligado a uma elite que enriquece às suas expensas, garantindo seus privilégios pela exclusão da maior parte do povo.

Em face disso, no Brasil, como em outros países latino-americanos, o patrimonialismo ultrapassou sua tipologia pura e conjugou forças com a elite burocrática, formando um cenário político-administrativo neopatrimonial¹⁶⁵. Esta é a forma de dominação que dá continuidade à lógica patrimonial no cenário contemporâneo, a partir da atuação da elite atrelada ao aparato estatal¹⁶⁶. Segundo Badie e Hermet, isso se dá pela valorização

¹⁶² CASTOR, op. cit., p. 15.

¹⁶³ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Vol. 2. 13. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1998, p. 733.

¹⁶⁴ TORRES, op. cit., p. 143. A formação de um sistema econômico, social e político patriarcal no Brasil, fundado sobre o domínio de elites rurais, é fruto do modo de colonização portuguesa aqui realizada. Esse sistema patriarcal é bem representado pela imagem da “casa-grande” e da “senzala”. Sobre isso ver: FREYRE, Gilberto. **Casa-grande e Senzala**. 12. ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1963, p. 6-15; 82-83.

¹⁶⁵ Segundo Schwartzman, “...o Estado brasileiro tem como característica histórica predominante sua dimensão neopatrimonial, que é uma forma de dominação política gerada no processo de transição para a modernidade com o passivo de uma burocracia administrativa pesada e uma sociedade civil [...] fraca e pouco articulada. Ver: SCHWARTZMAN, op. cit., p. 14.

¹⁶⁶ Segundo Badie, a construção neopatrimonial do poder é um traço característico das sociedades em desenvolvimento e um elemento decisivo para sua conexão com os Estados centrais, que se manifesta mediante a apropriação do espaço político pelo detentor do poder. Segundo o autor isso se dá inicialmente de modo puramente pessoal, mas, em seguida, se expande, para beneficiar as elites ligadas ao poder. Nesse sentido, Badie e Hemet afirmam que o termo neopatrimonialismo “...pretende descrever um sistema político estruturado em torno de la persona del príncipe y tiende a reproducir un modelo de dominio personalizado, orientado hacia la protección de la *élite* en el poder y que pretende limitar al máximo el acceso de la periferia a los recursos del

excessiva de alguns recursos políticos e pela escassa mobilização social, efeitos que se manifestam, nos países semi-periféricos, pela estreita aliança entre o detentor do poder e sua burocracia, para manutenção e monopólio do poder, bem como pela ausência de grupos de interesse que o disputem, gerando a formação de corporações de Estado.¹⁶⁷

Ainda, a lógica neopatrimonial apresenta um caráter autocentrado, revelando a orientação auto-reprodutora do grupo no poder, para a aquisição de papéis políticos e econômicos¹⁶⁸. Isso influi na configuração das instituições administrativas, que se formam por cooptação dos possíveis rivais dos detentores do poder, para diversas funções no aparato estatal, a fim de evitar o risco de formação de outra elite que os ameace.¹⁶⁹ Diante disso, a burocracia torna-se excessiva, ineficaz e irracional, abrindo espaço para a corrupção.¹⁷⁰

Nessa trilha, o Estado neopatrimonial, especialmente o brasileiro, funda-se sobre uma organização dúplice, em que, por um lado, cria e fomenta uma estrutura burocrática para legitimar o poder do governo, e, por outro lado, mantém uma vasta rede de relações pessoais, predominante nos processos decisórios.¹⁷¹ Esse é o cenário que representa a história da administração pública brasileira, em seus diversos estágios. Nesse sentido, é preciso verificar que estágios foram esses, iniciando pela administração colonial¹⁷².

Como já mencionado, no período em que o Brasil foi colônia de Portugal, a administração pública se organizou segundo a estrutura estatal da metrópole. Nesse sentido,

a administração imposta pelo Governo português às terras conquistadas na América foi feita de forma dinâmica: à proporção que se expandia a área conquistada e que crescia a população, a administração ia-se tornando mais complexa, e novas necessidades iam criando novas instalações ou reformulando as já existentes.¹⁷³

centro. Entonces, la actualización de esta *élite* consiste en asegurarse el monopolio de la representación y controlar en su beneficio el proceso de modernización económica.” Sobre isso ver: BADIE, op. cit., p. 23; BADIE; HERMET, op. cit., p. 189; SCHWARTZMAN, op. cit., p. 45-46.

¹⁶⁷ BADIE; HERMET, *Ibid.*, loc. cit.

¹⁶⁸ *Id. Ibid.*, p. 191.

¹⁶⁹ *Id. Ibid.*, p. 191-192.

¹⁷⁰ *Id. Ibid.*, p. 192.

¹⁷¹ A existência desse sistema dúplice no Estado neopatrimonial brasileiro é sustentada por Stuart B. Schwartz, segundo o qual, “...o governo e a sociedade no Brasil colonial estruturaram-se a partir de dois sistemas interligados de organização. Em um nível havia a administração controlada e dirigida pela metrópole, caracterizada por normas burocráticas e relações impessoais, que amarrava indivíduos e os grupos às instituições políticas do governo formal. Paradoxalmente, existia uma teia de relações interpessoais primárias baseadas em interesse, parentesco ou objetivos comuns que, embora não menos formal, não contava com o reconhecimento oficial.” Sobre isso ver: SCHWARTZ, Stuart B. **Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial – A Suprema Corte da Bahia e seus Juízes: 1609-1751**. Trad. de Maria Helena Pires Martins. São Paulo: Editora Perspectiva, 1979, p. XI (prefácio).

¹⁷² Deve-se esclarecer que a análise da história da administração brasileira limitar-se-á a traçar suas linhas gerais, pois não se pretende esgotar a questão, por razões relativas ao objeto do presente trabalho e à sua extensão. Com isso, para considerações mais aprofundadas acerca do tema remete-se o leitor aos autores citados no trabalho.

¹⁷³ Inicialmente o governo português não apresentou grande interesse na efetiva colonização do Brasil porque, naquele momento, sua atenção estava dirigida para o aproveitamento comercial do caminho marítimo para as Índias, considerando a colônia sul-americana como um simples ponto de passagem. Sobre isso ver: ANDRADE, Manuel Correia de. **História econômica e administrativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1976, p. 77; VIANNA,

Diante disso, o governo português não conferiu grande importância à colônia, apenas instalando feitorias.¹⁷⁴ Mais tarde, todavia, para manter o domínio sobre o território colonial, a metrópole mudou sua estratégia¹⁷⁵. Com isso, a partir de 1530, instituiu as capitânias hereditárias, colocando-as sob a direção de pessoas às quais o rei transferia vários direitos¹⁷⁶. Assim, os poderes públicos foram entregues, inicialmente, em mãos privadas¹⁷⁷.

Contudo, as capitânias não apresentaram resultados positivos o suficiente para a sua manutenção¹⁷⁸. Nesse viés, para dar conta da ocupação do vasto território colonial, o rei instituiu um Governo Geral¹⁷⁹. Assim, a administração cresceu, pois o Governador-geral

Helio. **História Administrativa e Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1951, p. 11.

¹⁷⁴ ANDRADE, *Ibid.*, loc. cit. Segundo Fausto, os primeiros intentos de exploração da costa brasileira se basearam no sistema de feitorias, o qual já era adotado pelos portugueses na costa africana. Mediante esse sistema, o Brasil foi arrendado a um consórcio de comerciantes de Lisboa, liderados por Fernão de Noronha. Este recebeu as terras da ilha que hoje tem seu nome, para monopólio comercial, sob a condição de que enviasse seis navios por ano para explorar a costa, formando outras feitorias. Sobre isso, ver: FAUSTO, *op. cit.*, p. 20.

¹⁷⁵ Nesse sentido, exemplo dos fatores que despertaram um maior interesse de Portugal com relação ao Brasil foi o “cunhadismo”. Sobre este fator trata Ribeiro, o qual o define como “a instituição social que possibilitou a formação do povo brasileiro [...], velho uso indígena de incorporar estranhos à sua comunidade. Consistia em lhes dar uma moça índia como esposa. Assim que ele a assumisse, estabelecia, automaticamente, mil laços que o aparentavam com todos os membros do grupo.” Com isso, segundo o autor, o cunhadismo serviu para “...fazer surgir a numerosa camada de gente mestiça que efetivamente ocupou o Brasil.” Essa prática foi realizada, pelos indígenas, não apenas com os colonizadores portugueses, mas também com franceses e espanhóis. Isso gerou a necessidade de instituir as capitânias no Brasil. Ver sobre isso: RIBEIRO, *op. cit.*, p. 81-86.

¹⁷⁶ ANDRADE, *Ibid.*, p. 78; PRADO JÚNIOR, *op. cit.*, p. 303-304. No entanto, há quem entenda que a expedição liderada por Martin Afonso de Sousa não constitui o primeiro registro de doação de uma capitania hereditária em terras brasileiras pelo governo de Portugal. Isso porque, em 1504, o rei D. Manuel I concedeu a Fernão de Noronha a Ilha de São João ou da Quaresma, passando o lugar a ser conhecido pelo nome de seu donatário. Mais tarde, sob o governo de D. João III, em 1522, essa doação foi confirmada. Nesse sentido, a exploração daquele território por Fernão de Noronha não teria sido uma simples feitoria de exploração, mas a primeira doação de capitania. Desse modo, a expedição de 1530, teria se destinado mais a difundir a instituição de capitânias no território continental da colônia do que a efetivamente iniciá-lo. No entanto, apesar desse entendimento, para fins explicativos e ilustrativos, bem como por questões de delimitação temática, optou-se por tratar de forma geral sobre as capitânias, tomando a expedição de Martin Afonso de Sousa como marco inicial. Sobre isso ver: VIANNA, *op. cit.*, p. 12.

¹⁷⁷ A administração das capitânias era realizada, a nível local, pelos donatários, que passavam a ser chamados de governadores, capitães-mores de capitânias, capitães-gerais ou vice-reis. No entanto, apesar de lhe serem atribuídos diversos direitos, as capitânias estavam subordinadas a um órgão, criado para sua administração geral, qual seja, o Conselho Ultramarino. A este cabia o conhecimento de todos os assuntos coloniais e sua resolução, devendo os donatários prestar-lhe contas de sua gestão nas capitânias. Nesse viés, segundo Carvalho, “a colonização foi um empreendimento do governo colonial aliado a particulares. [...] Havia, então, confusão, que era igualmente convivência, entre o poder do Estado e o poder privado dos proprietários. [...] Assim, não existia de verdade um poder que pudesse ser chamado de público...”. Sobre isso ver: PRADO JÚNIOR, *op. cit.*, p. 306-308; CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 18, 22. Para mais detalhes acerca da instalação das capitânias no Brasil, ver: VIANNA, *Ibid.*, p. 13-19.

¹⁷⁸ ANDRADE, *op. cit.*, p. 78. Os donatários não davam conta do intenso fluxo de naus estrangeiras, dentre essas holandesas e francesas, que aportavam na costa brasileira. Desse modo, segundo Ribeiro, “a sorte corria variadamente em cada província, quando a Coroa, descontente com o que se alcançara, põe sob controle as donatarias que sobreviveram.” Além disso, segundo Fausto, outras razões determinaram a decisão da Coroa portuguesa de estabelecer um governo geral na colônia brasileira, dentre as quais estavam os primeiros sinais de crise nos negócios com a Índia, as várias derrotas militares sofridas por Portugal na África. Ver sobre isso: RIBEIRO, *op. cit.*, p. 88; FAUSTO, *op. cit.*, p. 23.

¹⁷⁹ ANDRADE, *op. cit.*, p. 79; VIANNA, *op. cit.*, p. 19-20; RIBEIRO, *Ibid.*, loc. cit.

enviado trouxe consigo vários funcionários, criando cargos e regimentos para regulá-los¹⁸⁰.

No restante do período colonial, na medida em que crescia a importância econômica do Brasil, aumentava a complexidade da administração¹⁸¹. Nesse passo, “...a administração colonial não foi criada de acordo com um modelo preestabelecido, mas instituições foram sendo criadas e cargos e funções substituídos à proporção que as necessidades surgiam.”¹⁸² Diante disso, a administração pública colonial caracterizou-se pela falta de organização e eficiência, pela profusão e confusão de cargos e competências, regulamentação esparsa e casuística, pelo excessivo formalismo, centralização e dependência com relação a Lisboa.¹⁸³

Frente a isso, no Império, continuou o crescimento e influência da burocracia governamental. Nesse sentido, seguiu o exercício da administração pública pela elite política nacional, a qual via no emprego público uma “...fonte estável de rendimentos.”¹⁸⁴

Entretanto, pela transferência da Coroa portuguesa para o País, houve a necessidade de reorganizar a administração. Com isso, esta passou a contar com praticamente todos os órgãos da administração pública e do Poder Judiciário até então existentes em Portugal.¹⁸⁵ Essa estrutura manteve-se por quase todo o período imperial, apenas havendo algumas reformas no Segundo Reinado, pela criação de mais alguns ministérios e províncias.¹⁸⁶

Nessa trilha, no Império, a cena político-administrativa caracterizou-se por certa ambigüidade, em função do que previu a Constituição de 1824¹⁸⁷. Isso porque, ao mesmo tempo em que conferia representação à Nação pelo Parlamento, conferia ao rei o controle do Poder Moderador. Com isso, os interesses reais, tidos como manifestação do interesse geral, e os interesses do Parlamento e dos partidos políticos entravam, muitas vezes, em conflito¹⁸⁸. No entanto, no meio desses conflitos, sobressaía-se a força da Coroa. Assim, a administração

¹⁸⁰ RIBEIRO, op. cit., p. 89; VIANNA, op. cit., p.

¹⁸¹ ANDRADE, op. cit., p. 79-80.

¹⁸² Id. Ibid., p. 81.

¹⁸³ PRADO JÚNIOR, op.cit., p. 333.

¹⁸⁴ CARVALHO, op.cit., p. 48. Além de empregar, em seus altos escalões, a elite política do País, a administração serviu de emprego, nos seus setores médio e baixo, a uma massa de pessoas que não encontravam sustento em outros ramos. Isso porque, de acordo com Guerreiro Ramos, em tal período, “...a administração, além de suas funções normais, atendeu em especial à necessidade de absorver o excesso de mão-de-obra ao qual o incipiente sistema produtivo do País não podia dar ocupação.” Nesse sentido, a administração pública destinou-se a assegurar funções e posições aos letrados desempregados e a formar uma classe média para a evolução política, social e econômica do Brasil. Ou seja, segundo Carvalho, nesse período, “a burocracia era importante para prover ocupação para os setores médios urbanos e mesmo para setores proletários; era também poderoso elemento de cooptação dos potenciais opositores, oriundos dos setores médios urbanos e das alas decadentes da grande propriedade rural.” Esse foi o germe do costume ou cultura de grande prestígio e procura pelos cargos públicos no País, que se mantém até hoje. Ver: GUERREIRO RAMOS, op. cit., p. 344; CARVALHO, Ibid., p. 149.

¹⁸⁵ VIANNA, op. cit., p. 79-80.

¹⁸⁶ Id. Ibid., p. 90-91.

¹⁸⁷ CARVALHO, op. cit., p. 383.

¹⁸⁸ Id. Ibid., p. 384; VIANNA, op. cit., p. 87.

sofria entre o peso da Coroa e a expressão fictícia da representação constitucional¹⁸⁹.

Em decorrência disso, instalou-se no País a República. Com o descontentamento de parte da elite política em relação ao Império, a República surgiu, à revelia do povo¹⁹⁰. Desse modo, não houve mudança efetiva no cenário político-administrativo do País.

Nesse sentido, a administração continuou nas mãos das elites já atreladas ao poder. Apenas alterou-se, de certo modo, o foco da cena política, pela adoção de um sistema presidencialista e federativo, com reflexos para a administração, com a instauração de um regime mais descentralizado¹⁹¹. Assim, com a Constituição de 1891, estabeleceu-se a “política dos governadores”, do que resultou a autonomia política e administrativa dos Estados, em especial no que tange àqueles com maior população e importância econômica¹⁹².

Frente a isso, passado o momento inicial de esperança democrática, o cenário político-administrativo consolidou-se sob a estreita obediência aos interesses oligárquicos e sobre a exclusão do envolvimento popular no governo¹⁹³. Assim, as esferas de poder estatal e privado se imbricaram¹⁹⁴, fazendo com que a administração neopatrimonial predominasse, sem reais contraposições.

Entretanto, essa situação foi se tornando insustentável. Pela existência de várias oligarquias no poder, sem a mediação de um centro político, muitos conflitos se manifestaram. Chamado a resolvê-los, o Estado mostrou-se ineficiente, pois havia se formado em prol da proteção da livre expansão dessas oligarquias.¹⁹⁵ Para contornar esse cenário, a elite do Centro-Sul, pelas suas pretensões industriais, passou a apoiar a centralização jurídico-

¹⁸⁹ Segundo Carvalho, essa foi a especificidade do sistema imperial, que se baseou no que ele designa como um “teatro de sombras”, em que os atores do processo político-administrativo perdiam a noção real de seus papéis, no conflito entre o imperador e a representação parlamentar prevista no texto constitucional. Sobre isso ver: CARVALHO, op.cit., p. 388.

¹⁹⁰ O povo não participou da proclamação da República, apenas a assistiu, “bestializado”. Essa expressão foi utilizada por Aristides Lobo, propagandista republicano, para manifestar seu desapontamento com o modo como foi instituída a República no País, já que o povo, que deveria ter sido seu protagonista, apenas assistiu à tudo sem disso participar e sem compreender o que estava ocorrendo. A partir disso, Carvalho utilizou tal expressão em sua obra, para tratar sobre a concepção de cidadania e a natureza da vida política no Brasil. Com isso, o autor ao analisar a Revolta da Vacina, conta que o Estado era visto como algo separado da vida social, não havendo qualquer forma de participação real da população na cena política. O povo, assim, formava sua própria república paralela, dissociada da república oficial. Ver: CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997, p. 45-46.

¹⁹¹ VIANNA, op. cit., p. 92.

¹⁹² A partir da implantação dessa política, que conferia importância e autonomia aos Estados, as elites políticas nacionais passam a ocupar o papel de verdadeiras oligarquias, revezando-se no poder e na representação parlamentar. Em face disso, durante a presidência do Marechal Hermes da Fonseca, o senador Pinheiro Machado empreendeu o que chamou de “política das salvações”, a fim de amenizar essa situação mediante a intervenção federal em vários Estados. No entanto, essa política não prosperou, continuando a se afirmar o predomínio dos grandes Estados no poder, especialmente no que diz respeito a Minas Gerais e São Paulo, situação que se prolongou até a Revolução de 1930. Sobre isso ver: VIANNA, op. cit., p. 94-95.

¹⁹³ CARVALHO, op. cit., p. 161; RIBEIRO, op. cit., p. 255.

¹⁹⁴ RIBEIRO, Ibid., p. 256.

¹⁹⁵ GOUVÊA, Gilda Portugal. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994, p. 79.

política do poder estatal¹⁹⁶.

Em face disso, e pelo processo de urbanização, na década de 1930, o Brasil experimenta um rearranjo político, para atender às pressões modernizantes dessa incipiente burguesia nacional. Com isso, Getúlio Vargas lidera o movimento revolucionário e assume o poder, com o intento de reformar o Estado brasileiro, para ampliar o acesso ao mesmo e organizar a composição política com os emergentes atores sociais.¹⁹⁷ Sobre isso, então, se tratará abaixo.

1.2.2. A administração burocrática e a administração descentralizada: da reforma da Era Vargas à reforma na Ditadura Militar

Frente ao que foi abordado acima, diversas alterações são operadas no âmbito do Estado brasileiro com a assunção ao poder de Getúlio Vargas. A partir de seu governo, nesse sentido, o Estado adota uma visão dirigida à modernização administrativa¹⁹⁸. Assim, o seu primeiro governo apresentou grande preocupação com a administração, para torná-la mais eficiente e para moralizá-la.¹⁹⁹

Nesse contexto, criou-se o Conselho Federal do Serviço Público Civil, com a edição do Decreto-lei n. 284/1936, e a aprovação do primeiro plano federal de classificação de cargos e institucionalização do sistema de mérito, previsto na Constituição de 1934. Em seguida, instituiu-se o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), pela edição do Decreto-lei n. 579/1938, para montar a máquina estatal nos termos da moderna teoria administrativa da época. Nesse sentido, a reforma pautou-se por diversas referências estrangeiras, dentre as quais estavam a burocracia weberiana e os princípios de Taylor e Fayol, dentre outros²⁰⁰, o que confirmava a tradição importadora do Brasil.

¹⁹⁶ Id. Ibid., loc. cit.

¹⁹⁷ Esses novos atores eram trabalhadores, setores médios urbanos e burguesia. Ver: TORRES, op. cit., p. 147.

¹⁹⁸ GOUVÊA, op. cit., p. 80.

¹⁹⁹ Segundo Wahrlich, as principais preocupações de Vargas quanto à reforma administrativa foram, "...de um lado, fortalecer a organização administrativa federal, partindo do setor *social*; de outro, introduzir medidas de *racionalização administrativa*, visando a obtenção de maior economia e eficiência." Ver: WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. **Reforma Administrativa na Era de Vargas**. Rio de Janeiro: FGV, 1983, p. 11.

²⁰⁰ De acordo com Wahrlich, as referências teóricas nas quais se inspirou a reforma administrativa no governo Vargas dizem respeito, principalmente, às obras de William F. Willoughby, Max Weber, Henry Fayol, Frederick W. Taylor, dentre outros. Willoughby foi um dos formuladores da "teoria clássica ou tradicional" da administração, pautada sobre princípios de aplicação universais. A principal contribuição desse autor foi a criação da "teoria dos departamentos de administração geral", sustentando a necessidade de construção de um órgão de apoio direto e imediato ao chefe do Poder Executivo, com funções normativas e de coordenação e controle, atuando em conjunto com outras unidades administrativas, estas sim com função operativa. Verifica-se, com isso, que tal teoria teve crucial influência para a criação do DASP. Sobre o conteúdo das obras dos três últimos autores mencionados, já tratou-se no primeiro item desta parte. Assim, novamente segundo Wahrlich, "...a teoria administrativa em que se apoiavam a criação e a atuação dos dois órgãos que, sucessivamente,

Nesse passo, o DASP assumiu a condição de órgão central da administração pública federal.²⁰¹ Além disso, para atingir o objetivo de tornar o Estado mais racional e eficiente, e garantir o desenvolvimento econômico e a inserção sócio-política da burguesia nacional e dos setores operários urbanos, criaram-se muitas agências estatais descentralizadas, que, mais tarde, formariam a “administração indireta”²⁰². Em função disso, a reforma administrativa assumiu relevante papel para o desenvolvimento econômico-social do País.²⁰³

Frente a isso, verifica-se que a burocratização realizada na gestão de Vargas é marcada por duas características principais. A primeira refere-se ao diagnóstico, realizado na época, de que a industrialização e a modernização, em especial quando induzidas pelo Estado, necessitavam de uma administração pública mais qualificada²⁰⁴. A segunda concerne ao fortalecimento e expansão da administração pública como instrumento político de sustentação do regime ditatorial²⁰⁵. Isso influenciou a visão da administração brasileira como o mecanismo por excelência de cooptação política²⁰⁶. Ademais, percebe-se que a implantação do modelo burocrático no Brasil não rompeu com o patrimonialismo, mas se desenvolveu

assumiram o papel de peça central de reforma – o Conselho Federal do Serviço Público Civil (1936-38) e o Dasp (a partir de 1938) – *era originária de países desenvolvidos, em especial dos EUA, e tinha aspirações de universalidade*. Aceitava e preconizava a existência de um conjunto de princípios gerais da administração, aplicáveis a qualquer contexto, em qualquer época. [...] Outra provável fonte de inspiração – o modelo weberiano de burocracia, do qual se encontram ecos na Lei do Reajustamento, de 1936 –, embora não fosse ‘prescritivo’, assim era entendido por muitos de seus divulgadores, e, quer numa quer noutra interpretação, acabaria reforçando os postulados gerais, prescritivos, das teorias administrativas das décadas de 30 e 40.” Frente a esse contexto, outra alternativa não parecia viável aos dirigentes da reforma administrativa brasileira do que seguir os rumos das teorias já aceitas nos países desenvolvidos. Por outro lado, também influenciou o Governo Vargas, especialmente no que tange ao texto da Constituição de 1937, as idéias de Francisco Campos sobre o Estado. Campos pregava que o instrumento capital do governo era a administração, a qual, portanto, devia ser capaz, responsável, organizada para a ação, baseando-se na eficiência e economia. Ver sobre isso: WAHRLICH, op. cit., p. 279-304; 835-836; CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional**: sua estrutura, seu conteúdo ideológico. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1940, p. 58-59.

²⁰¹ Desse modo, o DASP possuía, entre outras atribuições, o encargo de coordenação, orientação e fiscalização de toda a legislação de pessoal, revisão de projetos de obras destinadas ao serviço público civil e a proposição da formação de carreiras. Competia-lhe, também, a elaboração da proposta de orçamento federal e fiscalização da execução orçamentária. Ver: DIAS, op. cit., p. 177.

²⁰² Para mais detalhes sobre a criação e desenvolvimento das autarquias e sociedades de economia mista neste período, ver: WAHRLICH, op. cit., p. 749-822.

²⁰³ Id. Ibid., p. 822.

²⁰⁴ TORRES, op. cit., p. 149-150

²⁰⁵ WAHRLICH, op. cit., p. 838; DIAS, op. cit., p. 179-181; TORRES, Ibid., p. 150.

²⁰⁶ De acordo com Schwartzman, essa expressão refere-se “...a um sistema de participação política débil, dependente e controlada hierarquicamente, de cima para baixo.” Ainda, segundo o referido autor, a existência desse sistema de cooptação política está ligada a duas condições. A primeira diz respeito à participação, na arena política, de pessoas e grupos sociais que se encontravam previamente fora dela. Por sua vez, a segunda condição concerne à posse de meios para comprar ou incorporar esses esforços de participação, por aqueles que controlam o sistema político, de tal modo que se estabeleçam, entre os detentores do poder e as lideranças políticas emergentes, vínculos de dependência. Ademais, ligam-se ao conceito de cooptação política as noções de grande influência da administração central sobre os poderes locais e a noção de íntima participação do líder político na burocracia governamental para aumentar sua força política. Sobre isso ver: SCHWARTZMAN, op. cit., p. 51-54; Id. **São Paulo e o Estado Nacional**. São Paulo: Difel, 1975, p. 21-23.

marcado por injunções políticas próprias deste²⁰⁷.

Nesse viés, a reforma administrativa da Era Vargas pode ser identificada, de certo modo, como um exemplo da estratégia de “modernização conservadora”. Esta consiste na importação de modelos estrangeiros, para reforçar capacidades políticas deficientes no seio do Estado importador e substituir estruturas tradicionais ineficientes²⁰⁸. Isso foi o que fez Vargas ao utilizar a ampla reforma administrativa como instrumento para modificar instituições e práticas que, naquela época, demonstravam sinais de ineficiência e comprometimento com os interesses privados de oligarquias ligadas ao poder. Assim, tal estratégia serviu ao governo para incrementar a capacidade e centralização políticas do Estado brasileiro, com o intento de atingir a meta desenvolvimentista²⁰⁹ traçada para este.

Por outro lado, no que tange ao período democrático de 1945-1964, poucas mudanças substanciais foram feitas para alterar a configuração administrativa do País²¹⁰. Apenas realizaram-se algumas ações isoladas para modernização administrativa e planejamento estratégico da ação estatal, tais como a instalação da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) e da Comissão para a Simplificação Burocrática (COSB), em 1956, e o Plano de Metas de Kubitscheck²¹¹, que foi realizado, em grande parte, por uma

²⁰⁷ TORRES, op.cit., p. 150. Diante disso, várias críticas foram tecidas à reforma administrativa de Vargas. Estas foram, em termos gerais, as seguintes: a) as teorias que embasaram a reforma eram importadas e pregavam a universalidade de princípios gerais da administração; b) houve a consagração da “administração científica”, o que gerou a adoção maciça a uma lógica de subsunção de regras gerais para lidar com os casos concretos, ignorando as peculiaridades desses casos e do próprio contexto do País; c) deu-se ênfase aos meios (controle) e não aos fins; d) a reforma foi autoritária e impositiva; e) houve a concentração de poder e centralização das atividades administrativas num só órgão (DASP); f) a reforma operou uma profunda distinção entre política e administração; g) negligenciaram-se aspectos informais e da estruturação dos grupos sociais na organização administrativa; h) a reforma tornou a Administração Pública um sistema fechado; i) a reforma não conseguiu substituir, com os regimes do mérito e da racionalidade administrativa, o caráter patrimonialista do Estado brasileiro, pois práticas clientelistas se originaram no seio de sua burocracia para atender aos interesses das elites ligadas ao poder; j) a abrangência da reforma foi demasiada; k) houve exorbitância dos objetivos da Administração; l) houve uma grave dissociação entre o que foi propugnado e o que foi realmente implementado. Ver: DIAS, op. cit., p. 181-182; WAHRLICH, op. cit., p. 835-838; MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, Ano 48, n. 1, Jan.-Abr. 1997, p. 53-54; GUERZONI FILHO, Gilberto. Tentativas e perspectiva de formação de uma burocracia pública no Brasil, **Revista do Serviço Público**, Ano 47, n. 1, Jan.-Abr. 1996, p. 41-66.

²⁰⁸ BADIE; HERMET, op. cit., p. 184.

²⁰⁹ O objetivo desenvolvimentista ganha destaque, nos países latino-americanos, dentre estes o Brasil, depois da crise de 1929. A partir desse contexto, o desenvolvimentismo latino-americano teve como instrumentos principais, de acordo com Cardoso e Faletto, o “fortalecimento e modernização do Estado”. Nesse sentido, a modernização realizada para a promoção do desenvolvimentismo se deu por influência externas, relacionadas com os novos sistemas políticos, econômicos e intelectuais que se desenvolveram na esteira das mudanças iniciais ocorridas na Europa ocidental, caracterizando-se pelo que Eisenstadt chamou de “modernização cindida” ou “segunda fase de modernização”. Sobre isso ver: EISENSTADT, S. N. **Modernização: protesto e mudança**. Trad. José Gurjão Neto. Rio de Janeiro: Zahar, 1969, p. 99-101, 121-142; CARDOSO; FALETTO, op. cit., p. 11; CASTOR, op. cit., p. 15-17.

²¹⁰ NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 99.

²¹¹ Nesse plano, o Presidente Juscelino Kubitscheck, auxiliado por equipes técnicas, procurou atacar os

administração paralela e descentralizada e comissões especiais ligadas ao Presidente. Ademais, no governo de João Goulart, encomendou-se análise da administração pública, realizada pela Comissão Amaral Peixoto. O trabalho ali realizado foi aproveitado em estudos posteriores, ensejando a análise que levou à reforma administrativa no regime militar.²¹²

Nesse passo, no que tange à reforma no Governo militar, realizada pelo Decreto-lei n. 200/67, esta ocorreu em razão da insuficiência do modelo anterior em atender às exigências de desenvolvimento dos setores econômicos do País. Frente a isso, tal reforma assentou-se sobre três pilares básicos.

O primeiro pilar da reforma dizia respeito à organização administrativa do Estado²¹³, referindo-se à necessidade de harmonização das noções de administração direta e indireta, para obter maior eficiência. O segundo pilar concernia à coordenação e controle da administração²¹⁴. Com isso, foram instituídos diversos tipos de controle, tais como o pragmático, financeiro, administrativo e de resultados, este último caracterizado pelo seu atrelamento às exigências legais. Finalmente, o terceiro pilar referia-se aos planejamentos e fiscalizações financeira e orçamentária da administração²¹⁵, por meio dos quais se buscou racionalizar os objetivos administrativos.

Nesse passo, a reforma militar deu nova conotação à relação entre público e privado, pois passou a buscar auxílio no direito privado para a consecução de fins públicos. Em função disso, e por sua ampla descentralização administrativa, essa reforma pode ser entendida como a primeira tentativa de utilização de técnicas de gestão gerenciais.²¹⁶

Por fim, após a reforma de 1967, destacou-se, na tentativa de alterar a conjuntura administrativa do País, o Programa Nacional de Desburocratização, realizado no Governo Figueiredo, pela criação, em 1979, do Ministério da Desburocratização. Essa proposta inseriu-se no processo de abertura política do País. Contrapunha a burocracia à democracia e

problemas dos transportes, da produção de energia elétrica, do desenvolvimento da indústria e da modernização da agricultura. Com isso, o Presidente criou um Conselho de Desenvolvimento para elaborar o plano econômico, sob a perspectiva de que o setor privado deveria comandar a vida econômica do país, apenas sendo auxiliado pelo Estado. Sobre isso ver: ANDRADE, op. cit., p. 168-171.

²¹² DIAS, Ibid., p. 183-185; TORRES, op. cit., p. 150-151.

²¹³ DIAS, Ibid., p. 189-190.

²¹⁴ Id. Ibid., p. 190-191.

²¹⁵ Id. Ibid., p. 191-194.

²¹⁶ TORRES, op. cit., p. 159; GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**, Ano 54, n. 4, Out.-Dez. 2003, p. 23-43. Frente a isso, diversas críticas foram dirigidas à reforma administrativa do Governo Militar. Essas críticas se referiram, em resumo, ao seguinte: a) houve ineficiência dos mecanismos de controle propostos e implementados pela reforma; b) não houve supervisão efetiva sobre atos e resultados da administração indireta; c) ocorreu contratação de empregados sem concurso, aumentando o clientelismo; d) conferiu-se autonomia excessiva às empresas estatais; e) houve um uso patrimonialista de autarquias e fundações; f) houve aumento dos poderes administrativos estatais. Ver: DIAS, op. cit., p. 194-195.

pretendia modificar o comportamento da administração pública, com medidas de delegação, descentralização, desconcentração, redução da documentação, para imprimir rapidez e eficiência às suas atividades²¹⁷. Nesse programa, pregou-se a idéia de que o cidadão é cliente do Estado, com direito a uma boa atuação na prestação de serviços públicos, o que trouxe à cena a preocupação com a melhoria e facilitação do atendimento²¹⁸, lançando o germe para as idéias em que se basearam as reformas seguintes, na década de 90. Sobre estas se tratará abaixo.

1.2.3. A Constituição de 1988 e administração pela qualidade: da redemocratização à reforma gerencial

Em seguida às reformas e propostas realizadas durante e logo após ao período ditatorial, na Nova República, houve processo de deterioração da administração pública, decorrente não só das disfunções herdadas do modelo burocrático, mas, em especial, dos efeitos nocivos da política patrimonialista sobre este²¹⁹. Com isso, tenta-se reordenar o Estado, com conseqüências na estruturação e nas prerrogativas da administração pública.

Esse processo iniciou-se no Governo Sarney. Nesse período, criou-se a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP), em 1986, encarregada dos esforços de modernização e racionalização da administração pública federal. Com isso, foram realizadas algumas ações importantes, como a extinção de órgãos e comissões especiais, a criação de carreira de gestor governamental, dentre outras medidas²²⁰.

Em seguida, frente ao cenário de fragilidade institucional decorrente da redemocratização do País, ganhou destaque o entendimento de que a melhor medida contra o patrimonialismo seria o recrudescimento da cultura burocrática, ainda mal implantada no Brasil, principalmente nos âmbitos estadual e municipal²²¹. Com isso, a Constituição de 1988 representou um marco de redefinição da administração pública. Nela merecem atenção muitos dispositivos, como os arts. 37, 39, 40 e 41, os quais traçam suas principais determinações quais sejam: a) tendência de fortalecimento da Administração direta, pela extensão das

²¹⁷ BELTRÃO, Hélio. O programa em poucas palavras. In: BRASIL. Programa Nacional de Desburocratização. **Desburocratização: idéias fundamentais**. Brasília: Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, 1982, p. 3-5; BELTRÃO, Hélio. Desburocratização e liberdade. In: Id. *Ibid.*, p. 7-22; BRASIL. Programa Nacional de Desburocratização. **Desburocratização e cidadania: textos para discussão**. Brasília: Ministério da Desburocratização, 1984, p. 45-46.

²¹⁸ Id. *Ibid.*, p. 47-50; TORRES, op. cit., p. 161.

²¹⁹ MARTINS, op. cit., p. 57.

²²⁰ TORRES, op. cit., p. 162.

²²¹ Id. *Ibid.*, p. 163.

mesmas regras à esta previstas para todos os ramos da administração, inclusive a indireta; b) limites à atuação administrativa quanto à gestão de pessoal; c) favorecimento da profissionalização e moralização do setor público²²². Assim, a nova Constituição representou uma tentativa de reação ao clientelismo predominante na administração pública²²³.

Frente a isso, no Governo Collor, outras mudanças foram realizadas.²²⁴ Dentre estas, destaca-se o apoio à gestão pela qualidade com o lançamento, no final de 1990, do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), implantado em 1991. Esse programa foi instituído para promover ações de melhoria da qualidade e da produtividade de bens e serviços, com o intento de estimular a competitividade internacional da indústria brasileira.²²⁵ Assim, na esteira desse programa, no Rio Grande do Sul, em 1992, estruturou-se um programa próprio, qual seja o Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade (PGQP)²²⁶.

No entanto, apesar dessas iniciativas, problemas políticos e econômicos e um plano desconexo de reforma, centrado na redução de custos e do tamanho da máquina estatal, geraram a desarticulação da administração pública. Então, intensificou-se o processo de perda da sua capacidade para formulação, execução e fiscalização de políticas públicas.²²⁷

Com isso, na passagem ao Governo de Itamar Franco, a reforma administrativa caracterizou-se, inicialmente, pela tentativa de reversão da reforma anterior²²⁸. Contudo, não

²²² Id. *Ibid.*, loc. cit.

²²³ BRESSER PEREIRA, op. cit., p. 177.

²²⁴ Essas mudanças consistiram em medidas tais como a extinção de cargos de confiança, a reestruturação ou a extinção de órgãos públicos, etc. TORRES, op. cit., p. 168-169.

²²⁵ O PBQP resultou do ordenamento e aglutinação de subcomitês e projetos de abrangência geral e setorial, executados, de modo descentralizado, em diferentes níveis pelos vários agentes econômicos brasileiros, com séria atuação empresarial voltada para a qualidade e produtividade. Sua operacionalização apoiava-se, essencialmente, na iniciativa e recursos próprios dos agentes econômicos e nos meios disponíveis nos organismos governamentais. Informações disponíveis em: <http://www.mct.gov.br>. Acesso em 16 ago. 2006.

²²⁶ O Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade foi lançado em outubro de 1992, após ampla articulação com segmentos representativos da sociedade riograndense, em parceria entre o setor público e a iniciativa privada. O objetivo de sua criação era divulgar a filosofia e os principais conceitos da qualidade total, com o intento de promover iniciativas voltadas ao aprimoramento dos produtos e serviços das empresas gaúchas e, conseqüentemente, da melhor qualidade de vida da população do Estado. Inicialmente, esse programa foi estruturado na Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais do Estado. Em 1998, entretanto, o programa tornou-se uma entidade comunitária, denominada de “Associação Qualidade RS/PGQP”, passando a abranger representantes de toda a sociedade, incluindo empresas, governo, trabalhadores, universidades, consumidores e outras entidades. Enfim, o programa é constituído pela seguinte estrutura: a) Conselho Superior, responsável pela sustentação administrativa e política do programa; b) Conselho Diretor, para acompanhar o planejamento do programa e definir as funções de seus diretores; c) Comitê da Qualidade, com funções de divulgação e aconselhamento das práticas de qualidade nas organizações aderentes; d) Comissões Técnicas, para dar suporte às atividades desenvolvidas no seio do programa; e) Comitês setoriais, que abrangem grupos de organizações com atividades econômicas afins; f) Comitês regionais, que abrangem grupos de organizações estabelecidas em determinadas regiões do Estado. Informações disponíveis em: http://www.portalqualidade.com.br/programas/pgqp/o_pgqp/oque.asp. Acesso em 01 ago. 2006.

²²⁷ TORRES, op. cit., p. 170; BRESSER PEREIRA, op. cit., p. 178-179; MARCELINO, Gileno Fernandes. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **RAP**, Vol. 37, n. 3, Mai.-Jun. 2003, Rio de Janeiro: FGV, p. 655.

²²⁸ MARTINS, op. cit., p. 59.

foi possível realizar um efetivo ajuste estrutural, pois as transações institucionais fortaleceram-se pelos momentos críticos causados pelo Governo Collor e seu *impeachment*.²²⁹

Diante disso, em 1995, no primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso, promoveu-se uma reforma gerencial, nos moldes dos países centrais. Essa reforma iniciou-se com os trabalhos do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Disso resultou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado²³⁰, no qual se apontaram as crises do Estado e da administração pública brasileiros e foram delineadas as premissas da reforma, que deveria se estender aos planos tributário, previdenciário e do aparelho estatal²³¹.

Nesse norte, tal Plano definia três dimensões para sua abrangência²³². A primeira era a “institucional”, compreendendo alterações no texto da Constituição, para atingir o aparelho estatal.²³³ A segunda, chamada “cultural”, referia-se ao debate proporcionado pela reforma, para superar o patrimonialismo e transitar da burocracia para a gestão gerencial.²³⁴ E, a terceira dimensão, designada “de gestão”, concernia à implementação propriamente dita da reforma, para pôr em prática as idéias gerenciais e qualificar o serviço público.²³⁵

Em face disso, a reforma do aparato estatal ocorreu pela Emenda Constitucional n. 19/1998. Esta tinha como pontos principais a flexibilização da estabilidade e a redução de custos com o funcionalismo e a eficiência e qualidade do serviço público.²³⁶

Pretendia-se, com isso, delinear uma nova administração pública, calcada nas seguintes idéias: a) descentralização política, pela transferência de recursos e atribuições aos níveis regionais e locais; b) descentralização administrativa, por delegação de autoridade a gerentes, dotados de autonomia; c) organizações com poucos níveis hierárquicos; d) controle de resultados *a posteriori*; e) administração voltada para o atendimento do cidadão-cliente²³⁷.

²²⁹ Id. *ibid.*, loc. cit.

²³⁰ Esse plano foi aprovado pelo Comitê de Reforma do Estado e pelo então Presidente da República, em setembro de 1995. Ver: BRASIL; MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/GESTAO/conteudo/publicacoes/plano_diretor/portugues.htm. Acesso em: 11 abr. 2006. Ver também: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Ano 50, n. 4, Out.-Dez. 1999, p. 14.

²³¹ DIAS, op. cit., p. 203.

²³² MARE, op. cit., p. 15-22. Além das dimensões expostas pelo Plano, segundo Moreira Neto, pode-se classificar a abrangência da reforma administrativa gerencial sob três aspectos: a) o político, referente a um novo perfil de Estado, cujo poder tende a desconcentração e flexibilização; b) o técnico, relativo às mudanças de perspectiva da atuação pública para o setor não-estatal, para resultados e eficiência; c) o jurídico, concernente às alterações para uma administração consensual e coordenativa, mediante as figuras dos consórcios, convênios, etc. Ver: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Apontamentos sobre a Reforma Administrativa**: emenda constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 1-8.

²³³ MARE, *Ibid.*, p. 16.

²³⁴ Id. *Ibid.*, p. 31-32.

²³⁵ Id. *Ibid.*, p. 21; BRESSER PEREIRA, op. cit., p. 205; Id. A reforma..., op. cit., p. 32-33.

²³⁶ MARE, *Ibid.*, p. 30; BRESSER PEREIRA, *Ibid.*, p. 205-215.

²³⁷ BRESSER PEREIRA, *Ibid.*, p. 209-210.

Ainda, a reforma distinguiu entre serviços exclusivos do Estado (núcleo estratégico), para definição de leis e políticas públicas; serviços não-exclusivos, providos tanto pelo Estado como pelos setores privado e público não-estatal; e serviços privados.²³⁸ Por fim, criaram-se as agências executivas e reguladoras, organizações sociais e os contratos de gestão²³⁹.

Ademais, a reforma gerencial optou pela gestão pela qualidade total como a principal estratégia de gerenciamento das organizações estatais.²⁴⁰ Com isso, o já existente PBQP foi reformulado, entre 1996 e 1998, para desenvolver a qualidade e participação na administração pública.²⁴¹ Nesse norte, estabeleceu-se um subprograma, o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (QPAP), que estendeu ao setor público a certificação e premiação da qualidade na prestação de serviços.

Frente a isso, a partir de 1999, esse programa desenvolveu-se, tornando-se autônomo. Assim, nasceu o Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP), que consiste numa rede de parcerias entre organizações públicas, servidores públicos e cidadãos, para promover a melhoria da gestão no setor público. Objetiva, então, promover a adesão das organizações e servidores públicos à gestão gerencial, a participação dos cidadãos na definição, implantação e avaliação da ação pública e a avaliação dos resultados e níveis de satisfação destes.²⁴²

²³⁸ Id. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998, p. 257-266.

²³⁹ Id. *Ibid.*, p. 228-231.

²⁴⁰ A adoção dessa forma de gestão justificou-se pela abrangência de vários critérios de excelência, como o controle por resultados, o incentivo à competição administrada, a transferência do foco para o cliente. Ver: MARE, op. cit., p. 37; BRESSER PEREIRA, Reflexões..., op. cit., p. 8.

²⁴¹ Informações disponíveis em <http://www.mct.gov.br>. Acesso em 16 ago. 2006.

²⁴² Para o alcance desses objetivos, o PQSP não possui uma estrutura formal. Nesse sentido, constitui-se em uma equipe, integrante da Secretaria de Gestão, com atribuição de coordenar as ações necessárias ao desenvolvimento do programa. Essa equipe compõe uma gerência executiva, ligada a uma rede de organizações, núcleos e consultores em várias regiões do país e em setores da administração pública. Desse modo, conta com comitês centrais, núcleos e encontros nacionais anuais, nos quais são promovidas as ações voltadas para o treinamento de pessoal, a avaliação e o estabelecimento de padrões para a gestão e os serviços públicos. Ainda, a gerência executiva do PQSP liga-se ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal, bem como faz parte do Conselho das Partes Interessadas do Movimento Brasil Competitivo (MBC). Este substituiu, em 2001, o PBQP. Foi criado em novembro de 2001, como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), voltada ao estímulo e ao fomento do desenvolvimento da sociedade brasileira. Assumiu as funções do PBQP, tendo como objetivo principal viabilizar projetos para o aumento da competitividade das organizações públicas e privadas brasileiras, de modo sustentável, para contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população. Além disso, a adesão das organizações públicas ao PQSP é feita por termo de adesão, enviado ao núcleo regional do programa. Após a adesão, há um processo de informação e sensibilização, pelo qual se constitui, na organização aderente, um comitê gestor, para liderar as ações necessárias à implementação do programa. A partir disso, as organizações são abrangidas pelas ações promovidas pelo programa. Por fim, destacam-se, dentre essas ações as seguintes: a) o sistema de avaliação e melhoria da gestão pública; b) o projeto Padrões de Qualidade do Atendimento ao Cidadão; c) Prêmio Qualidade do Governo Federal (PQGF), concedido às organizações públicas que comprovem alto desempenho institucional, com qualidade em gestão, em ciclos anuais de premiação, aos quais as organizações se candidatam segundo instruções previamente estabelecidas. Por fim, quanto ao projeto Padrões de Qualidade do Atendimento ao Cidadão, destaca-se a edição, em 2000, do Dec.n. 3507, de 13 de junho daquele ano, que dispõe sobre o estabelecimento de padrões gerais de atendimento aos cidadãos pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, indireta e fundacional. Sobre isso

Ainda, na esteira desses programas de qualidade na reforma gerencial, em 1995, no Rio Grande do Sul, o PGQP expandiu-se, estabelecendo o Programa “Qualidade na Administração Pública”, para obter maior envolvimento das instituições públicas com essa forma de gestão. Desse modo, realizaram-se as adesões oficiais dos Poderes Legislativo e Judiciário riograndenses.²⁴³ Sobre a adesão deste último se tratará no item seguinte.

Por fim, a reforma gerencial intitulou-se como “social-democrática e social-liberal”²⁴⁴, pois o seu objetivo era, ao mesmo tempo, tornar mais eficiente o aparelho estatal e fomentar a maior afirmação da cidadania.²⁴⁵ Então, essa foi a reforma gerencial realizada nos Governos de Fernando Henrique Cardoso. No entanto, ela não foi abandonada. Portanto, continuou a se desenvolver no Governo de Luís Inácio Lula da Silva.

Nesse passo, a reforma vem sendo ampliada. Isso pode se observar, por exemplo, na edição, em 2004, da Lei n. 11.079²⁴⁶, que institui novo sistema de concessões de serviços públicos (parcerias-público privadas). Ademais, outro exemplo dessa continuidade da está na instituição e difusão de diversos programas governamentais, desenvolvidos pelo Ministério do Planejamento, atrelados ao PQSP²⁴⁷, e ao prosseguimento dos trabalhos do Programa

ver informações disponíveis em: <http://www.pqsp.planejamento.gov.br> e <http://www.mbc.org.br>. Acesso, respectivamente, em: 11 abr. 2006 e 16 ago. 2006.

²⁴³ Informações disponíveis em: http://www.portalqualidade.com.br/programas/pgqp/o_pgqp/historico.asp. Acesso em 01 ago. 2006.

²⁴⁴ Id. A reforma..., op. cit., p. 41.

²⁴⁵ Nesse sentido, tal reforma era considerada democrática porque pretendia afirmar o papel do Estado como garantidor dos direitos sociais, mediante instrumentos gerenciais, de forma simultânea ao seu controle democrático pela sociedade. E, era tida como social-liberal porque se destinava a restringir a atuação do Estado às atividades nas quais o mercado econômico estava ausente, atribuindo a este último a função de majoritário alocador de recursos. Em face disso, a reforma gerencial brasileira foi alvo de inúmeras críticas. Em suma, essas críticas tiveram o seguinte conteúdo: a) teria sido incorreto o diagnóstico de superação das fases patrimonialista e burocrática na administração brasileira e de necessidade de implementação do modelo gerencial; b) a administração gerencial não teria afastado os princípios de racionalidade e normatização das formas prévias, próprio da administração burocrática, não promovendo, com isso, qualquer ruptura efetiva com esse modelo; c) a reforma, mais uma vez, foi criada, proposta e (im)posta pelo próprio Estado, sem participação real da sociedade; d) a proposta gerencial não teria conseguido propor alternativas consistentes aos aspectos nefastos que aponta no modelo burocrático e, com isso, teria perdido a possibilidade de propor uma reformulação da burocracia para utilizá-la em seu proveito. No entanto, no que tange à participação social na reforma, Bresser Pereira argumenta que houve amplo debate com a sociedade, porque foram realizadas reuniões com os governadores, prefeitos, com os altos funcionários da administração, com empresários, com jornalistas, formando um consenso favorável à reforma na opinião pública. Mas, aos cidadãos comuns propriamente ditos, aqueles que em sua reforma considera como os clientes dos serviços públicos, ele não faz muitas referências em seus textos sobre os debates promovidos na época da reforma. Sobre isso, ver: Id. *Ibid.*, 41-42; _____, *Reflexões ...*, op. cit., p. 5-29; DIAS, op. cit., p. 213; NOGUEIRA, op. cit., p. 221; KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. **Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2000, p. 106.

²⁴⁶ Nesse novo sistema de concessão, o Estado paga determinada contraprestação ao concessionário para a realização de suas atividades BRASIL. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 11 abr. 2006.

²⁴⁷ Esse programa se insere no contexto do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP, existente desde 1991, e destina-se ao desenvolvimento de ações para transformar as organizações públicas, a fim de torná-las mais preocupadas com o cidadão e não apenas com os seus processos burocráticos internos. O programa, desse modo, baseia-se numa rede de parcerias entre organizações, servidores públicos e cidadãos. Nesse passo, o

Nacional de Desburocratização²⁴⁸. Por derradeiro, a reforma gerencial perpetua-se, ainda, pela instituição do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), através do Decreto n. 5.378/2005²⁴⁹.

Essa foi, numa visão geral, a história da administração pública brasileira. Trata-se, assim, de uma história marcada pela importação de modelos político-administrativos, que é compartilhada pelos demais países latino-americanos. Nesse viés, nesses países constata-se que “...as idéias de progresso não vieram de um processo interno, nem foram legitimadas mediante um processo de observação pela sociedade no que se refere aos seus resultados, nem podem ser consideradas como gestadas pela consciência da população local.”²⁵⁰

Mas, no Brasil, essa história gerou conseqüências próprias. Isso se justifica na medida em que aqui se construiu um forte “arquetipo do estrangeiro”²⁵¹, que permite a continuidade da estratégia de importação de modelos, sem sua devida adaptação às peculiaridades do contexto nacional. Nesse sentido, a importação torna as instituições em veículos de recepção e reprodução de modelos externos²⁵², que servem apenas para atender aos interesses da elite atrelada ao poder, excluindo qualquer participação real da população.

programa atua mediante a mobilização e sensibilização das organizações para a melhoria da qualidade da gestão pública e do desempenho institucional. Atua, também, junto aos cidadãos, para torná-los participantes das atividades públicas, através da atribuição do papel de avaliadores dos serviços e das ações do Estado. Assim, o programa funciona por meio de adesões de organizações públicas. Sobre isso ver: <http://www.pqsp.planejamento.gov.br>. Acesso em: 11 abr. 2006.

²⁴⁸ O Programa Nacional de Desburocratização da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, inicialmente criado durante o Governo Figueiredo, foi reabilitado pelo Decreto nº 3335, de 11 de janeiro de 2000. Com isso, está estreitamente articulado com o conjunto de ações do Governo, a partir da reforma gerencial, pois pretende agilizar o tempo de resposta do Estado para as solicitações do cidadão e valorizar a cidadania. Assim, objetiva simplificar a prestação do serviço público e atender aos interesses dos cidadãos. Para tanto, sua atuação é baseada na mobilização, interação e articulação, sendo estabelecidas parcerias com organizações públicas mediante um sistema de adesão. Mais informações sobre esse programa ver: <http://www.d.gov.br/>. Acesso em: 11 abr. 2006.

²⁴⁹ Esse programa representa a fusão e continuidade dos dois programas anteriores, os já mencionados PQSP e o programa de desburocratização, e contempla a formulação e implementação de medidas para a concretização de resultados previstos no plano plurianual e o desenvolvimento de uma administração pública profissionalizada e voltada aos interesses dos cidadãos. BRASIL. Decreto n. 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 11 abr. 2006. Mais informações sobre o programa estão disponíveis em: http://www.gespublica.gov.br/gespublica/index_html. Acesso em: 11 abr. 2006.

²⁵⁰ PRESTES MOTTA, Fernando C. Cultura e organizações no Brasil. In: PRESTES MOTTA, Fernando C.; CALDAS, Miguel P. (orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997, p. 32.

²⁵¹ Essa expressão é utilizada por Caldas para analisar a tendência das organizações nacionais de mirar-se nas teorias e experiências estrangeiras. Segundo o referido autor, essa tendência deriva de uma construção cultural, de um mito formado pelo imaginário social brasileiro, que é o mito do “santo milagreiro” e da “solução que vem de fora”. Esse mito origina e é originado pela extensiva importação de modelos que o Brasil realizou durante toda a sua história, que permeia desde a esfera política até os elementos mais simplórios do cotidiano individual e familiar. Sobre isso ver: CALDAS, Miguel P. Santo de casa não faz milagre: condicionantes nacionais e implicações organizacionais da fixação brasileira pela figura do “estrangeiro”. In: PRESTES MOTTA; CALDAS, *Ibid.*, p. 73-93.

²⁵² *Ibid.*, p. 86.

Disso decorre a deficiência da cidadania no Brasil, marcada pelo que Carvalho chamou de “estadania”²⁵³, a qual consiste na busca, por setores da população, imbuídos de um espírito clientelista, de alianças com o Estado, para a consecução de seus interesses. Ademais, disso se origina um grave formalismo, que leva à dissociação entre as práticas administrativas e o que prescrevem as teorias e instituições importadas. Em consequência disso, surgiu na cultura brasileira o famoso “jeitinho”²⁵⁴, a forma de burlar a ordem, em razão do predomínio de relações interpessoais, em detrimento das relações impessoais prescritas pelo ordenamento jurídico-administrativo do País.

Por fim, a história da administração pública brasileira, com suas disfunções e consequências, influenciou a formação e gestão do Poder Judiciário, enquanto prestador do serviço público, destinado a promover o acesso à Justiça e a resolver os conflitos surgidos no seio da sociedade. Sobre isso se tratará no capítulo subsequente.

1.3. O Poder Judiciário e a administração pública: da formação da magistratura brasileira ao *Plano de Gestão pela Qualidade do Judiciário*

A história do Poder Judiciário brasileiro, em razão das peculiaridades relativas à construção do Estado no País, relaciona-se com a história da administração pública. Isso porque a mesma sistemática de importação das instituições portuguesas, pela qual se implantou a administração pública, marcou a formação da magistratura no Brasil.

Ademais, a conexão entre a história da administração pública e a do Poder Judiciário brasileiros explica-se pelo fato de que, durante o “transplante” do modelo estatal português à

²⁵³ CARVALHO, op. cit., p. 61.

²⁵⁴ O “jeitinho” ou “jeito” é o modo de navegação social construído no cotidiano brasileiro para lidar com o autoritarismo dos modelos importados. Trata-se do modo possível para os brasileiros conseguirem viver entre a oposição, existente no País, entre o “indivíduo” autônomo, trazido com a importação dos modelos político-administrativos ocidentais, e a “pessoa”, vertente coletiva da individualidade, atrelada às relações interpessoais, às amizades, à sociedade em que se encontra. Ou, de outra forma, é como se lida com a dicotomia entre o mundo “da rua”, do Estado, onde não deveria haver relações pessoais, e o mundo “da casa”, no qual a pessoa tem um nome, um *status*, um valor moral. Desse modo, o “jeito” é o modo de transpor a instituição e a lei das quais a “pessoa” desconfia e com as quais ela não se identifica, porque não se percebe como o “indivíduo” ocidental. Assim, o “jeito” e a dicotomia entre “pessoa” e “indivíduo” revelam a convivência, no Brasil, de um forte sistema de relações pessoais com um sistema político-administrativo e jurídico importado, universalmente estabelecido e altamente racional. Então, o sistema institucional oficial, mediante o uso do “jeito” é sistematicamente deformado pela moralidade pessoal, de modo que sua aplicação se faz no seio de um turbilhão de ideologias e valores. Sobre isso ver: DA MATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1990, p. 151-204; _____. **O que faz o Brasil, Brasil?** 8. ed. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1984, p. 95-105. _____. **A casa & a rua: espaço, cidadania, mulher e morte**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987, p. 31-70. Perspectiva similar para o entendimento desse fenômeno brasileiro pode ser encontrada na tese do “homem cordial” de Buarque de Holanda. Ver também: BUARQUE DE HOLANDA, op.cit., p. 141-151.

colônia, as funções judiciais eram exercidas pelas mesmas pessoas às quais eram atribuídas funções administrativas²⁵⁵. Desse modo, durante a construção do Estado brasileiro, não foi formado, inicialmente, um poder judicial independente. Nesse sentido, para compreender como esse mero exercício de funções judiciais, atrelado à administração colonial, se transformou na estrutura hodierna do Poder Judiciário, é preciso examinar, ainda que brevemente e em linhas gerais, como se desenvolveu a sua história.

1.3.1. A formação da magistratura brasileira: do período colonial ao Império

Quando se iniciou a ocupação portuguesa, não houve a preocupação com o estabelecimento, no território brasileiro, de um sistema regular de administração judiciária²⁵⁶. Isso se justifica na medida em que havia escassez populacional na colônia e porque a sua exploração pelos portugueses era predominante comercial. Com isso, quando lides ocorriam durante as viagens para a colônia ou nos seus portos ou quando surgiam questões comerciais, estas eram, respectivamente, resolvidas pelos capitães dos navios ou levadas à apreciação do Juiz da Guiné e Índia, com apelação direta à Casa de Suplicação na metrópole.²⁵⁷ Assim, nos primeiros anos da colonização, o Brasil não possuiu, efetivamente, uma organização judiciária.

Essa situação perdurou até 1530, quando Martim Afonso de Sousa foi enviado à colônia para estabelecer as capitanias hereditárias. A ele foram atribuídos, além de poderes administrativos e militares, amplos poderes judiciais, que se estendiam a todos os habitantes do Brasil²⁵⁸. Nesse passo, constituídas as capitanias, os donatários também receberam poderes

²⁵⁵ De acordo com Leal, “a legislação portuguesa, no período colonial do Brasil, [...], demarcava imperfeitamente as atribuições dos diversos funcionários, sem a preocupação – desusada na época – de separar as funções por sua natureza. Daí a acumulação de poderes administrativos, judiciais e de polícia nas mãos das mesmas autoridades, dispostas em ordem hierárquica, nem sempre rigorosa. A confusão entre funções judiciais e policiais perdurará ainda por muito tempo.” Emblemático exemplo dessa situação era verificado na condição dos juízes no âmbito municipal, os quais além de suas funções judiciais, exerciam funções administrativas na presidência das câmaras municipais. Além disso, essa situação verificava-se também no exemplo dos vereadores dessas câmaras, os quais, juntamente com funções administrativas, julgavam, sob a presidência de um juiz, pequenos delitos. Sobre isso ver: LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1986, p. 181; ALMEIDA JUNIOR, João Mendes de. **Direito Judiciário Brasileiro**. São Paulo: Typ. Hennies Irmãos, 1910, p. 45.

²⁵⁶ SCHWARTZ, op. cit., p. 20.

²⁵⁷ Id. Ibid., loc. cit.; RODYCZ, Wilson. **As raízes históricas e a evolução dos órgãos jurisdicionais no Brasil: juízes leigos e juízes letrados ao longo da história brasileira**. 2002. Dissertação (Mestrado em Direito) – UNISINOS. São Leopoldo, RS, 2002, p. 41.

²⁵⁸ FORTES, Amyr Borges; WAGNER, João Baptista Santiago. **História Administrativa, Judiciária e Eclesiástica do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Globo, 1963, p. 105; MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Evolução histórica da estrutura judiciária brasileira. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Vol.

judiciais.²⁵⁹ Assim, cabia a eles instituir, ainda que de forma rudimentar, uma organização judiciária própria, sujeita às leis gerais da metrópole, mas, de certo modo, independente da organização judiciária do Reino português²⁶⁰.

Ademais, dentre os cargos criados nesse período, estavam, dentre outros, os de juízes ordinários²⁶¹, juízes de vintena²⁶², juízes de órfãos²⁶³, almotacés²⁶⁴, inquiridores²⁶⁵, alcaides²⁶⁶ e quadrilheiros²⁶⁷. Por fim, garantia-se a autonomia dos donatários e seus servidores pela falta de inspeções pelos corregedores da Coroa portuguesa nas capitânias.²⁶⁸

65, n. 1, Rio de Janeiro, out./dez. 1999, p. 87; SCHWARTZ, *Ibid.*, loc.cit..

²⁵⁹ Os donatários tinham alçada para causas cíveis até cem-mil réis, para todas as causas criminais leves e para as quais as Ordenações vigentes na metrópole prescreviam pena de morte, bem como exerciam controle sobre a seleção e confirmação dos funcionários municipais. Ainda, podiam nomear um ouvidor para exercer estas funções, bem como criar e prover os cargos de tabeliães, oficiais de justiça e meirinhos nas vilas que erigiam. Nesse passo, o ouvidor era nomeado para exercer suas funções num período de três anos, atuando em causas de alçada maior e como juiz de segunda instância. Os tabeliães eram obrigados a escrever em todos os processos, lavrar autos e inquirições, fazer inventários, penhoras, arrematações, etc. Os meirinhos podiam prender em flagrante, sem ordem judicial, e comunicar a prisão ao ouvidor. Ver: FAUSTO, *op. cit.*, p. 22; CABRAL, Osvaldo R. **A Organização das Justiças na Colônia e no Império e a História da Comarca de Laguna**. Porto Alegre: Estab. Gráfico Sta. Terezinha Ltda., 1955, p. 15, 28, 31; SCHWARTZ, *Ibid.*, p. 21; RODYCZ, *op.cit.*, p. 42; GARCIA, Rodolfo. **Ensaio sobre a história política e administrativa do Brasil (1500-1810)**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975, p. 77, 81-82; FORTES; WAGNER, *op. cit.*, loc. cit.

²⁶⁰ CABRAL, *op. cit.*, p. 31.

²⁶¹ Os juízes ordinários eram eleitos anualmente pelos povos e câmaras. Eram independentes da realza e aplicavam regras costumeiras, sendo competentes para processar e julgar feitos cíveis e criminais. Deviam dar audiência duas vezes por semana, trazendo consigo uma vara vermelha, símbolo do cargo. Sobre isso ver: VIEIRA FERREIRA. **Juízes e Tribunais do Primeiro Império e da Regência**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, p. 1937, p. 5; ALMEIDA JUNIOR, *op. cit.*, p. 44-45; NEQUETE, Lenine. **O Poder Judiciário no Brasil: crônica dos tempos coloniais**. Vol. II. Edição fac-similar. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000, p.267-276; ARAÚJO, Rosalina Corrêa de. **O Estado e o Poder Judiciário no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 53-54; GARCIA, *op. cit.*, p. 77; FORTES; WAGNER, *op. cit.*, loc. cit.; RODYCZ, *op. cit.*, p. 44.

²⁶² Os juízes de vintena eram juízes das aldeias, cujo nome provinha do menor número de indivíduos sujeitos à sua jurisdição e perante os quais o processo era verbal. Eram eleitos e competia-lhes julgar questões entre trezentos e mil e duzentos réis, dependendo do número de moradores da aldeia, bem como lhes competia conhecer das “coimas”, multas por deixar o gado entrar em terras alheias ou por andar em bestas em vez de cavalos, bem como conhecer de danos entre os moradores, infrações às posturas municipais. Ver: VIEIRA FERREIRA, *Ibid.*, p. 3-4; ALMEIDA JUNIOR, *Ibid.*, p. 45; NEQUETE, *Ibid.*, p. 350-352; ARAÚJO, *Ibid.*, p. 54; GARCIA, *Ibid.*, p. 79; RODYCZ, *Ibid.*, p. 45.

²⁶³ Os juízes de órfãos eram eleitos como os juízes ordinários ou eram nomeados. Sua alçada era a mesma dos juízes ordinários. Competia-lhes processar e julgar inventários e partilhas, quando houvesse herdeiro menor ou incapaz, e conhecer causas advindas desses inventários e partilhas, nomear tutores e curadores, cuidar da criação e educação dos menores órfãos. Ver: VIEIRA FERREIRA, *Ibid.*, p. 6-7; ALMEIDA JUNIOR, *Ibid.*, loc. cit.; NEQUETE, *Ibid.*, p. 276-279; ARAÚJO, *Ibid.*, loc. cit.; GARCIA, *Ibid.*, p. 79-80; RODYCZ, *Ibid.*, p. 44-45.

²⁶⁴ Os almotacés eram eleitos pelas câmaras, tendo encargos administrativos e judiciários. Desempenhavam funções de ordem municipal, tais como as de taxaço, distribuição de mantimentos, aferição de pesos e medidas, etc., bem como julgavam “coimas” ao conselho. Perante os almotacés o processo era breve e de seus despachos cabia apelação e agravo aos juízes ordinários. Ver: VIEIRA FERREIRA, *Ibid.*, p. 4; ALMEIDA JUNIOR, *Ibid.*, loc. cit.; NEQUETE, *Ibid.*, p. 327-331; ARAÚJO, *Ibid.*, p. 53; GARCIA, *Ibid.*, p. 83; RODYCZ, *Ibid.*, p. 45-46.

²⁶⁵ Os inquiridores desempenhavam a função de inquirir testemunhas. Ver: GARCIA, *Ibid.*, p. 82.

²⁶⁶ Os alcaides eram funcionários que guardavam as cidades de dia e de noite. Ver: ALMEIDA JUNIOR, *Ibid.*, loc. cit.; NEQUETE, *Ibid.*, p. 344; ARAÚJO, *Ibid.*, p. 54; GARCIA, *Ibid.*, p. 81-82; RODYCZ, *Ibid.*, p. 46.

²⁶⁷ Os quadrilheiros eram oficiais inferiores da justiça nomeados pelas câmaras para servirem por três anos, competindo-lhes representar a polícia civil nas localidades, para descobrir furtos e estrangeiros, manter a moralidade e o sossego públicos. Ver: ALMEIDA JUNIOR, *Ibid.*, loc. cit.; NEQUETE, *Ibid.*, p. 344-346; GARCIA, *Ibid.*, p. 82-83; RODYCZ, *Ibid.*, p. 46.

²⁶⁸ As cartas de doação implicavam que nas capitânias não poderiam entrar, em tempo algum, corregedores ou

Diante disso, as funções judiciais eram exercidas segundo o arbítrio dos donatários, gerando abusos e desrespeito à legislação²⁶⁹. Com isso, o sistema mostrou-se ineficiente²⁷⁰. Assim, a metrópole resolveu alterar a situação administrativa e judiciária do Brasil. Nesse diapasão, com a criação do Governo Geral, ao ocupante deste cargo foram conferidos poderes para derogar as concessões anteriores em matéria judicial e instituir uma Ouvidoria-geral na Bahia, sede do Governo-geral.²⁷¹

Entretanto, a criação da Ouvidoria-geral não promoveu uma centralização efetiva das funções judiciais na colônia. Isso porque, em vez de abolir o sistema judiciário das capitanias, o ouvidor-geral foi apenas sobreposto a este, o que resultou numa estrutura mista.²⁷² Diante disso, a estrutura judiciária colonial passou a contar, além dos juízes dos donatários, com uma organização nos moldes da legislação lusitana, composta por juízes controlados pelo rei.²⁷³

Além disso, estabeleceram-se outras figuras, previstas pelas Ordenações da metrópole.²⁷⁴ Portanto, instituíram-se os cargos dos ouvidores de comarca²⁷⁵, dos chanceleres de comarca²⁷⁶, dos provedores²⁷⁷, dos juízes de sesmarias²⁷⁸ e dos juízes de fora²⁷⁹.

qualquer outra espécie de justiça para fiscalizar ou exercitar jurisdição em nome do Rei. Sobre isso ver: NEQUETE, Lenine. **O Poder Judiciário no Brasil**: crônica dos tempos coloniais. Vol. I. Edição fac-similar. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000, p. 7; SCHWARTZ, op. cit., p. 21-22; RODYCZ, op. cit., p. 41-42.

²⁶⁹ MARTINS FILHO, op. cit., loc. cit.; SCHWARTZ, op. cit., p. 22.

²⁷⁰ Id. Ibid., p. 88; SCHWARTZ, Ibid., loc. cit.

²⁷¹ Diante disso, o primeiro ouvidor-geral tinha competência para conhecer de causas, por ação nova, era limitada pelos seguintes critérios: a) no cível, sem apelação nem agravo para aquelas causas com alçada até cem mil réis, e com recurso para o Corregedor da Corte nas causas de maior valor; b) no criminal, com alçada até por morte natural, dependendo o julgamento, contudo, da colaboração do governador e, em caso de discordância deste, da apreciação dos autos pelo Corregedor da Corte. Tinha, ainda, competência para avocar quaisquer causas cíveis ou criminais, independente de quem fossem as partes, que se estendia ao lugar em que se achasse, bem como até quinze léguas ao redor, com a mesma alçada que ele tinha para ações novas. Além disso, o ouvidor-geral exercia funções como corregedor-geral de justiça, bem como funções como as de aconselhar o governo e velar pela fiel observância das leis portuguesas, conformando-as às contingências locais. Sobre isso ver: Id. Ibid., loc. cit.; RODYCZ, op. cit., p. 42; NEQUETE, op. cit., Vol. I., p. 14-17; CABRAL, Ibid., p. 34-35; GARCIA, op. cit., p. 73, 77; MARTINS FILHO, op. cit., p. 88.

²⁷² SCHWARTZ, op. cit., p. 24.

²⁷³ Id. Ibid., loc. cit.; RODYCZ, op. cit., p.41-42.

²⁷⁴ Deve-se esclarecer que não apenas as figuras judiciais instituídas a partir do Governo-geral estavam previstas nas Ordenações vigentes no Reino português. Também destas constavam previsões sobre os cargos judiciais instituídos pelos donatários nas capitanias, pois tais cargos foram “transplantados” da estrutura judiciária da metrópole, quando previstos nas cartas de doação das capitanias os poderes para criá-los na colônia. Sobre as previsões dos cargos judiciais nas Ordenações, ver: VIEIRA FERREIRA, op. cit., p. 43-46.

²⁷⁵ Os ouvidores de comarca eram nomeados pelo Rei pelo por três anos. Competia-lhes conhecer das suspeições postas aos juízes ordinários e os de fora e das causas em que fossem suspeitos; conhecer, por ação nova ou por avocação, dos feitos cíveis e criminais em que fossem partes juízes, alcaides, procuradores, tabeliães, fidalgos, abades, priores e pessoas poderosas; conhecer de agravos dos juízes de fora e ordinários e das apelações destes últimos nas causas cabíveis em sua alçada, a qual, nas comarcas em que houvesse minas, era de vinte e cinco mil-réis em bens de raiz, trinta em móveis e dez nas penas, e nas demais comarcas era de dezesseis mil-réis em bens de raiz, vinte em móveis e seis nas penas; competia-lhes, ainda, tirar devassas, ordenar e inspecionar prisões, dar cartas de seguro, fazer correições nos julgados de sua comarca, entre outras. Possuíam, também, atribuições administrativas. No período colonial, o Brasil estava dividido em trinta e três comarcas, contando cada uma com um ouvidor. Sobre isso ver: RODYCZ, op. cit., p. 43; VIEIRA FERREIRA, Ibid., p. 7-8.

²⁷⁶ Os chanceleres de comarca eram encarregados de decidir as suspeições levantadas contra os ouvidores e de

Ademais, no período colonial, foi criado o primeiro Tribunal de segunda instância no Brasil. Isso ocorreu no período da União Ibérica, quando Filipe II da Espanha assumiu o trono de Portugal, constatando um colapso geral da lei no império, do qual decorriam as deficiências judiciais na colônia brasileira²⁸⁰. Nesse passo, a criação desse órgão teve por escopo diminuir os poderes dos ouvidores e atender aos apelos, endereçados ao Reino, por uma prestação jurisdicional mais célere e fácil²⁸¹. Com isso, foi formado como instituição judicial e administrativa, recebendo a denominação de Relação do Estado do Brasil, passando depois a ser chamado de Relação da Bahia²⁸². Foi criado em 1587, pelo regimento de 25 de setembro do mesmo ano, mas somente foi instalado no território brasileiro em 1609²⁸³.

A Relação da Bahia, nesse passo, era presidida pelo governador-geral²⁸⁴ e composta

selar as cartas por eles expedidas. Sobre isso ver: RODYCZ, *Ibid.*, p. 44; ALMEIDA JUNIOR, *op. cit.*, p. 44.

²⁷⁷ Os provedores tomavam contas aos testamenteiros e tinham o encargo de fazer cumprir as vontades dos testadores; nomeavam, removiam e mandavam os tutores prestar contas; fiscalizavam a administração dos bens dos ausentes, das capelas, dos hospitais, das albergarias e das confrarias; tomavam contas aos conselhos municipais e aos recebedores das sisas. Ver: RODYCZ, *Ibid.*, *loc. cit.*; ALMEIDA JUNIOR, *Ibid.*, *loc. cit.*

²⁷⁸ Os juízes de sesmarias eram propostos pelas câmaras das vilas em lista tríplice e nomeados, um para cada vila, pela Mesa do Desembargo do Paço ou pelo governador da capitania, por três anos. Competia-lhes, quando as partes não preferissem a justiça ordinária, a medição e demarcação das sesmarias, com recurso aos ouvidores da comarca. Ver: RODYCZ, *Ibid.*, p. 46; VIEIRA FERREIRA, *op. cit.*, p. 7; NEQUETE, *op. cit.*. Vol. II, p. 350.

²⁷⁹ Os juízes de fora eram nomeados pelo rei pelo período de três anos e deviam ser letrados. Tinham as atribuições dos juízes ordinários e quando se encontravam na comarca faziam cessar a jurisdição destes. Carregavam uma vara branca como distintivo. Tinham alçada, sem apelação ou agravo, de dezesseis mil réis em bens de raiz, vinte em móveis e seis nas penas, nas comarcas com minas, e nas demais, de doze mil-réis em bens de raiz, dezesseis nos móveis e quatro em penas. Ver: VIEIRA FERREIRA, *op. cit.*, p. 6; RODYCZ, *Ibid.*, p. 44.; ARAÚJO, *op. cit.*, p. 53; GARCIA, *op. cit.*, p. 77-78; ALMEIDA JUNIOR, *op. cit.*, p. 45.

²⁸⁰ Filipe II promoveu diversas reformas institucionais em Portugal e em suas colônias, as quais envolveram as estruturas administrativas e judiciais e que se desenvolveram no período compreendido entre 1581 e 1590. Sua preocupação com essas reformas pode ser explicada, segundo Schwartz, pelo fato de “Filipe II, rei de Espanha, era um ‘burocrata’; era monarca ávido por detalhes, com uma queda pela precisão burocrática e um profundo senso de responsabilidade administrativa. Tendo herdado o sistema burocrático espanhol de Fernando e Isabel e de seu pai, Carlos V, Filipe demonstrava um interesse pessoal pela expansão da burocracia e pela melhoria do sistema judicial do império.” Ver: SCHWARTZ, *op. cit.*, p. 34-35, 41.

²⁸¹ NEQUETE, *op. cit.*, Vol. I, p. 99; MARTINS FILHO, *op. cit.*, p. 88-89.

²⁸² O segundo nome se deve à localização de sua sede na cidade de Salvador, capital do Governo-geral. As denominações atribuídas à Relação foram usadas alternadamente. Porém, a designação oficial era Relação do Estado do Brasil. Sobre isso ver: RODYCZ, *op. cit.*, p. 49; NEQUETE, *Ibid.*, *loc. cit.*

²⁸³ A Relação deveria ser instalada em 1588, na mesma ocasião marcada para a sucessão do Governo-geral do Brasil. Diante disso, os membros nomeados para a Relação foram enviados à colônia junto do novo governador-geral. No entanto, o navio em que embarcaram não chegou ao Brasil, tendo retornado à Portugal por problemas de navegação. Em função disso, a instalação do Tribunal foi postergada. Nesse sentido, apenas em função de carta dirigida ao Rei pelo governador-geral Diogo Botelho, para a criação de novos órgãos judiciais no Brasil, é que foi retomado o projeto de instalação da Relação da Bahia. Assim, após o reexame do projeto pelo Conselho da Índia, iniciado em 1605, o rei resolveu instalar a Relação no Brasil, o que se deu apenas em 1609, pelo regimento de 07 de março do mesmo ano. VIEIRA FERREIRA, *op. cit.*, p. 12; NEQUETE, *Ibid.*, p. 99-102.

²⁸⁴ O governador-geral presidia a Relação, assistindo às sessões quando lhe aprouvesse, sem a possibilidade de votar nem de condenar. No entanto, podia subscrever as provisões de perdão e os alvarás de fiança. Tinha o dever de providenciar o pagamento dos magistrados, podia designar membros *ad hoc*, devia apontar, a cada três anos, um desembargador para visitar as outras capitanias. Caso fossem descobertas infrações, devia submeter o assunto ao procurador da Coroa para julgamento, bem como devia, a cada três anos, realizar investigações semelhantes na Bahia. Ver: SCHWARTZ, *op. cit.*, p. 51; CABRAL, *op. cit.*, p. 36.

por dez desembargadores²⁸⁵, quais sejam um chanceler²⁸⁶, dois (ou três) desembargadores dos agravos²⁸⁷, um ouvidor-geral²⁸⁸, um juiz para os feitos da Coroa, Fazenda e Fisco²⁸⁹, um procurador para os mesmos feitos²⁹⁰, um provedor dos defuntos e resíduos²⁹¹ e dois desembargadores extravagantes²⁹². A Relação contava, ainda, com alguns funcionários.²⁹³

A competência da Relação abrangia funções judiciais, para impor a lei e atuar como tribunal de justiça, e atividades administrativas. Contudo, não havia efetiva divisão entre tais funções, pois a Coroa precisava de funcionários leais e capazes nas colônias, expandindo os

²⁸⁵ NEQUETE, op. cit., Vol. I, p. 103; RODY CZ, Ibid., p. 50.

²⁸⁶ O chanceler era o primeiro magistrado da Relação. Competia-lhe registrar as leis e ordenações prolatadas pelo governador e anotá-las ou emendá-las quando necessário; rever as sentenças e os decretos, para assegurar-se de que não contradiziam os estatutos já existentes; examinar as reclamações e acusações contra o governador-geral, bem como aquelas direcionadas contra os outros magistrados do Tribunal e contra outros funcionários. Ocupava o segundo cargo oficial mais importante da organização administrativa brasileira, respondendo pelo governo em caso de ausência do governador-geral. Sobre isso ver: SCHWARTZ, op. cit., p. 51-52; RODY CZ, Ibid., loc. cit.; NEQUETE, Ibid., loc. cit.; VIEIRA FERREIRA, op. cit., p. 14.

²⁸⁷ Os desembargadores dos agravos julgavam os processos cíveis de soma inferior a dois mil-réis em bens imóveis e a três-mil réis em bens pessoais. Presidiam as audiências dos recursos das decisões dos oficiais menores da justiça e das decisões do ouvidor-geral e do provedor-mor de defuntos. Conheciam das apelações criminais de todos os julgadores do país e dos agravos interpostos dos atos do governador, votando juntamente com o chanceler. Há controvérsia na literatura sobre o número desses desembargadores. Da transcrição do regimento da Relação da Bahia, na obra de Nequete, consta determinação sobre dois desembargadores dos agravos. No entanto, no texto escrito pelo autor, há referência a três desembargadores. Já Vieira Ferreira reporta a existência de dois. Cabral, Garcia, Schwartz e Rodycz, aos seus turnos, tratam sobre três. Portanto, em face da impossibilidade de confronto com o texto original do regimento da Relação, optou-se por referir sobre ambas as opções, ressalvadas por este esclarecimento. Ver: SCHWARTZ, Ibid., p. 52; NEQUETE, Ibid., p. 103, 132; VIEIRA FERREIRA, op. cit., p. 13; CABRAL, op. cit., p. 36; GARCIA, op. cit., p. 84; RODY CZ, Ibid., loc. cit.

²⁸⁸ O cargo de ouvidor-geral foi incorporado à Relação. Este passou a presidir as audiências das causas cíveis e criminais. Nas demandas cíveis que envolvessem soma inferior a quinze mil-réis em bens imóveis ou vinte mil-réis em bens pessoais, apenas podia presidir audiências em primeira instância, proferindo sentença, contra a qual não cabia recurso. Quanto às causas criminais, tinha competência, se o desejasse, sobre as ações na capitania da Bahia ou onde residisse e competência recursal em todo o Brasil. Tinha, ainda, competência sobre ações cíveis e criminais que envolvessem destacamentos e soldados ou oficiais de tropas. Sobre isso ver: SCHWARTZ, op. cit., p. 52; VIEIRA FERREIRA, op. cit., p. 15-16; CABRAL, op. cit., p. 37.

²⁸⁹ Competiam-lhe as demandas que afetassem os interesses da Coroa. Julgava, em primeira instância, as causas originadas na capitania da Bahia, e em grau de recurso aquelas advindas de outras capitanias. Como encontrava-se sob seu encargo o tesouro real, presidia a audiência dos recursos das decisões dos provedores das capitanias nas quais se encontrassem as partes ofendidas. Tinha, ainda, competência recursal para as causas que envolvessem soma além da alçada do provedor-mor, a qual era de vinte mil-réis em bens pessoais e quinze mil-réis em bens imóveis. Ver: SCHWARTZ, Ibid., p. 53; CABRAL, Ibid., loc. cit.

²⁹⁰ O procurador dos feitos da Coroa, Fazenda e Fisco representava o rei nas audiências presididas pelo juiz designado para os mesmos feitos (vide nota anterior) e agia como promotor nas causas criminais. Protegia, nesse sentido, as prerrogativas do rei. Ver: SCHWARTZ, Ibid., loc. cit.

²⁹¹ O provedor dos defuntos e resíduos tinha a seu cargo os órgãos e patrimônios. Intervinha quando os herdeiros estivessem ausentes ou fossem desconhecidos, para validar o testamento e dispor do patrimônio. Não podia presidir as audiências dos recursos dirigidos contra as decisões dos juizes de órfãos, pois estes eram encaminhados aos desembargadores dos agravos. Ver: Id. Ibid., loc. cit.; VIEIRA FERREIRA, op. cit., p. 9.

²⁹² Eram desembargadores escolhidos para ajudar no trabalho do Tribunal, unindo-se aos outros magistrados nas causas em que fosse necessária a decisão de mais de um juiz. Figuravam como suplentes. Ver: SCHWARTZ, Ibid., loc. cit.; CABRAL, op. cit., loc. cit.

²⁹³ A Relação possuía seis secretários, que se dividiam em dois para os recursos, dois para o ouvidor-geral, um para o juiz da Coroa e um para o chanceler. Preparavam a evidência a ser apresentada, escreviam as acusações e registravam as leis. A Relação contava, ainda, com um meirinho e um guarda-mor, que recolhiam as multas fixadas pelo Tribunal, bem como possuía seus próprios médico e capelão, que cuidavam do corpo e do espírito dos magistrados, a fim de mantê-los menos dependentes da comunidade local. Ver: SCHWARTZ, Ibid., loc. cit.

deveres da Relação.²⁹⁴ Nesse viés, para o exercício das funções judiciais, o procedimento adotado seguia o modelo da metrópole, com processo cartorial, calcado no legalismo formalista.²⁹⁵ E, quanto às atribuições administrativas, os deveres dos magistrados variavam entre questões de natureza fiscal, investigatória e puramente administrativa.²⁹⁶

Esse acúmulo de funções gerou uma situação paradoxal para a Relação. Por um lado, aumentou os poderes dos juízes e sua influência na administração da colônia, fazendo com que adquirissem importância aos olhos da Coroa, sendo considerados fontes leais e inteligentes de informações.²⁹⁷ Por outro, as funções judiciais restavam prejudicadas, pela morosidade no julgamento dos feitos, causada pelas contínuas ausências dos juízes da sede da Relação, para o exercício das atividades administrativas. Além disso, porque a proteção aos interesses reais era parte da sua avaliação para promoção, a interferência dos magistrados nos assuntos locais gerava animosidade com relação às elites das capitanias.²⁹⁸ Assim, essa situação concorreu, junto a outros fatores, para a supressão da Relação, em 1626.²⁹⁹

Com isso, no período posterior, pouca atenção foi dispensada ao sistema judicial colonial. Porém, a Relação logo foi retomada, por interesses da Coroa e das elites coloniais³⁰⁰.

²⁹⁴ RODYCZ, op. cit., p. 51; SCHWARTZ, op. cit., p. 114, 125-126..

²⁹⁵ SCHWARTZ, op. cit., p. 114-117.

²⁹⁶ Dentre essas atividades, destacava-se o aconselhamento à Coroa, a formação de comissões administrativas *ad hoc* e a realização de correições e investigações nas várias capitanias brasileiras SCHWARTZ, *Ibid.*, p. 126-131; RODYCZ, op. cit., p. 54-55.

²⁹⁷ *Id.*, *Ibid.*, p.126.

²⁹⁸ SCHWARTZ, op. cit., p.123, 136; RODYCZ, *Ibid.*, p. 55-56.

²⁹⁹ A supressão da Relação foi realizada por diversos motivos, muitos decorrentes da luta contra a invasão holandesa no Brasil, não sendo possível considerar apenas um ou alguns isoladamente como a sua causa determinante. Nesse sentido, é preciso levar em conta todo o contexto que circundou a sua abolição. A crise da Relação iniciou com os diversos conflitos travados entre esta e outras instituições na colônia. Dentre esses conflitos destacam-se os seguintes: a) o relacionamento hostil entre a Relação e a Câmara de vereadores da cidade de Salvador. Como a Câmara representava a elite açucareira, quando sentia ameaça aos seus interesses pela Relação, que representava os interesses reais, seus membros atacavam os magistrados. Desse modo, a Câmara de Salvador foi, junto com outras instituições, uma das maiores responsáveis pela supressão da Relação da Bahia. No entanto, é preciso esclarecer que a relação dos magistrados com os vereadores, por vezes, oscilava no sentido de alianças ocasionais, em função da ligação de parentesco ou por interesses comuns entre eles; b) o conflito entre a Relação e os militares; c) os conflitos de competência civil e eclesiástica, travados entre a Relação e a Igreja, gerando relações hostis entre ambas; d) a oposição entre o provedor-mor da Fazenda e os magistrados da Relação, em razão do ressentimento destes pela perda do controle financeiro da colônia; e) eventuais conflitos de ordem pessoal entre os magistrados e os governadores-gerais. Ademais, outros fatores concorreram para agravar a crise da Relação, culminando na sua supressão. Dentre esses, destacam-se os seguintes: a) a ineficiência do sistema judicial e o desagrado geral disso decorrente; b) as inúmeras críticas contra as carreiras legais e contra o sistema das leis na metrópole e nas colônias portuguesas; c) o fator principal, qual seja, a questão financeira, em função dos gastos da Coroa com a defesa do território da colônia brasileira, quando da invasão holandesa no território da colônia brasileira. Assim, todos esses eventos contribuíram, conjuntamente, para a decisão de Filipe IV, respaldada por opinião do Conselho de Estado, de abolir a Relação da Bahia em 31 de março de 1626. Sobre isso, ver: SCHWARTZ, op. cit., p. 152-187; RODYCZ, *Ibid.*, p. 59-64; MARTINS FILHO, op. cit., p. 89.

³⁰⁰ Deve-se levar em consideração que, apesar da supressão da Relação da Bahia, sua legitimidade nunca foi questionada. Mesmo tendo sido causada por diversos fatores, dentre estes a influência das oposições dirigidas contra o Tribunal, a justificativa da Coroa para a sua abolição enfatizou apenas a sua necessidade econômica de

Assim, ela foi reinstalada, em 1643, elaborando-se novo regimento que, inicialmente, reduziu de dez para oito o número de desembargadores, mantendo a mesma competência.³⁰¹

Do mesmo modo, permaneceram as dificuldades enfrentadas no seu primeiro período de funcionamento, pela continuidade do acúmulo de funções administrativas e judiciais pelos magistrados. Isso porque a Coroa preferiria aumentar os poderes da burocracia já existente do que criar novos cargos. Assim, os juízes, porque vistos como burocratas leais aos interesses reais, eram os membros considerados mais indicados para diversos órgãos administrativos.³⁰²

Mais tarde, houve a necessidade de instalação de mais um Tribunal no Brasil. Com isso, criou-se a Relação do Rio de Janeiro, em 1751, a qual, todavia, apenas foi instalada em 1752.³⁰³ A nova Relação abrangeu o território central e sul da colônia. Era composta por dez desembargadores, quais sejam um chanceler, cinco desembargadores agravistas, um ouvidor-geral do crime e um do cível, um juiz e um procurador de feitos da Coroa e Fazenda. Ainda, contava com funcionários necessários ao serviço judicial. Tinha competência recursal geral e para o conhecimento de ações novas e outras atribuições.³⁰⁴

Em 1808, a Relação do Rio de Janeiro foi elevada à categoria de Casa de Suplicação do Brasil, pelo alvará de 10 de maio daquele ano. Com isso, passou a ser composta por vinte e três desembargadores, chamados ministros, com competência idêntica ao órgão de Lisboa e

realizar cortes de gastos institucionais. Em face disso, a idéia relativa a um órgão judiciário colegiado para a proteção dos interesses reais na colônia não foi esquecida. Ademais, as elites locais sentiram falta da Relação, em decorrência da demora e dos elevados custos para o envio de recursos aos Tribunais da metrópole. Nesse sentido, o retorno da Relação foi requisitado por essas elites à Coroa, destacando-se, dentre esses pedido, a petição enviada pela Câmara de Vereadores de Salvador, que fora uma das principais responsáveis pela queda da Relação. Sobre isso, ver: SCHWARTZ, *Ibid.*, p. 193; RODYCZ, *Ibid.*, p. 64.

³⁰¹ Apesar da inicial diminuição no número de magistrados na Relação da Bahia, em função da demora na prestação jurisdicional, ocasionada pela aglomeração de diversas outras funções nas mãos destes, a composição inicial de dez desembargadores foi restaurada. Sobre isso ver: GARCIA, *op. cit.*, p. 86; CABRAL, *op. cit.*, p. 38; SCHWARTZ, *op. cit.*, p. 199; RODYCZ, *op. cit.*, p. 64-65.

³⁰² SCHWARTZ, *Ibid.*, p. 201; RODYCZ, *Ibid.*, p. 65.

³⁰³ Foi criada pelo alvará de 12 de fevereiro daquele ano. Ver: NEQUETE, *op. cit.*, Vol. I, p. 265; GARCIA, *op. cit.*, loc. cit.

³⁰⁴ NEQUETE, *op. cit.*, Vol. I, p. 268-270; RODYCZ, *op. cit.*, p. 67; MARTINS FILHO, *op. cit.*, p. 89. Ainda, deve-se esclarecer sobre o órgão da metrópole ao qual pertenciam as demais atribuições que passaram a ser delegadas à Relação do Rio de Janeiro na colônia brasileira. O Desembargo do Paço era a instituição que ocupava o ápice da estrutura administrativa-judicial do reino português. Foi instituído durante o reinado de D. João II (1481-1495) e consolidado nas Ordenações Manuêlinas. Competia-lhe o julgamento de apelações nas causas criminais em que a pena aplicada fosse de morte e para as quais se postulava clemência régia, bem como lhe competia as atribuições de conceder fiança e perdão para tais crimes, expedir cartas de emancipação, passar alvarás para entrega de bens de ausentes aos herdeiros, entre outras. A partir de 1521, tornou-se uma corte especial e independente. Nesse sentido, sua principal função passou a ser de assessoria ao rei para os assuntos judiciais e de administração legal do reino. Desse modo, tornou-se um conselho incumbido de administrar outros órgãos judiciais. Diante disso, para o exercício das funções do Desembargo do Paço na colônia foi criada uma Mesa na Relação do Rio de Janeiro. Ver: MARTINS FILHO, *op. cit.*, p. 87; RODYCZ, *Ibid.*, p. 23-24; NEQUETE, *Ibid.*, p. 270-271; VIEIRA FERREIRA, *op. cit.*, p. 19-20.

para julgamentos em última instância, apesar de manter sua jurisdição inferior.³⁰⁵

Além disso, ainda no período colonial, D. João criou, pelo alvará de 22 de abril de 1808, a Mesa do Desembargo do Paço e da Consciência e Ordens, com competência para decidir os negócios do reino.³⁰⁶ Ainda, foram criadas outras Relações na colônia, tais como a do Maranhão (1812) e a de Pernambuco (1821), bem como Juntas de Justiça, novos Ouvidores e Juizes de Fora em várias províncias, dentre outros órgãos judiciários.³⁰⁷

Ademais, no que tange ao Rio Grande do Sul, desde a sua instituição, em 1760, este ficou subordinado, administrativa e judiciariamente, à capitania do Rio de Janeiro. Em 1807, quando criada a capitania do Rio Grande, para fins judiciários, esta passou a pertencer à capitania de Santa Catarina. Foi só em 1809, pela provisão de 07 de outubro do mesmo ano, quando criada a vila de Porto Alegre, que foi formada sua primeira organização judiciária.

³⁰⁵ A Casa de Suplicação de Lisboa foi fundada em 1392 e funcionava como tribunal de terceira instância, com atribuições de dar interpretação autêntica às leis e baixar assentos com força vinculativa. Era constituída por duas Mesas, uma cível e outra criminal. Esta era inicialmente o Desembargo do Paço, que mais tarde se tornou uma corte independente. Sobre isso ver: VIEIRA FERREIRA, *Ibid.*, p. 13; RODYCZ, *Ibid.*, p. 24; MARTINS FILHO, *Ibid.*, 87, 91; ARAÚJO, *op. cit.*, p. 53; NEQUETE, *Ibid.*, p. 274.

³⁰⁶ O Conselho Militar e a Mesa do Desembargo do Paço não foram os únicos órgãos jurisdicionais especiais criados nessa época. Também foram instituídos os seguintes órgãos, dentre outros: a) Juiz Conservador da Nação Britânica (ou Juiz Conservador dos Ingleses). Foi criado mediante o alvará de 04 de maio de 1808. Situado no Rio de Janeiro e em outras cidades, tais como São Luiz do Maranhão, esse órgão foi instituído como garantia de foro privilegiado para os súditos ingleses, cabendo o exercício de suas funções a um juiz brasileiro, eleito pelos ingleses residentes no Brasil e aprovado pelo embaixador britânico; b) Intendente Geral de Polícia, criado pelo alvará de 10 de maio de 1808, com jurisdição sobre os juizes criminais e com competência para prender e soltar presos para investigação; c) Real Junta de Comércio, Agricultura, Fábricas, Navegação do Estado e Domínios Ultramarinos, criada mediante o Decreto de 23 de agosto de 1808. Da organização dessa Junta faziam parte o juiz dos falidos, o conservador dos privilegiados e o superintendente geral de contrabandos, criados pelo alvará de 14 de agosto de 1808. Esses cargos eram exercidos pelos desembargadores da Casa de Suplicação; d) Juiz Conservador de Outros Privilegiados, com competência para conhecer das questões relativas a outras pessoas privilegiadas, tais como os Moedeiros e as companhias de lavras em Minas Gerais e Cuiabá, criados pelas cartas régias de 16 de janeiro e 12 de agosto de 1817; e) Juiz Conservador do Hospital dos Lázaros, criado pelo alvará de 29 de maio de 1812; f) Juiz dos Feitos da Misericórdia do Rio de Janeiro, criado pelo alvará de 8 de julho de 1811; g) Juiz Privativo do Banco do Brasil, criado pelo alvará de 20 de maio de 1815. Sobre isso ver: MARTINS FILHO, *op. cit.*, p. 91; VIEIRA FERREIRA, *op. cit.*, p. 9-10.

³⁰⁷ A Relação do Maranhão tinha jurisdição sobre as comarcas de São Luiz, do Piauí, do Pará, de Rio Negro e do Ceará Grande. Já a de Pernambuco compreendia as comarcas do Recife, Olinda e Sertão, salvo a de São Francisco (a qual pertencia à Relação da Bahia), das províncias da Paraíba, Rio Grande do Norte. Também abrangeu a comarca de Ceará Grande, que antes pertencia à do Maranhão. Ambas tinham alçada de quatro contos de réis em bens de raiz e seis em móveis, cabendo agravo de suas decisões à Casa de Suplicação de Lisboa. Eram compostas de um governador, um chanceler e nove desembargadores, sendo sete dos agravos e apelações, um ouvidor-geral do crime e outro cível. O desembargador dos agravos mais antigo era também juiz dos feitos da Coroa, Fazenda e Fisco e o segundo mais antigo era procurador da Coroa. Ainda, foram instituídos uma Junta de Responsabilidade dos Ministros de Estado, pelo decreto de 05 de julho de 1821, bem como juizes de fato para o julgamento de crimes de imprensa, mediante o decreto de 18 de junho de 1822. A Junta Provisória de Responsabilidade dos Ministros do Estado foi, segundo Vieira Ferreira, "...um órgão constitucional antes de se possuir uma constituição codificada...", representando um prelúdio para a Constituição que seria promulgada após a independência do Brasil. No que tange aos juizes de fato, estes formavam um corpo de juizes para o julgamento de causas de abuso de liberdade de imprensa. Esse órgão era composto por vinte e quatro jurados, nomeados pelos ouvidores das Relações ou das comarcas, sendo, dentre eles, sorteados oito para formar o conselho de julgamento, a fim de pronunciarem-se sobre os fatos, cabendo ao juiz a imposição da pena. Ver: RODYCZ, *op. cit.*, p. 67-68, 73-74; MARTINS FILHO, *Ibid.*, loc. cit.; VIEIRA FERREIRA, *Ibid.*, p. 11-12, 17.

Ainda, em 1812, pelo alvará de 16 de dezembro, institui-se a Comarca de São Pedro do Rio Grande e Santa Catarina, elevando Porto Alegre à condição de sede da comarca. Por fim, outras leis sobre organização judiciária se seguiram, até que, em 1821, pelo alvará de 12 de fevereiro, tornou-se autônoma a Comarca do Rio Grande do Sul.³⁰⁸

Essa foi, em linhas gerais, a estrutura judiciária colonial, formada pelo “transplante” das instituições da metrópole, sem sua adaptação para o contexto brasileiro. Foi um sistema marcado pela centralização, formalismo e afastamento da sociedade. Assim, a magistratura brasileira, nesse período, constituiu-se numa carreira de elite, influente na administração da colônia, em função de seu treinamento e sua dependência para com a Coroa.³⁰⁹

Frente a isso, antes examinar a organização judiciária do Império, é preciso verificar como se deu a formação comum dos magistrados coloniais, a sua constituição em elite e o seu dever de afastamento com relação à sociedade da época. Nesse norte, é preciso ter em conta que os primeiros magistrados que atuaram no Brasil foram enviados pela metrópole portuguesa. Desse modo, suas formação e seleção se deram sob a influência da conjuntura lusitana do período, marcada pelo patrimonialismo e por uma burocracia que contou com a forte presença de juristas. Então, isso fez com que a magistratura assumisse um papel importante na política e administração tanto da metrópole quanto das colônias.³¹⁰

Em face disso, ela se tornou uma classe semi-autônoma e autoperpetuadora, servindo ao rei.³¹¹ Com isso, o ingresso na carreira exigia o atendimento às condições de pureza racial e religiosa, na tentativa de barrar cristãos-novos³¹², e a formação em Direito, que servia como processo de socialização, destinado a criar um senso de lealdade e obediência à Coroa.³¹³

³⁰⁸ FORTES, A. F.; WAGNER, J. B. S.; WAGNER, M. L. S.. A justiça comum de primeira instância no Rio Grande do Sul. In: NEQUETE, Lenine (org.). **O Poder Judiciário no Rio Grande do Sul**. Vol. I. Porto Alegre: Impressos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 1974, p. 154-158; CABRAL, op. cit., p. 58-63.

³⁰⁹ RODYCZ, Ibid., p. 69.

³¹⁰ CARVALHO, **A construção...**, op. cit., p. 27.

³¹¹ Segundo Schwartz, no sistema burocrático português havia cargos reservados à aristocracia e cargos para os quais o recrutamento e promoção eram destinados aos súditos não pertencentes à nobreza. Isso se justifica na medida em que a Coroa desejava mobilizar as forças opostas ao poder e equilibrá-las em sua vantagem. Para tanto, necessitava de um grupo neutro entre aquelas classes, que agisse em prol desse equilíbrio, protegendo os interesses reais. Assim, essa função foi designada à magistratura. Ver: SCHWARTZ, op. cit., p. 58.

³¹² Os magistrados, todavia, não provinham de uma só classe social, mas, de fato, representavam várias destas, como a dos fidalgos e a dos agricultores, dentre outras. Porém, a maioria deles era egressa da pequena nobreza e da classe dos burocratas. Nesse sentido, os requisitos para o ingresso na universidade e no funcionalismo real eram de tal sorte que passaram a excluir pessoas de determinada origem, como os cristãos novos. Assim, aqueles que, apesar dessa origem, conseguiam ingressar na magistratura, no entanto, sofriam várias limitações em sua carreira em função disso. Sobre isso ver: Id. Ibid., loc. cit.; RODYCZ, op. cit., p. 32.

³¹³ A graduação em Direito, especialmente pelas faculdades de lei civil ou canônica da Universidade de Coimbra, era a qualificação comum exigida dos candidatos à magistratura. O ensino baseava-se na memorização e na leitura de glosas, preparando os estudantes para o exercício da profissão e para o ingresso no serviço real, inculcando neles um conjunto complexo de ações e padrões aceitos. Diante disso, o requisito da formação comum, adquirida na Universidade de Coimbra, fez da homogeneidade ideológica e do treinamento as marcas da

Nesse viés, a magistratura formou um grupo homogêneo, isto é, uma elite por força do treinamento e da ideologia. Com isso, porque ligados à Coroa, ao serem enviados ao Brasil, os juízes deveriam se manter isolados da sociedade local. Isso porque, para assegurar suas lealdade, imparcialidade e eficiência administrativa, aquela se empenhava em elevá-los acima dos demais membros da sociedade, atribuindo-lhes prestígio, riqueza e *status* social³¹⁴

Contudo, os esforços envidados pela metrópole para afastar os magistrados da sociedade colonial não surtiram os efeitos desejados. Em função de seu *status* e poder, a ligação com os juízes tornou-se desejável para importantes grupos sócio-econômicos e famílias no Brasil. Nesse passo, muitos magistrados estabeleceram relações com os membros da sociedade brasileira, que distanciaram a sua realidade das normas estabelecidas pela Coroa para o seu comportamento, do que decorreu um grave cenário de corrupção e conflitos.³¹⁵

Diante disso, verifica-se sua relevante expressão política no período imperial. Isso se justifica na medida em que, segundo Rodycz, “um dos alvos da luta independista era o antigo sistema judicial”³¹⁶. Assim, tal sistema, após a Independência do Brasil, foi reformulado.³¹⁷

A primeira modificação no sistema judicial foi instituída pela Constituição de 1824. Em seu art. 151, a magistratura foi erigida à condição de poder político autônomo, independente dos demais.³¹⁸ No entanto, esta independência não passou de simples distinção funcional.³¹⁹ Isso porque, apesar de garantir aos juízes a investidura em caráter vitalício, a Constituição permitia, em seus arts. 153 e 154, sua remoção e suspensão pelo Imperador.³²⁰ Ademais, com relação a este último, a Carta previa, em seu art. 101, atribuições que interferiam no exercício da função judicial.³²¹

Com isso, o Poder Judiciário permaneceu, de certo modo, submisso ao Poder

elite portuguesa. O cumprimento dos objetivos visados por essa formação espelha a influência da tradição romana sobre os portugueses e a intensa preocupação de seus juristas com a justificação do poder real e a montagem do arcabouço legal do Estado. Sobre isso ver: SCHWARTZ, op. cit., p. 59-60; RODYCZ, op. cit., p. 34-35; CARVALHO, op. cit., p. 29, 32-33.

³¹⁴ Em função disso, determinava-se aos magistrados morar em residências próximas umas das outras, limitando o contato com outras pessoas, e proibia-se o seu casamento com moças brasileiras e a aquisição de negócios ou terras na colônia. Desse modo, a Coroa acreditava colocar os juízes numa espécie de vácuo, livrando-os de pressões sociais. SCHWARTZ, *Ibid.*, 138-139; RODYCZ, *Ibid.*, p. 56-57.

³¹⁵ SCHWARTZ, *Ibid.*, p. 141-145.

³¹⁶ RODYCZ, op. cit., p. 75.

³¹⁷ KOERNER, Andrei. **Judiciário e cidadania na constituição da república brasileira**. São Paulo: Hucitec/ Departamento de Ciência Política, USP, 1998, p. 34.

³¹⁸ RODYCZ, op. cit., p. 77; NEQUETE, Lenine. **O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência**. Vol. I – Império. Porto Alegre: Livraria Sulina, 1973, p. 37; ARAÚJO, op. cit., p. 54.

³¹⁹ KOERNER, op. cit., loc. cit.

³²⁰ Deve-se esclarecer que a garantia de perpetuidade era apenas estendida aos juízes de direito. A organização judiciária imperial contava com outras figuras leigas, as quais não eram abrangidas por essa garantia e que serão abordadas adiante. Ver: NEQUETE, op. cit., Vol. I, loc. cit.

³²¹ Dentre essas atribuições, destacava-se a possibilidade de perdoar ou moderar penas impostas aos réus condenados por sentença. Ver: ARAÚJO, op. cit., p. 64, 66.

Moderador. Tanto era assim que a hermenêutica pouco era desempenhada, tornando-se hábito dos juizes a consulta ao governo sobre a inteligência dos textos legais.³²² Do mesmo modo, não lhes era permitido julgar causas políticas, já que a Constituição criara, em seu art. 137, o Conselho de Estado, um órgão de consulta do Poder Moderador acerca de questões relativas à administração pública, relações internacionais e atribuições daquele Poder.³²³ Ainda, as atividades dos magistrados não eram exclusivas, nem predominantemente judiciais.³²⁴ Dessa forma, eles continuaram a acumular funções administrativas e havia funções judiciais desempenhadas por leigos e pela polícia.³²⁵

No que tange à estrutura judiciária do Império, a Constituição de 1824 organizou-a em duas instâncias. Com isso, segundo o seu art. 158, as Relações exerciam jurisdição em segunda instância. Ademais, na segunda parte do art. 151, dividiu a composição desse Poder entre juizes e jurados, cabendo aos primeiros a aplicação da lei e aos últimos a apreciação dos fatos. E, em seu art. 161, tornou obrigatória a tentativa de conciliação antes do início dos processos, para o que previu a instituição dos juizes de paz, no art. 162.³²⁶

Nesse contexto, outras medidas relativas à organização judiciária foram adotadas, tais como a extinção do Desembargo do Paço, da Mesa da Consciência e Ordens e da Casa de Suplicação, pela lei de 22 de setembro de 1828, e a criação do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), pela lei de 18 de setembro do mesmo ano. A criação deste e sua competência já estavam previstas nos arts. 163 e 164 da Constituição de 1824.³²⁷

³²² VIEIRA FERREIRA, op. cit., p. 51; RODYCZ, op. cit., p. 79.

³²³ Aos juizes, em função da divisão funcional entre os Poderes realizada pela Constituição de 1824, não foi atribuída competência para julgar questões que envolvessem o poder político. Para auxiliar o Poder Moderador foi, então, criado o Conselho de Estado. Esse Conselho apresentava feições de um contencioso administrativo. Foi extinto pela lei de 12 de outubro de 1932, que realizou alterações e adições à Constituição. Mais tarde, em 1841, pela lei n. 243, de 23 de novembro, foi criado um novo Conselho de Estado, estabelecendo-se efetivamente a dualidade de jurisdição no Brasil. O novo Conselho era competente, além das atribuições que já possuía o antigo, para resolver conflitos de jurisdição entre autoridades administrativas e entre estas e as judiciárias, bem como uniformizar a interpretação e aplicação das leis administrativas. Ver: ARAÚJO, op. cit., p. 68-70; KOERNER, op. cit., p. 34; RODYCZ, Ibid., p. 80.

³²⁴ KOERNER, Ibid., p. 35.

³²⁵ LEAL, op. cit., p. 188-189; KOERNER, Ibid., loc. cit.

³²⁶ Frente a isso, os juizes de paz foram criados pela lei de 15 de outubro de 1827. Eram eleitos, atuando, com um suplente, em cada freguesia ou paróquia, com competência para a tentativa de conciliação das partes antes da demanda, o julgamento de determinadas causas e algumas atribuições policiais. E, pelo decreto de 26 de agosto de 1830, assumiram as atribuições judiciárias dos almotacés, os quais foram abolidos. Ainda, a competência dos juizes de paz, no cível, abrangia aquelas que não excedessem a dezesseis mil-réis, e, no crime, aquelas cujas penas não excedessem multa de trinta mil-réis ou um mês de prisão ou três de correção. Dentre suas atribuições policiais constavam as de fazer autos de corpo de delito e interrogatórios as de fazer autos de corpo de delito e interrogatórios. Além dos cargos dos juizes de paz, a lei de 15 de outubro de 1827 estabeleceu também as juntas de paz. No caso de se imposta alguma pena pelo juiz de paz, deveria este convocar dois juizes de paz vizinhos, com os quais confirmaria ou revogaria sua sentença. Ver: VIEIRA FERREIRA, op. cit., p. 28-29, 32; RODYCZ, op. cit., p. 83-84; ARAÚJO, op. cit., p. 78, 83-86; NEQUETE, op. cit., Vol. I, p. 37.

³²⁷ O Supremo Tribunal de Justiça era composto por dezessete ministros, oriundos das Relações por sua antiguidade. A sua primeira composição ocupou membros dos Tribunais que foram extintos à época. Competia-

Na esteira dessas alterações, seguiu-se a reforma promovida pelo Código de Processo Criminal, de 29 de novembro de 1832. Este tornou nítida a estrutura judiciária imperial, pois tratava detalhadamente sobre a competência dos juízes.³²⁸ Com isso, extinguiu as ouvidorias de comarca, os juízes de fora e os ordinários e os inquiridores. Porém, manteve alguns cargos, como o de juiz de órfãos. E, quanto às Relações, suprimiu os corregedores do cível e crime, a diferença entre desembargadores agravistas e extravagantes e os lugares do governador e chanceler, passando a sua presidência a um dos desembargadores.³²⁹ Além disso, consolidou a figura do juiz de paz³³⁰ e criou novos cargos judiciais para os termos e comarcas, dentre os quais se destacam os juízes de direito³³¹, os juízes municipais³³² e o conselho de jurados³³³.

Mais tarde, em 1841, pela lei n. 261 de 03 de dezembro, foi realizada outra reforma na organização judiciária imperial, motivada pela oposição do partido conservador ao Código de 1832 e pela falta de controle provincial. Essa reforma limitou as atribuições policiais e criminais dos juízes de paz, extinguiu as juntas de paz, ampliou a competência dos juízes de direito e atribuiu-lhe a supervisão dos juízes municipais e de paz e de outros funcionários, dentre outras alterações. Finalmente, porque objetivava o fortalecimento do poder central,

lhe conceder ou denegar revistas, julgar seus ministros e aqueles das Relações, julgar os empregados do corpo dinástico e os presidentes das províncias e decidir os conflitos de jurisdição entre as Relações. Deve-se esclarecer, ainda, que ao Supremo Tribunal de Justiça não cabia interpretar as leis, nem proceder ao controle de sua constitucionalidade. Por essa razão, sua atribuição mais relevante era a revista por nulidade ou injustiça notória das sentenças proferidas em última instância em quaisquer juízos. Esta função foi herdada do Desembargo do Paço. Sobre isso ver: VIEIRA FERREIRA, op. cit., p. 46; RODYCZ, op. cit., p. 91-93; ALMEIDA JUNIOR, op. cit., p. 46; ARAÚJO, op. cit., p. 91-92, 95-103; NEQUETE, op. cit., Vol. I, p. 38.

³²⁸ RODYCZ, op. cit., p. 96.

³²⁹ ALMEIDA JUNIOR, op. cit., p. 46-47; ARAÚJO, op. cit., p. 106; NEQUETE, op. cit., Vol. I, p. 51.

³³⁰ A este foram atribuídas mais funções policiais e de vigilância, expandindo sua jurisdição penal, e atribuída a responsabilidade social e política de controle das reuniões públicas em sua área de atuação. Ademais, essa figura passou a substituir os juízes de vintena. Ademais, a área de atuação dos juízes de paz passou a ser denominada de distrito de paz, sendo inicialmente delimitada pela Câmara municipal e, depois, pela Assembléia provincial, contendo pelo menos setenta e cinco casas habitadas. Ver: VIEIRA FERREIRA, op. cit., p. 31; RODYCZ, op. cit., p. 100-104; MARTINS FILHO, op. cit., p. 93; NEQUETE, Ibid., p. 52.

³³¹ Os juízes de direito atuavam nas comarcas e eram nomeados pelo Imperador dentre bacharéis em direito com prática forense de ao menos um ano e maiores de vinte e cinco anos. Competia-lhes presidir o conselho de jurados, aplicar a lei, julgar feitos cíveis não atribuídos a outros juízes, regular as sessões do júri, conceder *habeas corpus* e fiança, dentre outras atribuições. Ver: VIEIRA FERREIRA, Ibid., p. 37-38; RODYCZ, Ibid., p. 97-98; NEQUETE, Ibid., loc. cit.; MARTINS FILHO, Ibid., loc. cit.; CABRAL, op. cit., p. 84;

³³² Os juízes municipais eram nomeados pelos presidentes das províncias dentre bacharéis em direito ou advogados indicados em lista tríplice pela Câmara municipal, competindo-lhe substituir os juízes de direito nos termos, executar as sentenças destes e dos Tribunais, conceder *habeas corpus*, dentre outras funções. Ver: VIEIRA FERREIRA, Ibid., p. 36; RODYCZ, Ibid., p. 99; NEQUETE, Ibid., loc. cit.; MARTINS FILHO, Ibid., loc. cit.; CABRAL, Ibid., loc. cit.;

³³³ O conselho de jurados era composto por cidadãos que podiam ser eleitores, de reconhecido bom senso e probidade, alistados anualmente por uma Junta composta pelo juiz de paz, pelo pároco e pelo presidente da Câmara municipal. Competia-lhe, no processo ordinário, aceitar ou não a queixa, como conselho de acusação, e decidir pela procedência ou improcedência da acusação, como conselho de sentença. Ver: RODYCZ, Ibid., p. 104-107; NEQUETE, Ibid., loc. cit.; MARTINS FILHO, Ibid., loc. cit.; CABRAL, Ibid., loc. cit.;

transferiu para o governo a nomeação direta dos juízes municipais e dos chefes de polícia.³³⁴

Além disso, em 1871, mais uma reforma judiciária foi realizada, pela lei n. 2.033, de 20 de setembro daquele ano. Essa reforma criou dois tipos diferentes de comarcas, quais sejam as especiais, sedes das Relações, e as comuns. Ainda, retirou da polícia algumas atribuições, declarou incompatíveis os cargos policiais com o de juiz municipal, separou as funções judiciais das policiais. Por fim, ampliou a competência dos juízes de paz e dos juízes municipais, dentre outras alterações.³³⁵

No que tange à organização judiciária do Rio Grande do Sul, no período imperial, deve-se destacar que, na esteira da reforma de 1832, criou-se, pela resolução de 11 de março de 1933, cinco comarcas na província. Em 1850, novas comarcas foram formadas, o que continuou até a proclamação da República. E, em 1873, foi criada a Relação da província.³³⁶

Essa foi, em traços gerais, a organização judiciária imperial. Antes, porém, de examinar o sistema judicial republicano, deve-se tratar sobre a participação política dos juízes no Império. Isso porque, nesse período, além de acumularem funções administrativas e policiais com a atividade judicial, os magistrados ou militavam nos partidos políticos ou

³³⁴ Segundo Leal, os conservadores entendiam pela necessidade de dotar o Poder Executivo de extensos poderes para a manutenção da ordem pública e a unidade nacional, em razão de sua oposição à estrutura descentralizada estabelecida pelo Código de Processo Criminal em 1832. Para tanto, empenharam-se em realizar uma reforma neste sistema, a qual se deu pela lei de 03 de dezembro de 1841. Nesse passo, a centralização almejada pelos reformistas foi alcançada pelo enfraquecimento dos juízes de paz e pela instituição dos chefes de polícia. Estes foram estabelecidos em todas as províncias e eram nomeados pelo governo dentre desembargadores e juízes de direito. Eram hierarquicamente superiores aos juízes de direito e aos municipais e a eles estavam subordinados os delegados e subdelegados. Em face disso, novamente de acordo com Leal, a lei que promoveu essa reforma não se tratou de um simples código de organização judiciária e policial, mas foi, acima de tudo, um instrumento político de dominação, dando ao governo importantes vitórias eleitorais. Ademais, deve-se registrar que, alguns anos depois da reforma de 1841, com a promulgação do Código Comercial (lei n. 556, de 25 de junho de 1850), foram criados mais órgãos judiciários. Tratavam-se dos Tribunais do Comércio, estabelecidos no Rio de Janeiro, Pernambuco e Bahia, como foros privilegiados para comerciantes. Ainda, paralelamente à promulgação do Código Comercial, editou-se o decreto de 09 de junho de 1850, mediante o qual se dividiu em três entrâncias as comarcas do Império. Desse modo, a nomeação dos juízes passou a ser feita sempre para a primeira entrância e as promoções para a segunda e terceira entrância passaram a se dar após o decurso de, respectivamente, quatro e três anos de serviço efetivo na entrância anterior. Sobre isso ver: LEAL, op. cit., p. 192-196; CABRAL, op. cit., p. 88-89; RODYCZ, op. cit., p. 109-112; KOERNER, op. cit., p. 35-37; ALMEIDA JUNIOR, op. cit., p. 47; MARTINS FILHO, op. cit., p. 93-94; NEQUETE, op. cit., Vol. I, p. 75.

³³⁵ No que tange à inovação da reforma de 1871 quanto à divisão das comarcas, deve-se destacar que nas comarcas especiais, a jurisdição de primeira instância era exercida exclusivamente por juízes de direito e a de segunda instância pelas Relações. Nesse sentido, em tais comarcas não mais haveria juízes municipais, mas juízes substitutos dos de direito. Ademais, a divisão em comarcas especiais e gerais dizia respeito à profissionalização dos magistrados. Isso indica que nas capitais e cidades mais importantes a presença de juízes profissionais foi mais acentuada. Deve-se, além disso, levar em conta que, após a reforma de 1871, mais precisamente em 1873, foram criadas mais sete Relações, quais sejam, a de São Paulo, a de Minas Gerais, a do Rio Grande do Sul, a do Pará, a do Ceará, a do Mato Grosso e a de Goiás. Quanto à extensão da competência dos juízes de paz e dos juízes municipais, esta se deu, respectivamente para o julgamento de posturas municipais e para feitos cíveis. Ver: KOERNER, op. cit., p. 100-107; RODYCZ, op. cit., p. 115-120; ARAÚJO, op. cit., p. 11-113; NEQUETE, op. cit., Vol. I, p. 78-84; MARTINS FILHO, op. cit., p. 94

³³⁶ FORTES; WAGNER; WAGNER, op. cit., p. 158-162; ROSA, Julio Costamilan. A Justiça Comum de 2ª Instância. In: NEQUETE, op. cit., Vol. I, p. 30-42.

manifestavam sua simpatia pelas correntes políticas do cenário nacional.³³⁷

Nesse passo, o envolvimento dos juízes com a política se justifica porque sua independência não se realizou efetivamente, sujeitando-os à orientação política do governo. Ainda, eles eram, de regra, as pessoas mais ilustradas nas comarcas, relacionando-se com as elites locais, que resultavam em ligações político-partidárias³³⁸. Isso porque, até 1855, não havia impedimentos legais ao exercício de cargos políticos pelos magistrados.³³⁹

Diante disso, a magistratura tornou-se parte da elite imperial, já que, pela sua formação e experiência jurídicas, constituía um grupo de ideologia homogênea, de fácil inserção no cenário político.³⁴⁰ Desse modo, segundo Carvalho, os magistrados.

...apresentavam a mais perfeita combinação de elementos intelectuais, ideológicos e práticos favoráveis ao estatismo. Na verdade, foram os mais completos construtores do Estado no Império, especialmente os da geração coimbrã. Além das características de educação [...comum...], eles tinham a experiência da aplicação cotidiana da lei e sua carreira lhes fornecia elementos adicionais de treinamento para o exercício do poder público.³⁴¹

Nesse viés, ser juiz era uma “...forma privilegiada de ingresso na carreira política imperial, e a carreira dos magistrados era marcada pela passagem por diversos cargos do Estado, nos quais eles adquiriam experiência e era testada sua fidelidade política.”³⁴² Assim, os juízes obtiveram expressão política às custas de seus cargos, influenciando na formação estatal.

Em face disso, percebe-se o anseio da magistratura pela sua efetiva autonomia, ao mesmo tempo em que se constata o desgaste da centralização política, que trazia a necessidade de uma real separação de poderes.³⁴³ Em face disso, a preocupação com a independência da magistratura esteve presente na instituição da República. Sobre isso e seus reflexos na organização do Poder Judiciário brasileiro nesse período se tratará a seguir.

1.3.2. A organização do Poder Judiciário: da República à Ditadura Militar

³³⁷ CABRAL, op. cit., p. 117.

³³⁸ Id. Ibid., p. 117-118.

³³⁹ Nesse ano foi proibida a candidatura de juízes para cargos eletivos nos distritos em que atuavam. Ver: RODYCZ, op. cit., p. 120; KOERNER, op.cit., p. 118.

³⁴⁰ Segundo Carvalho, os cursos de direito de Olinda/Recife e São Paulo, estabelecidos no período imperial, “...foram criados à imagem do predecessor coimbrão. Os primeiros professores eram ex-alunos de Coimbra e alguns dos primeiros alunos vieram de lá transferidos.” Nesse sentido, as escolas brasileiras serviam, como a Universidade portuguesa, para formar os quadros necessários à estrutura governamental imperial, pois, conforme o autor, “...a idéia dos legisladores brasileiros era a de formar não apenas juristas mas também advogados, deputados, senadores, diplomatas e os mais altos empregados do Estado...”. Além disso, o exercício de várias ocupações pelo mesmo funcionário, tal como ocorria com os juízes, em função do treinamento e da transmissão de valores úteis à consolidação dos interesses estatais. Sobre isso ver: CARVALHO, op. cit., p. 66.

³⁴¹ Id. Ibid., p. 87.

³⁴² KOERNER, op. cit., p. 34.

³⁴³ ARAÚJO, op. cit., p. 118.

Frente ao que foi exposto no item anterior, em razão da proeminência política da magistratura, durante a proclamação a República procurou-se resguardar a inviolabilidade dos organismos judiciários.³⁴⁴ Nesse sentido, antes mesmo de instalada a Constituinte, realizaram-se alterações no sistema judicial. Dentre estas, destacam-se a criação e organização da justiça federal e a transformação do STJ em Supremo Tribunal Federal (STF), promovidas pelo decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890. Com isso, o sistema judiciário brasileiro passou a ter uma estrutura diferente, que foi mantida pela Constituição de 1891, quando esta determinou sobre a dualidade de jurisdição, consolidando e organizando as justiças federal e local.³⁴⁵

Nesse norte, à justiça federal competia julgar causas em que a União fosse parte, bem como causas fundadas em disposições constitucionais, instituindo-se, no País, o controle jurisdicional de constitucionalidade da legislação³⁴⁶. Ademais, estabeleceram-se, apenas para os juízes federais, as garantias de inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de vencimentos.³⁴⁷ Ainda, quanto à sua estrutura, a justiça federal era composta, em primeira instância, por juízos singulares (*seccionais*), que atuavam nas circunscrições, dos Estados, do Distrito Federal e do território do Acre.³⁴⁸ Em segunda instância, previa-se a instalação de

³⁴⁴ NEQUETE, Lenine. **O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência**. Vol. II – República. Porto Alegre: Sulina, 1973, p. 12.

³⁴⁵ ARAÚJO, op. cit., p. 125.; KRIEGER, João C. L. **A justiça federal no Rio Grande do Sul**. In: NEQUETE, Lenine (org.). **O Poder Judiciário no Rio Grande do Sul**. Vol. II. Porto Alegre: Impresses do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 1974, p. 96-103.

³⁴⁶ NEQUETE, op. cit., Vol. II, p. 15; RODYCZ, op. cit., p. 140; ARAÚJO, Ibid., p. 146. Da exposição de motivos do Decreto n. 848/189 já constava referência, inspirada no *judicial review* norte-americano, sobre a necessidade de os juízes, no exercício da interpretação das leis, verificarem se estas seriam ou não conformes à Constituição, declarando-lhes, nesse último caso, nulas e sem efeito. No entanto, foi somente com a promulgação da Constituição de 1891 que a atribuição do controle de constitucionalidade ao Poder Judiciário ganhou forma e estrutura, pela influência do pensamento de Rui Barbosa, o qual entendia ser função desse Poder garantir a Constituição. Sobre isso ver: STRECK, **Jurisdição...**, op. cit., p. 423-425.

³⁴⁷ Essas garantias já constavam do art. 2º do Decreto n. 848/1890, mas foram confirmadas no art. 57 da Constituição de 1891. Esses dispositivos abrangiam apenas os juízes federais. No entanto, o art. 63 da Constituição republicana determinou que, ao organizarem suas estruturas judiciárias, os Estados deveriam observar os princípios constitucionais da União, o que deixou espaço para interpretações no sentido da extensão dessas garantias aos juízes estaduais, causando sérias divergências. Essa questão somente foi resolvida com a aprovação da reforma de 1926. Ver: NEQUETE, op. cit., Vol. II, p. 16; ARAÚJO, op. cit., p. 126, 154.

³⁴⁸ Os *juízes seccionais* eram designados no número de um para cada seção e tribunal do júri, com um substituto e três suplentes, podendo ser criados outros, conforme a conveniência. O júri federal compunha-se de doze jurados sorteados dentre trinta e seis cidadãos, pelo menos, tirados de uma lista com quarenta e oito, escolhidos dentre os qualificados na capital do Estado, sob a presidência do juiz da respectiva seção. Mediante o Decreto n. 3.084, de 5 de novembro de 1898, a estrutura da justiça federal foi consolidada, abrangendo os seguintes órgãos e funções: a) *juízes seccionais*, um para cada Estado e dois para o Distrito Federal; b) juízes substitutos dos seccionais, na mesma quantidade; c) juízes suplentes, em número de três nas sedes dos *juízes seccionais*, podendo ser criados outros tantos nas circunscrições; d) tribunais do júri federais. Ver: RODYCZ, op. cit., p. 151; ALMEIDA JUNIOR, op. cit., p. 49, NEQUETE, Ibid., p. 27; ARAÚJO, Ibid., p. 157-158.

Tribunais Federais, que não chegaram a ser criados nesse período.³⁴⁹ E, na última instância, havia o STF.³⁵⁰ Então, este foi erigido à posição mais elevada da estrutura judiciária republicana.³⁵¹, estabelecendo-se na capital da República, com quinze membros, nomeados pelo Presidente dentre os *juízes seccionais* ou cidadãos de notável saber e reputação.³⁵²

No que tange à estrutura judiciária estadual, na maioria dos Estados a organização se deu de forma semelhante ao modelo imperial, pois este permitia o controle da magistratura pelas oligarquias locais, para manter o coronelismo.³⁵³ Tal organização, nesse passo, não variava muito de um Estado para o outro. Dessa forma, a organização estadual compunha-se, em geral, de tribunais de segunda instância nas capitais, juízes de direito nas comarcas, juízes municipais nos termos, juízes de paz nos distritos e tribunais do júri.³⁵⁴ A competência dos juízes estaduais estendia-se aos poderes remanescentes não atribuídos à esfera federal.³⁵⁵ Enfim, quanto ao Rio Grande do Sul, a organização judiciária dividiu-se em comarcas e termos, criando-se, extinguindo-se e restabelecendo-se várias comarcas e os termos de primeira a quarta entrância.³⁵⁶

Ainda, a Constituição de 1891 adotou o sistema de jurisdição única, passando à justiça civil a função de controle dos atos administrativos. Do mesmo modo, estabeleceu a incompatibilidade para os exercícios simultâneos dos cargos de magistrado e parlamentar.³⁵⁷

Além disso, em 1926, o Poder Judiciário foi objeto de nova reforma, pela Emenda Constitucional de 03 de setembro daquele ano. Dentre as alterações feitas por essa reforma, destacam-se a extensão da garantias da magistratura aos juízes estaduais e a atribuição de

³⁴⁹ ARAÚJO, *Ibid.*, p. 143; MARTINS FILHO, *op. cit.*, p. 95.

³⁵⁰ RODYCZ, *op. cit.*, loc. cit.; ALMEIDA JUNIOR, *op. cit.*, p. 48.

³⁵¹ ARAÚJO, *op. cit.*, p. 126.

³⁵² Ao Supremo Tribunal Federal competia, originariamente, julgar os crimes comuns cometidos por determinadas pessoas, tais como o Presidente, as causas entre a União e os Estados, os conflitos entre juízes e Tribunais federais entre si e com os estaduais. Ademais, competia-lhe julgar, em grau de recurso, as questões resolvidas pelos juízes e Tribunais federais, dentre outras atribuições. Cabia-lhe, ainda, o controle de constitucionalidade das leis. Por fim, apesar de ter sido criado pelo Decreto n. 848/1890, o Tribunal apenas foi solenemente instalado em 28 de fevereiro de 1891, em obediência ao Decreto n. 01, de 26 de fevereiro do mesmo ano. Ver: *Id. Ibid.*, p. 128-129; 144-145; RODYCZ, *op. cit.*, p. 143.

³⁵³ O coronelismo, segundo Leal, é o sistema político dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido. Isto é, trata-se de uma troca de proveitos entre este e aquele, como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Nesse sentido, objetiva promover a sobrevivência, adaptação e coexistência do poder privado decadente com o regime representativo. Para tanto, porque constituía uma elite capacitada a atender os interesses dos detentores do poder, a magistratura era o alvo constante dos “coronéis” no período republicano, dada a autonomia dos Estados para organizar seu Poder Judiciário. Segundo Koerner, apenas o Rio Grande do Sul, por ter adotado uma Constituição de influência positivista, não teria mantido o sistema judicial imperial. Sobre isso ver: LEAL, *op. cit.*, p. 204; KOERNER, *op. cit.*, p. 211; RODYCZ, *Ibid.*, p. 153.

³⁵⁴ MARTINS FILHO, *op. cit.*, p. 96; ALMEIDA JUNIOR, *op. cit.*, p. 50-53; LEAL, *Ibid.*, p. 202; RODYCZ, *Ibid.*, p. 154.

³⁵⁵ LEAL, *op. cit.*, loc. cit.;

³⁵⁶ FORTES; WAGNER, *op. cit.*, p. 112-119.

³⁵⁷ RODYCZ, *Ibid.*, p. 139.

função uniformizadora da jurisprudência em matéria constitucional e federal ao STF.

No entanto, com a Revolução de 1930, suspenderam-se as garantias constitucionais e excluiu-se da apreciação judicial os atos do Governo Provisório e de seus agentes.³⁵⁸ Com isso, a organização judiciária sofreu novas modificações. A primeira inovação relevante refere-se à criação da justiça eleitoral, em 1932, com a promulgação do Código Eleitoral.³⁵⁹

Nessa esteira, seguiu-se a promulgação da Constituição de 1934, que manteve a organização dos poderes da Carta anterior, prevendo sobre sua independência. Entretanto, determinou a sua coordenação pelo Senado e fortaleceu o Poder Executivo.³⁶⁰ Ademais, estabeleceu os critérios de concurso para o ingresso na magistratura e de antigüidade e merecimento para promoção, os quais deveriam ser observados pelos Estados. Também, manteve as garantias da magistratura. Ainda, impôs aos juízes a proibição do exercício de outra função pública, salvo o magistério, bem como do exercício de atividades político-partidárias. E vedou-lhes o conhecimento de questões exclusivamente políticas.³⁶¹

No que tange à estrutura judiciária, manteve a dualidade de jurisdição, organizando-a nas esferas federal e estadual. Ainda, nesta esfera, permitiu a criação de juízes de paz eletivos e de juízes temporários, para causas de pequeno valor e substituição dos magistrados vitalícios. Por fim, criou a Justiça do Trabalho, dentre outras medidas.³⁶² No que tange ao Rio Grande do Sul, na trilha da Constituição de 1934, a Constituição Estadual de 1935, fortaleceu a magistratura, aumentando o número de cargos em primeira e segunda instâncias.³⁶³

Mais tarde, a Constituição de 1937 modificou a organização judiciária, extinguindo a justiça federal. Ademais, embora preservadas as garantias da magistratura, sobre os juízes passou a pesar a ameaça de aposentadoria compulsória, por motivo de interesse público ou por conveniência do regime, a juízo exclusivo do governo.³⁶⁴

No que diz respeito à justiça estadual, ampliou sua competência, para, nos juízos das capitais, abranger causas propostas pela ou contra a União. Também, manteve a justiça de paz eletiva e os juízes temporários.³⁶⁵ Por fim, durante o regime estabelecido com a Carta de 1937, o Decreto-lei n. 2.770, de 11 de novembro de 1940, conferiu ao Chefe da nação a

³⁵⁸ ARAÚJO, op. cit., p. 186.

³⁵⁹ Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro daquele ano. Ver: Id. Ibid., p. 196; NEQUETE, op. cit., Vol. II, p. 67; RODYCZ, op. cit., p. 160-161.

³⁶⁰ ARAÚJO, op. cit., p. 197-198; NESQUETE, Ibid., p. 78; RODYCZ, Ibid., p. 161.

³⁶¹ NEQUETE, op. cit., Vol. II, p. 72; ARAÚJO, op. cit., p. 243.

³⁶² LEAL, op. cit., p. 205; ARAÚJO, Ibid., p. 223-242; MARTINS FILHO, Ibid., loc. cit.

³⁶³ RODYCZ, op. cit., p. 174.

³⁶⁴ NEQUETE, op. cit., Vol. II, p. 87; ARAÚJO, op. cit., p. 262-263; RODYCZ, op. cit., p. 163.

³⁶⁵ Id. Ibid., p. 272-273.

prerrogativa de intervir diretamente na composição do STF.³⁶⁶

No que tange ao Rio Grande do Sul, nessa época o governo do Estado expediu o Decreto n. 7.643, de 28 de dezembro de 1938, alterando o número de comarcas, termos, municípios e comarcas. Também, editou o Decreto n. 7.545, de 31 de outubro do mesmo ano, criando uma comissão disciplinar para fiscalizar a atividade dos magistrados gaúchos.³⁶⁷

Na seqüência, com a queda daquele regime, em 1946, foi promulgada nova Constituição. Esta, quanto ao Poder Judiciário, retomou as linhas traçadas em 1934, restabelecendo sua supremacia. Nesse sentido, manteve as garantias da magistratura, bem como as suas vedações. Ainda, conferiu autonomia administrativa aos Tribunais, para a eleição de seus presidentes e demais órgãos de direção, elaboração de seus regimentos internos, organização de seus serviços auxiliares, proposição para a criação ou extinção de cargos ao Poder Legislativo e a fixação dos respectivos vencimentos.³⁶⁸

Ademais, manteve a faculdade dos Estados para a organização de sua estrutura judiciária. Ainda, permitiu a criação de Tribunais de Alçada estaduais³⁶⁹ Além disso, criou o Tribunal Federal de Recursos (TFR), para amenizar a excessiva carga de trabalho do STF. Apesar disso, não restabeleceu a justiça federal de primeira instância, que só foi retomada pelo Ato Institucional n. 02, de 27 de outubro de 1965.³⁷⁰

Nessa trilha, no que concerne ao Rio Grande do Sul, a Constituição Estadual de 1947 extinguiu os juízes municipais, manteve os distritais, determinou a participação da Ordem dos Advogados nos concursos para o ingresso na magistratura, dentre outras alterações. Também, determinou a criação de um Conselho da magistratura, com funções disciplinares, efetivamente instalado em 1950, com o estabelecimento de um novo código de organização judiciária, pelo qual foram, ainda, criados os cargos de juiz de paz e pretor.³⁷¹

Mais tarde, instalada a Ditadura Militar, foi promulgada a Constituição de 1967. Esta manteve, em linhas gerais, a estrutura básica do Poder Judiciário. Inicialmente, manteve as garantias e impedimentos da magistratura. Entretanto, pelo Ato Institucional n. 05, de 1968, as garantias foram suspensas, possibilitando ao Presidente de República demitir, remover,

³⁶⁶ Esse decreto permitia ao Presidente da República nomear o presidente e vice-presidente do STF. Ver: RODYCZ, op. cit., p. 163-164; NEQUETE, op. cit., Vol. II, p. 88-89

³⁶⁷ RODYCZ, Ibid., p. 176.

³⁶⁸ NEQUETE, Ibid., p. 92; ARAÚJO, op. cit., p. 285-287.

³⁶⁹ NEQUETE, op. cit., Vol. II, p. 92-93; RODYCZ, op. cit., p. 164

³⁷⁰ Nesse viés, ao novo Tribunal competia, originariamente, processar e julgar as ações rescisórias de seus julgados, os mandados de segurança contra ato de ministro do Estado, do próprio Tribunal ou de seu presidente, bem como, em grau de recurso, as causas cíveis e criminais que envolvessem a União e decisões de juízes locais, quanto à denegação de *habeas corpus* ou mandado de segurança contra ato de autoridade federal, dentre outras atribuições. ARAÚJO, op. cit., p. 305-306; NEQUETE, Ibid., p. 93.

³⁷¹ RODYCZ, op. cit., p. 176.

aposentar ou colocar em disponibilidade os juízes, por decreto. Posteriormente, as garantias foram restabelecidas pela Emenda Constitucional n. 01, de 1969, porém, mantendo-se a possibilidade de remoção por motivos de interesse público.³⁷²

Ademais, foi criado o Conselho Nacional da Magistratura, pela Emenda Constitucional n. 07, de 1977. Este passou a integrar a organização do Poder Judiciário como um órgão disciplinador. Assim, a esse órgão competia receber reclamações contra membros dos Tribunais, podendo avocar processos disciplinares contra juízes de primeira instância.³⁷³

Além disso, quanto ao ingresso na magistratura, a Constituição de 1967 acresceu o concurso de títulos e a Emenda n. 07, de 1977, incluiu a possibilidade de se exigir, mediante lei, a habilitação em curso preparatório para a magistratura.³⁷⁴ Por fim, no que tange ao Rio Grande do Sul, sua estrutura judiciária conservou-se basicamente a mesma, apenas destacando-se a criação do Tribunal de Alçada, em 1970, por Resolução do Tribunal de Justiça, de 26 de agosto daquele ano.³⁷⁵

Essa foi, em linhas gerais, a estrutura judiciária brasileira, desde 1936 até o final dos anos 80. Visto isso, antes de examinar a Constituição de 1988, deve-se registrar que, ainda na Ditadura Militar, o Ministério da Desburocratização promoveu estudos sobre o Poder Judiciário, para a implantação de alterações destinadas a torná-lo mais eficiente. Isso porque havia preocupação com o seu funcionamento, que era moroso e excessivamente formalista. Nesse passo, tais estudos referiram-se a modificações na legislação processual, para o incentivo ao uso da conciliação prévia, o fortalecimento da estrutura de primeira instância, a criação de juizados especiais de pequenas causas, dentre outras medidas.³⁷⁶ Portanto, apesar de consolidada a autonomia do Poder Judiciário, a ligação entre este e a administração pública permaneceu na preocupação com a eficiência dos serviços prestados.

Diante disso, chega-se às mudanças trazidas pela Constituição de 1988. Sobre isso se tratará no item seguinte.

1.3.3. A administração do Poder Judiciário: da autonomia administrativa com a

³⁷² ARAÚJO, op. cit., p. 353-355.

³⁷³ MARTINS FILHO, op. cit., p. 99.

³⁷⁴ ARAÚJO, *Ibid.*, p. 379-383, 405-406.

³⁷⁵ O Tribunal de Alçada foi efetivamente estabelecido, no Rio Grande do Sul, em 05 de abril de 1972. RODYCZ, op. cit., p. 176-177.

³⁷⁶ BELTRÃO, Hélio. A desburocratização do Judiciário. In: BRASIL. Programa Nacional de Desburocratização. **Desburocratização...**, op. cit., p. 33-38; ESTRADA, Guilherme Duque. A desburocratização e as corregedorias de justiça. In: Id. *Ibid.*, p. 55-59; CARNEIRO, João Geraldo Piquet. A justiça do pobre. In: Id. *Ibid.*, p. 67-72.

Constituição de 1988 ao *Plano de Gestão pela Qualidade do Judiciário* no Rio Grande do Sul

A promulgação da Constituição de 1988 trouxe diversas alterações à estrutura do Poder Judiciário, bem como consolidou questões a este relativas que, há muito, estavam sob debate, sendo ora reafirmadas, ora rechaçadas, dependendo do contexto político brasileiro, de acordo com o que se verificou nos itens anteriores. Nesse sentido, nesta Constituição foram preservadas a independência, a autonomia administrativa e orçamentária, bem como as garantias e vedações relativas ao Poder Judiciário. Da mesma forma, mantiveram-se o princípio da jurisdição unitária e o da dualidade de jurisdição. Ainda, de modo geral, os órgãos já existentes em ambas as esferas judiciárias, bem como nas justiças especializadas, foram conservados.³⁷⁷

Em face disso, as alterações na estrutura judiciária consistiram na criação de novos órgãos. Com isso, a principal inovação foi a instituição do Superior Tribunal de Justiça (STJ), para servir “...como Corte de uniformização de jurisprudência em torno da legislação federal, [...a fim de que o STF...] pudesse assumir feições de Corte Constitucional...”³⁷⁸ Para tanto, o STJ foi estabelecido pela transformação do TFR em tribunal superior.³⁷⁹

Outras inovações trazidas pela Constituição de 1988 referiram-se aos juizados de paz e juizados especiais de pequenas causas. Quanto aos juizados de paz retiraram-se suas funções jurisdicionais, conferindo-lhes apenas atribuições administrativas. A seu turno, os juizados especiais de pequenas causas foram criados para aumentar o acesso à justiça e a diminuir o volume de trabalho dos juízos de primeira instância.³⁸⁰ E, foram criados Tribunais Regionais Federais (TRFs), como órgãos de segunda instância da justiça federal.³⁸¹

Ademais, no que tange ao papel do Poder Judiciário, no que tange à sua relação com

³⁷⁷ RODYCZ, op.cit., p. 165.

³⁷⁸ MARTINS FILHO, op. cit., p. 100.

³⁷⁹ A composição do STJ conta com trinta e três ministros e sua competência foi estabelecida no art. 105 do texto constitucional. Ver: Id. Ibid., loc. cit.

³⁸⁰ É relevante tratar sobre a história da criação dos Juizados Especiais de Pequenas Causas. A proposta de sua implementação surgiu em 1982, na Comarca de Rio Grande, no Rio Grande do Sul. Em seguida, foram editadas a Lei n. 7.244/84 e Lei estadual n. 8.124/86, as quais dispunham sobre esses juizados. Depois, foram previstos no art. 98, I da Constituição de 1988. Mais tarde, promulgou-se a lei estadual n. 9.466/91, promovendo algumas modificações nos juizados existentes no Rio Grande do Sul. A partir da experiência gaúcha e nacional desses juizados, pensou-se em seu aperfeiçoamento. Com isso, editou-se a Lei n. 9.099/95, hoje ainda vigente, para disseminar sua implantação em todo o País, alterando sua denominação, passando a designá-los apenas como Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Sobre isso ver: TOSTES, Natacha N. G; CARVALHO, Márcia C. S. de. **Juizado especial cível**: estudo doutrinário e interpretativo da lei 9.099/95 e seus reflexos processuais práticos. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 5-6; TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Cartilha sobre os Juizados Especiais. **Institucional – Juizados Especiais**. Disponível em: http://www.tj.rs.gov.br/institu/je/cartilha_je.html. Acesso em: 21 mar. 2003; RODYCZ, op. cit., p. 165; MARTINS FILHO, op. cit., loc. cit.

³⁸¹ Sua competência foi definida no art. 108 do texto constitucional.

os cidadãos e com os demais Poderes, a Constituição de 1988 trouxe importantes alterações. O impacto dessas alterações referentes ao papel do Judiciário no Brasil será discutido mais adiante no trabalho, contudo, há algumas questões que devem, desde já, ser destacadas. Nesse passo, um elemento importante trazido pela nova Constituição diz respeito ao controle jurisdicional de constitucionalidade das leis. Esta manteve a fórmula do controle misto, por via direta e por via difusa, agregando a este a ação de inconstitucionalidade por omissão.³⁸² Ainda, com a Emenda Constitucional n. 03, de 1993, foi introduzido mais um instrumento para o controle da constitucionalidade, qual seja a ação declaratória de constitucionalidade.³⁸³ Por fim, consolidou-se a proteção à cidadania, definindo diversos instrumentos processuais para assegurar a tutela dos direitos individuais, coletivos e difusos, tais como o mandado de segurança coletivo e individual, o mandado de injunção, o *habeas data*, o *habeas corpus*, a ação popular e a ação civil pública.³⁸⁴

Diante disso, com a Constituição de 1988, o acesso ao Poder Judiciário expandiu-se, aumentando as demandas e, conseqüentemente, a sua carga de trabalho. Nesse viés, as questões sobre morosidade e ineficiência dos serviços prestados emergiram com maior força, colocando-se em xeque o sistema judiciário. Assim, a nova Constituição “...colocou para o Poder Judiciário o desafio de sua viabilização [...], que tange, principalmente, [...] ao problema de funcionalidade da [...sua...] organização burocrática...”³⁸⁵.

Em face disso, e por um contexto de ineficiência, nepotismo e corrupção, realizou-se, pela edição da Emenda Constitucional n. 45, de 2004, outra reforma do Poder Judiciário³⁸⁶. Esta compreendeu, dentre outras medidas, a instituição de um controle externo da magistratura, por meio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)³⁸⁷. Este é considerado como

³⁸² STRECK, op. cit., p. 455.

³⁸³ MARTINS FILHO, op. cit., p. 101.

³⁸⁴ Dentre esses instrumentos, destacam-se os mandado de segurança coletivo e individual, o mandado de injunção, o *habeas data*, o *habeas corpus*, a ação popular e a ação civil pública. Ver: ARAÚJO, op. cit., p. 515; MARTINS FILHO, Ibid., loc. cit.

³⁸⁵ ARAÚJO, Ibid., p. 514.

³⁸⁶ Há quem entenda que essa reforma, pautada por exigências de eficiência e modernização do Poder Judiciário teve influências das linhas traçadas pelo Banco Mundial, em seu Documento Técnico n. 319, publicado em junho de 1996. Esse documento propõe o aprimoramento da qualidade e eficiência do Poder Judiciário na América Latina, para dotá-lo de transparência e previsibilidade de decisões e formar um ambiente propício ao comércio, financiamentos e investimentos na região. Nesse sentido, segundo Melo Filho, o intuito das diretrizes contidas nesse documento é redesenhar as estruturas judiciárias em países como o Brasil para adequá-las à prevalência do mercado no contexto hodierno, servindo à promoção do desenvolvimento econômico. Sobre o tema ver: MELHO FILHO, Hugo Cavalcanti. A Reforma do Poder Judiciário brasileiro: motivações, quadro atual e perspectivas. **Revista do Centro de Estudos Judiciários** (CEJ), Brasília, n. 21, abr./jun. 2003, p. 79-86.

³⁸⁷ A Emenda Constitucional n. 45, de 08 de dezembro de 2004, determinou a reforma do Poder Judiciário, abrangendo diversas medidas, tais como, modificações na competência de diversos de seus órgãos, novos critérios para o ingresso nas carreiras da magistratura e do Ministério Público, a permissão para a elaboração de súmulas vinculantes pelo Supremo Tribunal Federal, o estabelecimento da duração razoável do processo como princípio, dentre outras. Nesse sentido, destaca-se a criação dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério

um órgão do Poder Judiciário, formado por quinze componentes, dentre membros da magistratura, do Ministério Público, advogados e cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada. Compete-lhe, então, o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais da magistratura, dentre outras atribuições definidas no art. 103-B, § 4º e incisos, da Constituição de 1988, com redação dada pela referida emenda.

Nessa trilha, tendo em vista a sua organização, bem como a história e o contexto que a influencia, percebe-se que o Poder Judiciário conta com uma grande estrutura, marcada por um excessivo formalismo, sendo assolada por graves problemas de morosidade, ineficiência e inefetividade, com relação aos quais se buscam soluções. Diante desse cenário, novamente o tema da conexão entre o Poder Judiciário e a administração pública foi trazido a lume. Com isso, as preocupações com a organização e gestão, especialmente quanto à gestão pela qualidade total, que guia a reforma gerencial da administração pública, começaram a refletir sobre aquele Poder.

Frente a isso, inicialmente, o Poder Judiciário se mostrou indiferente à implantação das medidas propostas por essa reforma administrativa, pois, segundo Bresser Pereira, foi o único “...setor importante da alta administração pública brasileira [que] não revelou apoio à reforma...”³⁸⁸. Nesse norte, o Poder Judiciário, para preservar sua autonomia, permaneceu impermeável ao movimento gerencial, concentrando-se nas muitas reformas processuais realizadas nesse período. No entanto, com a disseminação da reforma administrativa, passou a adotar planos de organização e gestão nos moldes gerenciais, ao verificar a insuficiência das alterações da legislação processual para a resolução de seus problemas.

Isso se justifica na medida em que se passou a entender que o alcance da celeridade, eficiência e efetividade da tutela jurisdicional exige atenção à gestão judiciária. Ou seja, isso

...começa pela reorganização interna dos serviços judiciais, por uma organização judiciária mais aderente à realidade fática e social das diversas comarcas e seções judiciárias que se espalham por todo o país, e por uma melhoria no aproveitamento dos serviços dos funcionários e juizes (de primeira e segunda instância), através da racionalização/especialização de suas atividades.³⁸⁹

Desse modo, diversos órgãos do Poder Judiciário brasileiro adotam, hoje, medidas

Público e o Conselho Superior da Justiça do Trabalho, destinados ao controle administrativo desses órgãos. Sobre isso ver: BRASIL. Emenda Constitucional n. 45, de 08 de dezembro de 1988. In: Id. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 35 ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 339-352.

³⁸⁸ BRESSER PEREIRA, Reflexões..., op. cit., p. 9.

³⁸⁹ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Técnicas de aceleração do processo**. São Paulo: Lemos & Cruz, 2003, p. 83.

gerenciais, principalmente quanto à gestão pela qualidade total, como, dentre outros, o STJ³⁹⁰, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais³⁹¹ e o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Este último foi uma das instituições pioneiras na inserção do Poder Judiciário na gestão pela qualidade. Em face disso, passa-se, agora, a tratar sobre experiência do Plano de Gestão elaborado e adotado no Rio Grande do Sul.

Nesse diapasão, o *Plano de Gestão pela Qualidade do Judiciário* (PGQJ)³⁹² do Poder Judiciário gaúcho surgiu no contexto da reforma gerencial da administração pública, pelo desenvolvimento dos programas de qualidade nacional e estadual. Em março de 1994, durante a gestão do Desembargador Milton dos Santos Martins, então Presidente do Tribunal de Justiça, foi elaborado o referido plano, introduzindo-se a metodologia da qualidade nos serviços judiciários. Em março de 1995, o PGQJ foi levado à apreciação do Órgão Especial do Tribunal de Justiça, sendo aprovado por votação unânime. Em 2001, realizou-se sua atualização, que foi aprovada unanimemente pelo Órgão Especial em 2002.³⁹³

³⁹⁰ O Superior Tribunal de Justiça adotou o gerenciamento da qualidade para o alcance de sua missão institucional, que consiste em realizar as atividades de sua competência, prestando aos jurisdicionados uma tutela rápida e efetiva. Nesse sentido, estabeleceu um núcleo de qualidade para a assessoria e consultoria em gestão, segunda a metodologia da qualidade total, bem como elaborou e adotou, em 09 de maio de 2006, um plano de gestão, que determina a direção de seu planejamento estratégico, a ser cumprido no biênio de 2006/2008. Mediante a adoção dessa metodologia de gestão o Tribunal recebeu certificação segundo as normas do ISSO 9001:2000. Sobre isso ver: <http://www.stj.gov.br/webstj/Institucional/Qualidade/> e <http://www.stj.gov.br/webstj/Institucional/PlanejamentoEstrategico/Download/PlanoEstrategico.pdf>. Acesso em 06 jun. 2006.

³⁹¹ O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais adotou um plano de gestão institucional, nos moldes da gestão pela qualidade, estabelecendo medidas para agilizar a prestação jurisdicional e reduzir o acervo de feitos pendentes em todo o Estado. Essas medidas consistem num projeto de conciliação, num sistema de cooperação regional e num projeto de apoio, bem como num sistema de padronização organizacional. Sobre isso ver: http://www.tjmg.gov.br/institucional/sis_padro_org/sis_padro_org.html#02; http://www.tjmg.gov.br/institucional/plano_gestao/planogestao.pdf. Acesso em 06 jun. 2006.

³⁹² Antes de abordar o PGQJ do Poder Judiciário riograndense, é necessário tratar sobre no que consiste, na terminologia da gestão pela qualidade, um plano de gestão pela qualidade. De acordo com o que estabelece a NBR ISO 9000:2000, para a adoção do sistema de gestão pela qualidade ISO 9000 numa organização, geralmente, é confeccionada uma coletânea de documentos, os quais variam de acordo com a cultura ou o perfil institucional. De regra, essa coletânea abrange documentos de cunho normativo (manual da qualidade e procedimentos obrigatórios e outros procedimentos) e de cunho não-normativo (declarações sobre a política da e os objetivos da qualidade, documentos para assegurar o planejamento, a operação e o controle dos processos e registros da qualidade). Em geral, uma organização adota os seguintes documentos: a) manual da qualidade, o qual estabelece como a organização funciona e o que ela se propõe a fazer com relação à qualidade, especificando o seu sistema de gestão pela qualidade. Assim, o manual representa a constituição da qualidade para a empresa; b) procedimentos, que indicam o que, quem, quando, onde e como a organização realiza seus processos de trabalho, no nível gerencial; c) plano da qualidade, em que é indicada a aplicação específica do sistema de gestão pela qualidade para cada produto ou serviço; d) instruções de trabalho, nas quais se indica o que, quem, quando, onde e como a organização realiza seus processos, no nível de execução; e) registros, em que são apresentados os resultados obtidos ou fornecidas evidências de atividades realizadas. Em face disso, verifica-se que o PGQJ caracteriza-se mais como manual da qualidade do que plano, propriamente dito, porque determina o sistema de gestão da qualidade do Poder Judiciário. Sobre isso ver: MARANHÃO, op. cit., p. 39-44; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. **Sistemas de Gestão da Qualidade – Fundamentos e Vocabulário**. NBR ISO 9000:2000, Rio de Janeiro, 2000, p. 16.

³⁹³ Informações disponíveis em: <http://www.tj.rs.gov.br/institucional/qualidadePGQJ.html>. Acesso em: 01 out. 2005.

A criação do PGQJ baseou-se no diagnóstico de necessárias mudanças na forma da prestação de serviços pelo Poder Judiciário. Estas alterações referiam-se à modernização administrativa, à mudança de paradigma na gestão, à melhoria no atendimento, à obtenção de maior satisfação da sociedade com relação aos serviços prestados e à eliminação de desperdícios, no que se refere aos atos processuais e aos recursos orçamentários.³⁹⁴ Por essas razões, o Poder Judiciário gaúcho resolveu adotar a qualidade total, buscando, com a elaboração do PGQJ, traduzir ou adequar a filosofia, a metodologia e a terminologia dessa forma de gestão às peculiaridades de sua área de atuação.³⁹⁵

Em face disso, no plano foi definida, primeiramente, a missão do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul. Esta, no âmbito gerencial, refere-se ao propósito da organização, isto é, à atividade à qual esta se dedica e como deve desempenhá-la³⁹⁶. Assim, no caso do Judiciário gaúcho, o PGQJ determina que sua missão é a prestação da tutela jurisdicional a todos os cidadãos, de modo e em tempo úteis.³⁹⁷

Também, foram estabelecidas a sua visão, princípios e valores³⁹⁸. Nesse viés, a visão do Judiciário gaúcho passou a abranger a meta de tornar-se uma instituição reconhecida como

³⁹⁴ Informações disponíveis em: <http://www.tj.rs.gov.br/institucional/qualidadePGQJ.html>. Acesso em: 01 out. 2005.

³⁹⁵ Informações obtidas em entrevista com a dirigente de processos do Escritório da Qualidade do PGQJ, realizada em 19 de abril de 2006, em Porto Alegre-RS.

³⁹⁶ De acordo com Motta, a missão trata-se de uma dedução do *metier* ou área de atuação da organização. Indica o tipo de serviço que esta realizará, auxiliando no esclarecimento dos usuários e do público sobre o que dela esperar, na interiorização do sentido comum de direção e compromisso nos funcionários, no estabelecimento da amplitude da ação da organização e na definição de um caráter coletivo e identidade própria desta. Nesse sentido, segundo o referido autor, a definição da missão serve como instrumento para a condução da empresa a um processo de pensamento estratégico, introduzindo novas perspectivas e incentivando o uso de novas modalidades de ação e novos instrumentos gerenciais. Ou seja, o estabelecimento da missão significa a adoção de uma referência para a compreensão das possibilidades da organização e a dependência da comunidade em relação ao tipo de serviço a ser prestado. A missão cria, assim, uma linguagem própria e uma forma de comunicação entre gerentes, funcionários e o público externo. Por fim, a definição da missão abrange, conforme o autor, as seguintes etapas: 1) Análise e revisão das definições e percepções correntes sobre a natureza e o futuro da organização; 2) Opção e definição da missão; 3) Redação da missão e comunicação aos públicos externo e interno. Sobre isso ver: MOTTA, Paulo Roberto. **Planejamento estratégico**. Rio Grande do Sul: Mestrado Profissional em Poder Judiciário/FGV/Direito-Rio de Janeiro, 2006, mimeo.

³⁹⁷ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Plano de Gestão pela Qualidade do Judiciário**. 3. ed. Porto Alegre: Departamento de Artes Gráficas do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2002, p. 8.

³⁹⁸ Os valores, no âmbito de uma organização, constituem um conjunto de crenças essenciais ou de princípios morais que devem reger todos os comportamentos administrativos, que devem ser incorporados na cultura da organização. Nesse norte, informam aos membros da organização como devem se comportar em seu trabalho. Destinam-se a conceder aos dirigentes e funcionários de uma instituição um sentido comum, além dos objetivos a serem atingidos. Tratam-se, assim, de guias genéricos para a decisão e a ação da instituição, inspirando o modo pelo qual esta se porta no sentido de atingir seus objetivos. Podem se referir a produtos e serviços, aos processos internos e efeitos colaterais da ação da organização. Ademais, alguns valores são tipicamente gerenciais, tais como eficiência, eficácia e efetividade, mas outros podem ser adicionados, como, por exemplo, participação, descentralização, foco no usuário, ética, qualidade de vida, etc. Enfim, a definição dos valores é tida como parte fundamental do processo de pensamento estratégico, adquirindo a condição de ferramenta utilitária para estabelecer uma referência para as relações internas e externas de uma instituição. Sobre isso ver: MOTTA, op. cit., p. 14-16.

moderna e eficiente, quanto ao cumprimento de seu dever³⁹⁹. Ainda, foram estabelecidos os seguintes princípios: a) interpretação das necessidades dos clientes e sua tradução na qualidade dos serviços prestados; b) gestão baseada em fatos e dados; c) constância de propósitos; d) integração de todas as pessoas e de todos os processos produtivos; e) melhoria da qualidade, centrada no aperfeiçoamento dos processos produtivos; f) desenvolvimento de pessoas, mediante treinamento e aperfeiçoamento profissional; g) comprometimento de todos com a missão institucional.⁴⁰⁰

No que tange aos valores determinados no PGQJ, estes se referem a um conjunto de ideais a serem compartilhados e perseguidos pelos magistrados e servidores. Tais valores são os seguintes: a) função jurisdicional efetiva, exercida de modo a satisfazer as necessidades das partes, enquanto clientes; b) responsabilidade social, representando a certeza e confiança da proteção dos direitos previstos na Constituição e nas leis; c) desempenho da função jurisdicional de acordo com os princípios éticos que informam a Constituição e as leis, com comportamentos correspondentes à normalidade pública; d) comprometimento com a sociedade, para entregar às partes uma prestação jurisdicional ágil, eficaz e com justiça; e) aplicar os recursos públicos de modo necessário e suficiente, priorizando serviços essenciais e evitando desperdícios; f) dinamismo, oferecendo às partes resposta pronta e ágil aos seus litígios, tratando o tempo como valor fundamental dos serviços.⁴⁰¹

Ademais, no PGQJ foram estabelecidas as políticas para a qualidade⁴⁰² do Poder Judiciário. Essas políticas dividem-se em cinco partes, na tentativa de alcançar todos os atores que devem se envolver na concretização do Plano. Nesse sentido, tais políticas são as seguintes: a) preparação do Poder Judiciário, em termos de treinamento de pessoal e desenvolvimento de instalações físicas e equipamentos, para o atendimento das demandas da sociedade atual; b) prestação de serviços de qualidade aos clientes da instituição, prestando-lhes os esclarecimentos necessários, com urbanidade, para atender às suas necessidades e

³⁹⁹ Nesse sentido, a meta do Poder Judiciário é tornar-se uma organização com altos índices de satisfação da sociedade, com relação aos serviços prestados, com processos produtivos simples, menos apegados à burocracia e sem desperdícios. Ver: Id. Ibid., p. 9.

⁴⁰⁰ Id. Ibid., loc. cit.

⁴⁰¹ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, op. cit., p. 10.

⁴⁰² Deve-se esclarecer que, de acordo com a NBR ISO 9000:2000, a política da qualidade de uma organização consiste nas suas intenções e diretrizes globais com relação à qualidade. Em geral, é coerente com a política geral da organização, fornecendo uma estrutura para o estabelecimento dos objetivos da qualidade, os quais determinam aquilo que é buscado ou almejado, no que diz respeito à qualidade. Sobre isso ver: ABNT, NBR ISO 9000:2000, op. cit., p. 9.

solucionar efetivamente os litígios; c) trabalho em equipe com os fornecedores⁴⁰³ da instituição, quais sejam os advogados, o Ministério Público e as partes, para garantir padrões de validade e utilidade para os atos iniciais dos processos, bem como para assegurar a comunicação precisa dos requisitos legais; d) propiciar condições ambientais e estruturais adequadas ao desenvolvimento dos serviços, valorizando magistrados e servidores como agentes de realização da missão institucional, para apoiar e incentivar seu aperfeiçoamento contínuo; e) atender às expectativas sociais, realizando um trabalho ágil, e incentivar magistrados e servidores no envolvimento com questões ligadas ao desenvolvimento da cidadania e da democracia.⁴⁰⁴

Além disso, definiram-se os objetivos do plano e as ações para a sua consolidação. O objetivo principal delineado pelo PGQJ é, mediante sua implantação, conquistar um salto de qualidade na prestação de serviços pelo Poder Judiciário. Em face disso, os demais objetivos do PGQJ relacionam-se com a observância dos critérios que compõem os sete níveis de avaliação estabelecidos pelo Prêmio Nacional da Qualidade. Esses níveis são os seguintes: a) liderança; b) informação e análise; c) planejamento para a qualidade⁴⁰⁵; d) utilização dos recursos humanos; e) garantia da qualidade dos produtos e serviços⁴⁰⁶; f) resultados da qualidade; g) satisfação⁴⁰⁷ dos clientes.⁴⁰⁸

Com isso, para atender a esses critérios, o PGQJ estabeleceu, com relação a cada um deles, os objetivos a serem concretizados na sua implantação. Nesse passo, relativamente à liderança, determina que a Alta Direção⁴⁰⁹ da organização deve torná-la uma estrutura de planejamento, para traçar as metas a serem alcançadas para o seu desenvolvimento. Para tanto, há de contar com o auxílio das demais lideranças institucionais. Desse modo, o PGQJ estipula que os magistrados devem assumir a condição de “Diretores” da estrutura de sua jurisdição, cabendo, ainda, aos Escrivães, no primeiro grau, e os Diretores, Supervisores e

⁴⁰³ Fornecedores são as organizações ou pessoas que abastecem outras organizações com produtos. Ver: ABNT, NBR ISO 9000:2000, op. cit., p. 11; MARANHÃO; Mauriti; MACIEIRA, Maria Eliza Bastos. **O processo nosso de cada dia**: modelagem de processos de trabalho. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 2004, p. 244.

⁴⁰⁴ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, op. cit., p. 10-11.

⁴⁰⁵ O planejamento da qualidade é a parte da gestão da qualidade centrada no estabelecimento dos objetivos da qualidade e que especifica os recursos e os processos operacionais necessários para atendê-los. Ver: ABNT, NBR ISO 9000:2000, op. cit., p. 10; MARANHÃO; MACIEIRA, op. cit., p. 245.

⁴⁰⁶ A garantia da qualidade é a parte da gestão focada no atendimento dos requisitos, isto é, das necessidades e expectativas, com relação à qualidade. Ver: ABNT, NBR ISO 9000:2000, loc. cit.; MARANHÃO; MACIEIRA, Ibid., p. 244.

⁴⁰⁷ A satisfação dos clientes refere-se à percepção destes quanto ao grau no qual suas expectativas e necessidades foram atendidas. Ver: ABNT, NBR ISO 9000:2000, Ibid., p.8.

⁴⁰⁸ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, op. cit., p. 11-17.

⁴⁰⁹ De acordo com a definição estabelecida pela Norma NBR ISO 9000:2000, a Alta Direção é composta pela pessoa ou grupo de pessoas que dirigem e controlam uma organização, situando-se no mais alto nível hierárquico. No caso do Poder Judiciário gaúcho, trata-se, nesse sentido, da Presidência do Tribunal de Justiça. Sobre isso ver: ABNT, NBR ISO 9000:2000, op. cit., p. 10; MARANHÃO; MACIEIRA, op.cit., p. 243.

Secretários de Câmara, em segundo grau, um papel gerencial referente à rotina de serviços.⁴¹⁰

Ademais, no que tange ao critério de informação e análise, o PGQJ estabelece que se deve desenvolver um sistema de indicadores de medição para avaliar o tempo, a validade e a utilidade dos serviços prestados, bem como a satisfação dos clientes da instituição. Nesse sentido, a gestão deve ser baseada na coleta e análise de dados, a fim de assegurar coerência nas decisões e ações voltadas à melhoria dos serviços. Ainda, com relação ao critério de planejamento para a qualidade, o Plano determina que a organização como um todo deva ser vista como responsável pela satisfação de seus clientes. Com isso, deve desenvolver, em cada uma de suas unidades, um planejamento anual direcionado ao atendimento das necessidades dos seus clientes.⁴¹¹

Além disso, no que se refere ao critério da utilização de recursos humanos, o PGQJ o institui como ponto fundamental a valorização e educação de seu quadro de pessoal. Para tanto, abrange a realização de ações voltadas para os seguintes aspectos: a) o desenvolvimento de um sistema de recrutamento e seleção que permita, nos limites legais, constituir um quadro de pessoal adequado sob a ótica da qualidade; b) educação e treinamento, para qualificar as pessoas, conscientizando-as de suas responsabilidades quanto aos serviços prestados; c) estabelecimento de condições para o uso da criatividade, conhecimentos e habilidades das pessoas, envolvendo-as com a instituição; d) estímulo ao aperfeiçoamento contínuo e reconhecimento dos esforços para tanto; e) garantia de ascensão mediante plano de carreira, baseado em critérios objetivos de desempenho e comprometimento com os resultados.⁴¹²

Também, no plano é estabelecido objetivo relativo à garantia da qualidade dos produtos e serviços. Nesse viés, são traçadas ações para: a) medição da satisfação dos clientes; b) planejamento e busca da satisfação das necessidades dos clientes, mediante o uso de procedimentos da qualidade, tais como o ciclo PDCA; c) garantia do preenchimento dos requisitos fundamentais necessários aos serviços prestados, para evitar nulidade e prejuízos às partes; d) avaliação e ajuste contínuos dos processos de trabalho ineficientes.⁴¹³

Ainda, no que concerne ao critério de resultados da qualidade, o PGQJ prevê que tais resultados deverão ser obtidos pelo envolvimento e responsabilidade de todos os membros da instituição. Também, determina que os parâmetros para o aferimento das melhorias deverão ser quantificáveis por indicadores, para o acompanhamento do estágio de evolução das metas estabelecidas. Com isso, institui os seguintes critérios para a criação desses indicadores: a) a

⁴¹⁰ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, op.cit., p. 13-14.

⁴¹¹ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, op. cit., p. 14.

⁴¹² Id. Ibid., p. 14-15.

⁴¹³ Id. Ibid., p. 15-16.

qualidade intrínseca, caracterizada pela eficácia dos atos jurídicos e administrativos empregados na prestação jurisdicional, sob o ponto de vista dos clientes internos e externos; b) as despesas para as partes, para a instituição e para a sociedade, para verificar o custo acessível a todos; c) entrega do serviço certo, na quantidade, no local e no tempo corretos (*just-in-time*), sob o ponto de vista dos clientes internos e externos; d) segurança e confiabilidade da prestação jurisdicional com relação àqueles que vão recebê-la (clientes internos e externos); e) moral, no que tange ao grau de satisfação, motivação e comprometimento das pessoas que trabalham na instituição e à política de pessoal desenvolvida por esta em relação à valorização de seus recursos humanos.⁴¹⁴

Ademais, o Plano compreendeu o critério de satisfação dos clientes, determinando que as metas e objetivos do Judiciário gaúcho deverão expressar o seu comprometimento com o atendimento das necessidades e expectativas dos jurisdicionados. Desse modo, a sua atuação deve se pautar pelo levantamento dessas necessidades e expectativas, para o desenvolvimento dos serviços para atendê-las, pelo estabelecimento de um padrão de qualidade para os serviços, pela formação de uma relação interativa entre a instituição e seus clientes, pelo desenvolvimento de medições quantitativas para verificar o grau de satisfação destes e pelo acompanhamento da adaptação da instituição frente às suas reclamações.⁴¹⁵

Por fim, o PGQJ estabeleceu as estratégias para a sua implantação e a sua organização e gerência. Com isso, a estrutura do PGQJ compreende a Presidência do Tribunal de Justiça, o Conselho da Qualidade, a Coordenação e a Secretaria Executivas, o Escritório da Qualidade e a Consultoria Interna.

Ao Presidente do Tribunal cabe dirigir o Plano, com o apoio dos demais órgãos a este relativos. Nesse sentido, suas atribuições incluem a escolha do Coordenador do Plano, a designação do Secretário Executivo e dos Consultores Internos, respectivamente sob indicações do Presidente do Conselho da Qualidade e do Coordenador do Plano. Ainda, cabe ao Presidente do Tribunal avaliar o Plano e suas alterações, levando-os à apreciação do Órgão Especial, deliberar sobre projetos e decisões acerca da execução do Plano e sobre aspectos críticos, a partir de consultas aos demais órgãos, bem como aprovar o planejamento anual para a qualidade.⁴¹⁶

Por sua vez, o Conselho da Qualidade é composto pelo Coordenador do Plano e demais membros, dentre estes cinco desembargadores titulares e cinco suplentes. Compete ao

⁴¹⁴ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, op. cit., p. 16-17.

⁴¹⁵ Id. Ibid., p. 17.

⁴¹⁶ Id. Ibid., p. 29.

Conselho avaliar o Plano, analisar projetos e decisões relativos à sua implementação, acompanhar essa implementação e o cumprimento de ações essenciais ao Plano, avaliar e propor o planejamento anual para a qualidade e comunicar às lideranças do Judiciário sobre os objetivos e metas desse planejamento e sobre o andamento da implantação do Plano.⁴¹⁷

Esse Conselho é presidido pelo Coordenador do Plano, o qual deve atender aos requisitos de nível hierárquico de desembargador, disponibilidade, disposição e liderança para conduzir as ações previstas no Plano. Em geral, é escolhido para esse cargo o magistrado nomeado como Corregedor-geral. A ele são atribuídas as funções de gerenciar o plano de implementação da qualidade, submeter à apreciação do Conselho o planejamento anual, projetos, estudos e decisões, conduzir a implementação e o cumprimento das ações essenciais ao Plano e indicar os Consultores Regionais para as áreas de adesão ao Plano.⁴¹⁸

Ademais, o Coordenador do Plano é responsável pela Coordenação Executiva. A esta incumbe gerenciar o plano de implantação da qualidade e acompanhar sua implementação mediante ações necessárias, aprovadas pelo Conselho da Qualidade. A Coordenação Executiva, conta, ainda, com o auxílio de outros órgãos já mencionados, tais como a Secretaria Executiva, a Consultoria Interna e o Escritório da Qualidade.⁴¹⁹

A Secretaria Executiva é o órgão que tem como atribuição o provimento dos meios necessários à execução das determinações do Conselho da Qualidade e da Coordenação Executiva. É composta pelo Secretário Executivo, o qual é um juiz-corregedor designado pelo Presidente do Tribunal, e seu suplente. Compete ao Secretário executar as determinações das instâncias superiores relativas à divulgação, interna e externa, e à implantação do Plano e viabilizar a comunicação entre o Escritório da Qualidade, a Consultoria Interna, a Coordenação Executiva e o Conselho da Qualidade. Ainda, cabe-lhe fornecer informações para a tomada de decisão do Conselho da Qualidade e do Coordenador do Plano, apoiar iniciativas de adesão ao Plano e substituir o Coordenador em seus impedimentos.⁴²⁰

A seu turno, a Consultoria Interna é o órgão com as atribuições de estudar, orientar e coordenar as atividades referentes à execução e ao monitoramento do plano de implantação, à organização e à realização de treinamentos, à divulgação do Plano e ao fornecimento de consultoria às áreas de adesão. Seu quadro de pessoal é designado pelo Presidente, segundo critérios de competência, perfil adequado, confiabilidade, capacitação e comprometimento com o Plano. Com isso, esse órgão é formado por Instrutores, Consultores em áreas de adesão

⁴¹⁷ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, op. cit., loc. cit.

⁴¹⁸ Id. Ibid., p. 27, 29-30.

⁴¹⁹ Id. Ibid., p. 27, 33.

⁴²⁰ Id. Ibid., p. 28, 30.

e Facilitadores, todos estes membros da magistratura e servidores, qualificados para ministrar treinamento, realizar divulgação e consultoria para a adesão e a implantação do Plano.⁴²¹

Nesse diapasão, os Instrutores são responsáveis pela proposição do plano de implantação, pelos treinamentos e conscientização necessários à realização deste, incluindo a elaboração de material didático para tanto, bem como pela divulgação da qualidade e elaboração e execução de projetos referentes ao Plano. Os Consultores em áreas de adesão têm as mesmas atribuições dos Instrutores, além das funções de consultoria e apoio nas áreas em adesão, de monitoramento da implantação e de elaboração de relatório sobre o andamento da adesão. Enfim, os facilitadores compartilham das incumbências dos outros cargos já mencionados, acumulando, ainda, a tarefa de elaborar relatório sobre o andamento da implantação do Plano.⁴²²

Por sua vez, o Escritório da Qualidade é o órgão administrativo responsável pela viabilização das ações estabelecidas no Plano. É composto por diversos servidores, sendo, dentre estes, escolhido um, pelo Presidente do Tribunal, para responder pela organização de suas atividades. Compete-lhe dar suporte administrativo às deliberações do Conselho, da Coordenação e da Secretaria Executivas, organizar e providenciar recursos necessários à implantação do Plano e organizar e controlar a documentação referente ao Plano. Além disso, ao Escritório cabe o acompanhamento da implantação do Plano em áreas de adesão, pela implementação dos meios de divulgação da qualidade, pela constituição e atualização do banco de dados e pela elaboração de relatórios sobre todas essas atividades.⁴²³

Ainda, o Escritório da Qualidade conta com o auxílio das Unidades de Apoio e dos Facilitadores Setoriais e dos Consultores Regionais. Às Unidades de Apoio cabe ajudar no desenvolvimento de atividades determinadas pela Secretaria Executiva, facilitar a implementação do Plano e identificar as unidades em que a qualidade traria benefícios. Já aos Facilitadores Setoriais compete a mediação das relações entre as suas respectivas unidades e o Escritório da Qualidade, seguir as orientações deste, a fim de informar tais unidades acerca da implantação do Plano e participar e apoiar a implantação em outras unidades. Por fim, há os Consultores Regionais, os quais são incumbidos de orientar a implantação de gerenciamento do Plano nas unidades, além de compartilhar das atribuições dos Facilitadores.⁴²⁴

Verificada a estrutura criada para o Plano da Qualidade no Poder Judiciário do Rio Grande do Sul, passe-se ao exame de sua implantação. Nesse norte, no Plano é traçada uma

⁴²¹ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, op. cit., p. 28, 31.

⁴²² Id. Ibid., p. 31.

⁴²³ Id. Ibid., p. 32.

⁴²⁴ Id. Ibid., p. 32-33.

estratégia para tanto, que se caracteriza pela sua gradual introdução na organização. Com isso, esse processo divide-se em duas etapas. A primeira etapa é chamada de “Etapa de Preparação para a Qualidade” e a segunda é designada como “Etapa de Aplicação do Plano”.⁴²⁵

A primeira etapa consiste na sensibilização e conscientização dos magistrados, servidores e demais pessoas envolvidas com o Poder Judiciário sobre a necessidade e a importância da metodologia da qualidade, para obter o envolvimento de todos no Plano. Essa etapa também se refere à estruturação física e à definição da Coordenação do Plano e dos Facilitadores. Frente a isso, tal etapa já foi, em grande parte, realizada, permanecendo ativa no que tange à questão da sensibilização, conscientização e treinamento de pessoas e com relação à melhoria da estruturação dos órgãos envolvidos no Plano.⁴²⁶

Já a segunda etapa de implantação objetiva a introdução da metodologia da qualidade nos processos de trabalho do Poder Judiciário. Essa etapa iniciou-se mediante a criação e execução de programas-pilotos, para inserir a qualidade de modo gradativo nos órgãos e departamentos da organização. Os primeiros programas-pilotos pelos quais foi implantada a gestão pela qualidade realizaram-se a partir da escolha de um departamento administrativo (o Departamento de Material), uma Câmara do Tribunal de Justiça (a 4ª Câmara Cível) e uma Vara, em sede de primeiro grau de jurisdição (a 2ª Vara Cível da Comarca de Guaíba). Verificados os resultados positivos apresentados nesses programas, bem como pela divulgação realizada sobre o Plano, a implantação passou a ser feita mediante um programa de adesão voluntária. Criado em 1996, esse programa destinou-se a estimular as unidades que compõem o Poder Judiciário a adotar a filosofia e a metodologia da qualidade total.⁴²⁷

Nesse passo, tal programa funciona a partir de pedidos, os quais são realizados pelas diversas unidades da instituição, endereçados ao Coordenador do Plano, mediante ofícios escritos. Porém, antes disso, há, em geral, contatos pessoais, telefônicos ou por correio eletrônico, feitos pelos responsáveis de cada unidade com algum membro da estrutura do Plano, solicitando informações acerca deste e da gestão pela qualidade. Nesse sentido, o ofício é o instrumento pelo qual o interesse em aderir ao Plano é formalizado. Em seguida, redige-se um termo de adesão e designa-se data para a realização da solenidade de adesão. Nessa solenidade, o Coordenador, ou o Secretário Executivo, ou, ainda, o seu suplente, e os responsáveis pela unidade aderente (geralmente o juiz ou desembargador e o escrivão), assinam o referido termo. Assim realiza-se a adesão e começa-se a realização do processo de

⁴²⁵ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, op. cit., p. 27.

⁴²⁶ Id. Ibid., p.27.

⁴²⁷ Id. Ibid., p. 28; Outras informações obtidas em entrevista realizada com a dirigente de processos do Escritório da Qualidade, realizada em Porto Alegre, em 19 de abril de 2006.

implantação do Plano naquela unidade.⁴²⁸

Frente a isso, em cada unidade que adere ao Plano, dependendo do nível de conhecimento de seus membros acerca da gestão pela qualidade total, o processo de implantação retorna para a primeira etapa, relativa a treinamentos, para, depois, ser posta em prática a metodologia proposta para a gestão, na etapa de aplicação. Nessa etapa, então, são iniciadas as ações para promover os objetivos, valores, princípios, políticas para a qualidade em cada unidade aderente. Esse é, de regra, o processo de adesão e implantação do PGQJ. Assim, até o momento, o PGQJ conta com 181 (cento e oitenta e uma) adesões por unidades componentes do Poder Judiciário riograndense, das quais constam Varas, Câmaras, Departamentos ou Setores e, até, Comarcas em sua totalidade. Portanto, na Tabela 1, exposta no Anexo II, é possível verificar quais são as unidades aderentes ao PGQJ.

Por derradeiro, após observadas as adesões ao PGQJ, verificou-se que, para a sua implantação nas unidades aderentes, diversas atividades foram promovidas pela gerência do Plano até o presente. Dentre essas, destacam-se os cursos de treinamento do quadro de pessoal, que são os seguintes: a) Treinamento básico em metodologia da qualidade e curso de gestão da qualidade, para capacitar os integrantes das unidades judiciárias aderentes a implantarem a metodologia da qualidade em seus locais de trabalho; b) Curso avançado de qualidade em serviços, destinado aos servidores da capital interessados em conhecer o PGQJ, bem como a setores interessados na adesão, para sensibilizar os participantes quanto a adoção da filosofia da Qualidade e habilitá-los à implantação de sua metodologia; c) Curso básico de qualidade no atendimento ao público, para sensibilizar os participantes sobre a importância do bom atendimento ao público e capacitá-los no uso de técnicas adequadas ao atendimento aos diversos tipos de clientes, em diversas situações do seu cotidiano; d) Cursos de qualificação de facilitadores e de formação de consultores, destinado ao treinamento dos facilitadores setoriais e consultores das áreas em adesão, para que possam efetivamente contribuir com a implantação da qualidade em suas unidades de trabalho.⁴²⁹

Diante disso, é necessário verificar quais os resultados apresentados em decorrência da adoção da filosofia e metodologia da qualidade na gestão. Nesse passo, os resultados decorrentes da implantação do PGQJ foram, até o momento, apresentados por diversas das unidades do Poder Judiciário, dentre estas Varas, Comarcas, Câmaras e Departamento/Setores. A apresentação de tais resultados se deu em Workshops e Mostras

⁴²⁸ Informações obtidas em entrevista realizada com a dirigente de processos do Escritório da Qualidade, realizada em Porto Alegre, em 19 de abril de 2006.

⁴²⁹ Informações obtidas em entrevista com o Secretário Executivo do PGQJ, realizada em Porto Alegre, em 19 de abril de 2006 e disponíveis em: <http://www.tj.rs.gov.br/institucional/qualidadePGQJ>. Acesso em 16 ago. 2006.

dedicadas a trabalhos para a melhoria dos processos de trabalho judiciários, realizadas nos âmbitos estadual e nacional, os quais foram, juntamente com outros documentos de mesma ordem, divulgados na parte dedicada ao PGQJ no *website* do TJRS.⁴³⁰

Dentre as Comarcas e Varas que divulgaram resultados referentes à implantação do PGQJ estão as seguintes: a) Comarca de Santiago; b) 3ª Vara Judicial da Comarca de Osório; c) 1ª Vara Cível da Comarca de Vacaria; d) Comarca de Encantado; e) Comarca de Gravataí; f) Comarca de São Marcos; g) Comarca de Piratini; h) Comarca de Tramandaí; i) Comarca de Santa Maria; j) 2ª Vara Cível da Comarca de Camaquã; k) Juizado Especial Criminal da Comarca de Farroupilha; l) Comarca de Casca; m) 1ª Vara Criminal da Comarca de Rio Grande. Ainda, dentre os Departamentos que aderiram ao PGQJ, foram divulgados resultados do Departamento de Recursos Humanos e do Departamento de Taquigrafia e Estenotipia, ambos do Tribunal de Justiça.⁴³¹ Todos esses resultados são analisados abaixo.

Na Comarca de Santiago, constatou-se insatisfação dos clientes com relação às instalações do Foro, ao atendimento e à demora no cumprimento de despachos judiciais na 2ª Vara Judicial. Frente a isso, sob a liderança de um determinado magistrado, foram adotadas medidas, segundo a metodologia da qualidade, para tentar resolver os problemas diagnosticados.⁴³²

Nesse viés, naquela Comarca, no que diz respeito ao atendimento aos clientes, elaborou-se cartilha e realizaram-se palestras motivacionais para os servidores. Quanto às instalações do Foro, colocaram-se placas indicativas da localização das Varas, criaram-se uma central de informações processuais e um cartório-arquivo, bem como se ampliou o espaço no saguão de espera, dentre outras medidas. No que tange à demora no cumprimento dos despachos, foi inserido um conciliador nas audiências de processos referentes ao direito de família, para fomentar as conciliações, foi designado um servidor para auxiliar o juiz e outro para o cumprimento de atos relativos aos processos de execução, adotou-se período de expediente interno, dentre outras ações. Com isso, aumentou a satisfação das partes e advogados com o atendimento nos cartórios, os servidores passaram a trabalhar em equipe, o número de processos extintos foi superior ao número de feitos iniciados, dentre outros resultados alcançados nessa Comarca.⁴³³

Ainda, na mesma Comarca, sob a direção de outro membro da magistratura, foi

⁴³⁰ Informações obtidas em entrevista com o Secretário Executivo do PGQJ, realizada em Porto Alegre, em 19 de abril de 2006 e disponíveis em: <http://www.tj.rs.gov.br/institucional/qualidadePGQJ>. Acesso em 16 ago. 2006.

⁴³¹ Id.

⁴³² Id.

⁴³³ Id.

criado um programa de ginástica laboral para os servidores dos cartórios. Isso ocorreu em função da informatização das atividades, o que fez com que os funcionários apresentassem problemas de stress físico e mental em decorrência do tempo despendido frente aos computadores. Assim, para prevenir doenças ocupacionais e investir na qualidade de vida dos servidores, foi designada uma fisioterapeuta para acompanhá-los, orientando-os sobre posições posturais, dentre outras medidas, o que causou a melhora na sua disposição e rendimento do seu trabalho.⁴³⁴

Por sua vez, a 3ª Vara Judicial da Comarca de Osório apresentou grande quantidade de processos de execução fiscal em trâmite por longos períodos de tempo. Nesse sentido, para simplificar, padronizar e agilizar as atividades cartorárias referentes a esses processos, realizaram-se reuniões entre os juízes, servidores e procuradores do município para detectar as causas das falhas e para tornar mais claro e completo o conteúdo das petições. Além disso, reorganizou-se o cartório, promoveu-se uma maior colaboração entre os servidores para evitar falhas e atos desnecessários, delegou-se ao Município a autuação dos processos, elaborou-se despachos padrões para diversas fases do processo, passou-se a realizar exame prévio dos documentos anexos às petições iniciais, dentre outras medidas. Assim, diminuíram-se os erros nos processos e alcançou-se a maior satisfação dos clientes com relação à prestação jurisdicional.⁴³⁵

Outrossim, na 1ª Vara Cível da Comarca de Vacaria, procurou-se a melhoria na prestação dos serviços judiciários, objetivando-se, dentre outras coisas, a redução do tempo de tramitação e do volume físico dos processos, a celeridade na localização de autos para baixa nos livros-carga, a melhora no ambiente físico do cartório e a satisfação das partes, advogados e dos próprios servidores em relação ao serviço realizado. Com isso, foram criados “minicartórios” para diferentes tipos de processos, a fim de facilitar sua localização, determinou-se a centralização dos atos processuais em ordem cronológica, estabeleceu-se o rodízio de servidores no atendimento ao público e em outras atividades. Ademais, realizou-se a edição de atos normativos referentes à agilização dos procedimentos cartorários, a emissão e publicação diária de notas de expediente, o reposicionamento das mesas no cartório e a compra de flores e quadros para melhorar a aparência do ambiente. Desse modo, alcançou-se a redução no tempo de tramitação e do volume físico dos processos, a redução da não localização de processos, a satisfação das partes, advogados e dos servidores quanto ao

⁴³⁴ Informações disponíveis em: <http://www.tj.rs.gov.br/institucional/qualidadePGQJ>. Acesso em 16 ago. 2006.

⁴³⁵ Id.

trabalho feito no cartório.⁴³⁶

A seu turno, a Comarca de Encantado constatou a necessidade de regularizar o cumprimento de prazos e atos processuais e aumentar a satisfação do público com os serviços prestados. Nesse viés, foram adotadas medidas para a simplificação procedimental, com a redefinição de atividades, a delegação para a secretária do juiz dos atos de juntada de despachos e sentença e respectiva movimentação de processos, o auxílio dos oficiais de justiça em atos iniciais de juntada. Também se realizaram ações para reduzir o tempo para o cumprimento de prazos e atos processuais, mediante uma “força tarefa”, composta de servidores cedidos de outras comarcas e com a designação de dois servidores somente para essas atividades.

Ainda, nessa Comarca, para otimização do tempo e aumento da produtividade e da satisfação dos clientes com o serviço prestado, reorganizou-se o cartório, estabeleceu-se rodízio de servidores e estagiários para o atendimento ao balcão, determinou-se o atendimento pela escritã de questões mais complexas. Ademais, incluiu-se a presença de um mediador, supervisionado pelo juiz, nas audiências para fomentar a conciliação. Em função da adoção de todas essas medidas, aumentou a satisfação dos clientes com os serviços prestados e diminuiu-se o tempo para cumprimento de atos e prazos, bem como da tramitação dos processos.⁴³⁷

Na Comarca de Gravataí, percebeu-se a necessidade de qualificar a prestação dos serviços cartorários no Juizado Especial Cível, para torná-los mais ágeis e eficazes, bem como a necessidade de agilizar a prestação jurisdicional e o atendimento cartorário nas demais varas. Com isso, para o Juizado Especial Cível foram adotadas medidas tais como o estímulo a um conhecimento sistêmico e partilha de conhecimentos entre os servidores, a adoção de fichas de atendimento, a utilização de linguagem mais clara e simples no atendimento às partes. Em função disso, alcançou-se maior segurança na realização dos serviços cartorários, o aumento dos conhecimentos cartorários dos servidores e o aumento da satisfação das partes e advogados quanto aos serviços prestados.

Ademais, nessa Comarca, com relação às demais varas, instalou-se central de protocolo e central de informações para facilitar o atendimento, melhorou-se a estrutura física do Foro, realizou-se audiências de conciliação para casais separados de fato, criou-se um núcleo de apoio biopsicossocial interdisciplinar. Assim, alcançaram-se resultados tais como diminuição no tempo de espera de partes e advogados para atendimento, diminuição no tempo

⁴³⁶ Id.

⁴³⁷ Informações disponíveis em: <http://www.tj.rs.gov.br/institucional/qualidadePGQJ>. Acesso em 16 ago. 2006.

de tramitação de processos, aumento da satisfação do público com os serviços prestados.⁴³⁸

Ademais, na Comarca de São Marcos, verificou-se a necessidade de organização, dinamização e gerenciamento das atividades cartorárias. Nesse sentido, reorganizou-se interna e externamente o cartório, implantaram-se documentos-padrão para controle dos processos, realizaram-se as atualizações diárias de atos tais como juntadas, notas de expediente, cargas para advogados ou Ministério público, padronizou-se o atendimento cordial e com informações confiáveis ao público, dentre outras medidas. Ainda, efetuou-se a delegação de competências entre os servidores, a definição das prioridades, enfatizou-se o tratamento igualitário a todos, o reconhecimento ao trabalho dos servidores, a realização de reuniões semanais para solucionar problemas encontrados, o fomento de um relacionamento bom e aberto entre magistrada e servidores, dentre outras ações referentes à qualidade pessoal e gerencial. Dessa forma, conseguiu-se a diminuição no tempo de tramitação dos processos, bem como do cumprimento de despachos e prazos e atos processuais, e aumentou-se a satisfação dos clientes com relação ao atendimento e aos serviços prestados.⁴³⁹

Também, alcançaram-se resultados na Comarca de Piratini, em que se objetivou a organização e o aperfeiçoamento cartorários, bem como o estabelecimento de parcerias com a comunidade. Nesse norte, adotaram-se medidas como a criação do sistema de “minicartórios” para a organização física dos processos por tipo de ato ou prazo a ser cumprido, a implantação da metodologia dos “5S”, instituição de multa por ato não cumprido ou processo não localizado, realização de reuniões mensais com a juíza sobre o PGQJ e fixação de horário para um momento de descontração entre os servidores.

Ainda, nessa mesma Comarca, estabeleceu-se o sistema de rodízio de servidores para o atendimento no balcão, estabelecimento de regras uniformes e de documentos-padrão para determinados atos, montagem de ficha de identificação de processos, realização diária de juntadas, designação de audiência de conciliação para tipos de processos que não a determinavam, realização de audiências para determinadas ações em certos horários, atos de reconhecimento do trabalho dos servidores, dentre outras medidas. Ademais, implantou-se projeto para oitiva da comunidade sobre diversos assuntos. Em função disso, foram alcançados diversos resultados, tais como melhora da estrutura física do cartório, diminuição no tempo de tramitação dos processos, aumento da satisfação dos clientes e dos próprios servidores com relação ao seu trabalho.⁴⁴⁰

⁴³⁸ Id.

⁴³⁹ Informações disponíveis em: <http://www.tj.rs.gov.br/institucional/qualidadePGQJ>. Acesso em 16 ago. 2006.

⁴⁴⁰ Id.

Além disso, na Comarca de Tramandaí, verificou-se a necessidade de integração procedimental entre as varas cíveis e criminais, bem como a necessidade de estabelecer parceria com o Município nas ações de execução fiscal. Em face disso, realizou-se convênio entre o Foro da Comarca e as Prefeituras dos Municípios aos quais se estendia sua jurisdição, para instalação de um anexo cartorário para o cumprimento de atos referentes aos processos de execuções fiscais municipais, com treinamento de funcionários municipais cedidos para auxílio no trabalho. Ademais, no que diz respeito à padronização procedimental entre as diversas varas da Comarca, foram elaborados manuais de procedimentos padronizados, criação de modelos de documentos disponíveis no sistema informatizado, seleção e eliminação de documentos, dentre outras medidas. Assim, alcançaram-se os resultados relativos à diminuição do tempo para o cumprimento de atos e prazos processuais, de tramitação e de volume dos processos.⁴⁴¹

Na Comarca de Santa Maria foi elaborado um plano de gestão próprio⁴⁴², baseado nas diretrizes traçadas pelo PQSP e pelo PGQJ, ao qual aderiram todas as varas da Comarca. Com isso, estabeleceu-se um comitê de gestão, formado por magistrados e servidores voluntários, para a discussão e definição de metas a serem trabalhadas, análise dos indicadores das avaliações realizadas, identificação de problemas e proposição de ações para solucioná-los, dentre outras atribuições.⁴⁴³

Esse plano divide-se em quatro áreas principais. Essas áreas são as seguintes: a) área de melhoria e padronização, para a atualização e o treinamento do quadro funcional, realização de reuniões periódicas entre juízes e servidores, elaboração de manual de rotinas cartorárias, estabelecimento de central de estágios, dentre outras ações; b) área institucional, com atribuição de elaborar o planejamento estratégico da comarca, implantação de palestras nas universidades e escolas locais, dentre outras atividades; c) área de pessoal e qualidade de vida, responsável, dentre outras atribuições, pela realização de palestras e eventos sobre qualidade de vida e saúde física e mental; d) área de informática, à qual compete a implantação do uso de sistema de correio eletrônico interno para comunicação entre juízes e servidores, criação da página da Comarca na Internet, dentre outras atribuições.⁴⁴⁴

Ademais, deve-se destacar que, na mesma Comarca, foram implantadas medidas para

⁴⁴¹ Informações disponíveis em: <http://www.tj.rs.gov.br/institucional/qualidadePGQJ>. Acesso em 16 ago. 2006.

⁴⁴² FORO DA COMARCA DE SANTA MARIA-RS. **Plano de Gestão da Comarca de Santa Maria** – Gestão 2005/2006. Direção do Foro da Comarca de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2005, mimeo. Este plano está exposto no Anexo III. Ver também: LIMA, Raquel. “Plano em Santa Maria quer revolucionar modelo de gestão”. **Diário da Justiça**, ano XIII, n. 3.33, Porto Alegre, 27 mai. 2006, p. 1.

⁴⁴³ Informações disponíveis em: <http://www.tj.rs.gov.br/institucional/qualidadePGQJ>. Acesso em 16 ago. 2006.

⁴⁴⁴ FORO DA COMARCA DE SANTA MARIA-RS. **Plano...**, op. cit., p. 1-6.

melhoria do atendimento e do ambiente de trabalho na sua 3ª Vara Cível. Com isso, realizou-se a divisão do trabalho, a sensibilização dos servidores e dos clientes, mudança do *layout* do cartório, dentre outras ações. Assim, aumentou a satisfação dos servidores, partes e advogados com o atendimento e os serviços realizados e a eficiência destes.⁴⁴⁵

Ainda, foi criado, nessa Comarca, o Programa “Justiça Integral”. Trata-se de um programa interdisciplinar para o atendimento terapêutico e social das partes, nos processos criminais e de família. Para tanto, montou-se no Foro uma rede de apoio, mediante convênios com universidades e outras organizações, e uma clínica para o atendimento dos cidadãos. Com isso, alcançaram-se resultados, como o atendimento biopsicossocial das partes por profissionais treinados, o acompanhamento pelos magistrados das ações, a prevenção de demandas futuras e a aproximação da comunidade ao Poder Judiciário.⁴⁴⁶

Por sua vez, na 2ª Vara Cível de Camaquã realizou-se o mapeamento e monitoramento do cartório. Para tanto, dentre outras ações, foram efetuadas medidas de redistribuição de tarefas entre os servidores, mudança no atendimento aos clientes no balcão, coleta de dados, pesquisa de satisfação com os clientes, controle semestral do mapa cartorário. Em função disso, conseguiu-se diminuir o tempo para cumprimento de atos e prazos processuais, o tempo de tramitação e o volume de processos, aumentar o número de notas de expediente expedidas, a satisfação dos clientes com o serviço realizado.⁴⁴⁷

No Juizado Especial Criminal da Comarca de Farroupilha, objetivou-se a otimização das audiências preliminares e do encaminhamento para prestação de serviços à comunidade (PSC). Com isso, foram realizadas, dentre outras medidas, palestras relativas à audiência preliminar no saguão do Foro, antes das audiências, o encaminhamento a PSC diretamente nas audiências, com fiscalização pelo cartório, a designação das audiências pelas Polícias Militar, Civil e Rodoviária. Assim, alcançaram-se resultados tais como redução do tempo de tramitação e do volume dos processos e resultados positivos com a PSC.⁴⁴⁸

Ainda, na Comarca de Casca objetivou-se alcançar a qualidade de vida no ambiente de trabalho, para obter bons reflexos na prestação jurisdicional. Nesse viés, sob a direção do mesmo juiz que implantou as primeiras medidas da qualidade na Comarca de Santiago, em Casca, realizaram-se reuniões, para o fomento do trabalho em equipe, bem como palestras, momentos de descontração e ginástica laboral, para melhoria das condições dos servidores, e a criação de “espaços” para a resolução de problemas entre servidores. Com isso, conseguiu-

⁴⁴⁵ Informações disponíveis em: <http://www.tj.rs.gov.br/institucional/qualidadePGQJ>. Acesso em 16 ago. 2006.

⁴⁴⁶ Id.

⁴⁴⁷ Id.

⁴⁴⁸ Id.

se, dentre outros resultados, estabelecer o espírito de equipe entre os servidores, a sua maior participação nas atividades, a correção de equívocos e a melhoria no atendimento externo.⁴⁴⁹

Ademais, na Comarca de Rio Grande, verificou-se a necessidade de normatização das rotinas cartorárias e de diminuir o volume de ações de busca e apreensão que tramitavam há longo tempo na sua 1ª Vara Criminal. Quanto à primeira necessidade detectada, adotaram-se, dentre outras, medidas de padronização das rotinas, o estabelecimento de escala para o atendimento dos clientes no balcão e avaliação da capacidade produtiva individual dos servidores. Em função disso, obteve-se maior comprometimento dos funcionários na realização das atividades cartorárias, o melhor gerenciamento do tempo no cumprimento de atos e prazos e o aperfeiçoamento dos processos de trabalho.⁴⁵⁰

Ademais, na mesma Vara daquela comarca, no que diz respeito à segunda necessidade ali constatada, dentre outras ações, elaborou-se normas para a execução do procedimento de mandado de busca e apreensão e passou-se a contatar imediatamente a Polícia após a expedição do mandado. Assim, alcançou-se a redução dos processos pendentes em função do referido mandado e a maior celeridade na sua expedição e cumprimento.⁴⁵¹

A seu turno, no Departamento de Recursos Humanos do Tribunal de Justiça almejou-se alcançar melhorias procedimentais e maior integração funcional. Para tanto, dentre outras medidas, foram criados sistema de compartilhamento de informações sobre licenças-saúde e substituição de servidores *on-line*, de planilhas eletrônicas para férias e assentamento de faltas não justificadas, a elaboração de procedimentos padrão, participação de representantes do Departamento nas reuniões da Corregedoria-geral de Justiça (CGJ) para esclarecimentos sobre suas rotinas. Ainda, foram realizadas palestras sobre qualidade de vida aos servidores, reuniões mensais entre estes e as chefias do Departamento, encontros dos servidores com psicólogos, dentre outras ações. Em função disso, obteve-se maior integração entre os funcionários e redução dos erros e tempo nos processos de trabalho.⁴⁵²

Ainda, no Departamento de Taquigrafia e Estenotipia do Tribunal de Justiça buscou-se a melhoria da qualidade dos textos finais produzidos pelos taquígrafos. Com isso, realizaram-se cursos de desenvolvimento de competências interpessoais, gerenciamento por equipes dos processos de trabalho, oficinas de língua portuguesa, dentre outras medidas. Assim, alcançou-se a melhoria na qualidade dos textos, na participação nos processos de

⁴⁴⁹ Id

⁴⁵⁰ Informações disponíveis em: <http://www.tj.rs.gov.br/institucional/qualidadePGQJ>. Acesso em 16 ago. 2006.

⁴⁵¹ Id.

⁴⁵² Id.

trabalho, na relação entre taquígrafos e revisores, na organização do trabalho em equipe.⁴⁵³

Ademais, os resultados da implantação do PGQJ podem ser observados em muitas outras unidades do Poder Judiciário Estadual, apesar de não haver divulgação oficial dos mesmos. Isso porque foram confeccionados, em 2003, pelos facilitadores setoriais do Plano, em conjunto com o Escritório da Qualidade, manuais para o gerenciamento de rotinas e de procedimentos operacionais padrão (POPs) em áreas de adesão. Ambos os manuais se destinam às atividades cartorárias a serem realizadas nas diversas Varas e Comarcas abrangidas pelas várias áreas de adesão delimitadas no interior do Estado. Essas áreas são as seguintes: a) região de Pelotas; b) região de Caxias do Sul; c) região de Montenegro; d) região de Santana do Livramento; e) região de Santa Cruz do Sul; f) região de Santa Maria; g) região de Santo Ângelo; h) região de Gravataí; i) região de Osório; j) região de Passo Fundo.⁴⁵⁴

Nessa trilha, o primeiro documento, relativo ao gerenciamento de rotinas em áreas de adesão, diz respeito à formulação de planos de ação para melhorar atividades diagnosticadas como críticas nas diversas Varas das Comarcas que compõem cada área de adesão. Com isso, nesse manual foram definidas a missão e a visão de cada unidade com relação ao problema constatado e elaboradas medidas para solucioná-lo, a fim de agilizar e simplificar as atividades cartorárias.⁴⁵⁵

A seu turno, o segundo documento refere-se ao estabelecimento de procedimentos operacionais padrão (POPs) em áreas de adesão. Nesse sentido, tal manual define, com relação a um determinado serviço ou atividade, quem é o responsável por realizá-lo, qual o material necessário para tanto e o que fazer com este, quais os principais passos a serem seguidos no processo de trabalho e quais os resultados esperados ao final deste. Desse modo, destina-se a determinar o *modus operandi* a ser seguido para que os serviços cartorários sejam prestados com agilidade, eficiência, eficácia e sem desperdícios de recursos, nem nulidades processuais ou procedimentais⁴⁵⁶

Ainda, da implantação do PGQJ resultou a elaboração de mais um manual. Trata-se do manual “Qualidade no Atendimento aos Clientes do Judiciário”. Esse documento, como os demais já mencionados, foi elaborado pelos Facilitadores setoriais do PGQJ, sob o planejamento e coordenação do Escritório da Qualidade. Tal manual destina-se a servir de guia para a melhoria do atendimento aos clientes da instituição. Nesse sentido, contém

⁴⁵³ Id.

⁴⁵⁴ FACILITADORES DO PGQJ. **Gerenciamento da Rotina**. Qualificação de Facilitadores - Áreas em adesão. Escritório da Qualidade, Porto Alegre, 2003, mimeo; _____. **POPs** – Procedimentos Operacionais Padrão. Qualificação de Facilitadores – Áreas em adesão. Escritório da Qualidade, Porto Alegre, 2003, mimeo.

⁴⁵⁵ FACILITADORES DO PGQJ. **Gerenciamento**..., op. cit.

⁴⁵⁶ Id. **POPs**..., op. cit.

orientações básicas, formuladas a partir de experiências já ocorridas no âmbito judiciário, para o tratamento das diversas pessoas que se dirigem aos cartórios para a obtenção dos serviços judiciais ali prestados. Assim, define “tipos” ou “espécies” de clientes que frequentam os foros, a fim de possibilitar um atendimento condizente com sua condição particular, seja esta física, psicológica, social, dentre outras.⁴⁵⁷

Além disso, outro resultado decorrente da implantação e desenvolvimento do PGQJ foi a criação, mediante esforço conjunto da Corregedoria-Geral de Justiça (CGJ) e da Comissão Especial de Acesso à Justiça (CAJ)⁴⁵⁸ da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), seccional do Rio Grande do Sul (OAB/RS) para a realização de debates e ações voltados para a melhoria da qualidade dos serviços judiciários. Em face disso, em novembro de 2004, foi criada uma Comissão Mista (CM), composta por magistrados, membros da CGJ, dentre estes o Secretário Executivo do PGQJ, e por advogados, membros da CAJ da OAB/RS.⁴⁵⁹

A CM é uma instância de cooperação e de estudo para a atuação na seara da

⁴⁵⁷ Id. **Qualidade no Atendimento aos Clientes do Judiciário**. Escritório da Qualidade. Departamento de Artes Gráficas/TJRS: Porto Alegre, [200...].

⁴⁵⁸ A Comissão Especial de Acesso à Justiça (CAJ) foi criada com o nome de Comissão Especial de Agilização Processual e Desburocratização. Essa denominação foi alterada por disposição estatutária em abril de 2004, acrescendo às suas incumbências a atribuição de zelar pela garantia do acesso à justiça. Assim, hoje, a CAJ conta com as seguintes atribuições: a) assessorar o Conselho da OAB/RS e sua Diretoria no encaminhamento das matérias de sua competência; b) elaborar trabalhos escritos, inclusive pareceres, promover pesquisas, seminários e demais eventos que estimulem o estudo, a discussão e a defesa dos temas respectivos; c) cooperar e promover intercâmbios com outras organizações de objetivos iguais ou assemelhados; d) criar e manter atualizado centro de documentação relativo às suas finalidades. Enfim, além das atribuições previstas nos Provimentos de nº 76/92 e 78/95 do Estatuto da OAB, compete à CAJ o seguinte: a) pugnar pela viabilização da efetiva assistência jurídica aos legalmente necessitados, pela rápida administração da justiça nas instâncias judiciais e pelo desenvolvimento dos meios extrajudiciais de resolução de conflitos; b) propor as modificações legislativas que tenham por objetivo a simplificação e a agilização de processos e procedimentos; c) acompanhar a tramitação de projetos de leis pertinentes a processos e a procedimentos, opinando e pugnando pela adoção de seus pareceres; d) manter vigilância sobre a estrita observância dos direitos fundamentais que garantem ao cidadão o efetivo acesso à justiça. Sobre isso ver: COMISSÃO DE ACESSO À JUSTIÇA-OAB/RS. **Relatório das Atividades da Comissão de Acesso à Justiça da OAB/RS**. Porto Alegre, RS, 2006, mimeo, p. 1; Informações disponíveis em : http://www.oabrs.org.br/novo/estrutura_comissoes.php. Acesso em: 12 ago. 2006.

⁴⁵⁹ Em 2002, ainda sob a antiga denominação, a CAJ da OAB/RS organizou a campanha “OAB/RS por uma Justiça mais ágil”, a qual foi iniciada mediante uma pesquisa para verificar quais eram os principais entraves ao bom andamento dos processos e quais eram as causas da morosidade da justiça, bem como para colher sugestões para a maior eficiência e agilidade da prestação jurisdicional. Nessa pesquisa foram ouvidos advogados, juizes, membros do Ministério Público e servidores do Judiciário. A referida pesquisa apontou a necessidade de racionalização da gestão judiciária, sendo elaboradas propostas e projetos de mudanças com relação a diversos aspectos dos procedimentos e rotinas cartorárias e forenses, os quais foram apresentados às autoridades e atores da cena judiciária. Dentre essas propostas estava a de se constituir formalmente uma comissão mista, composta por advogados e magistrados, num sistema de parceria, para debater e formular alternativas de aprimoramento da atividade forense. Com isso, em novembro de 2004 foi criada a Comissão Mista OAB-CGJ-PGQJ. Foram criados, no âmbito da Comissão Mista, três grupos de trabalho, com as seguintes temáticas: a) Custas, dados estatísticos e informática; b) Procedimental, normativo-organizacional, pessoal, qualificação; c) Fazenda Pública e Defensoria Pública. Sediada em Porto Alegre-RS, a Comissão Mista, então, passou a reunir-se quinzenal ou mensalmente, para tratar sobre questões referentes à gestão dos serviços cartorários e forenses. Sobre isso ver: COMISSÃO DE ACESSO À JUSTIÇA-OAB/RS. **Relatório...**, loc. cit. MADUREIRA, Mário; MARTINEWSKI, Cláudio. A gestão racional das atividades cartorárias e forenses. **Semana do Advogado 2006**. Palestra proferida em evento realizado pela OAB/RS, em Porto Alegre-RS, em 11 ago. 2006.

administração do Poder Judiciário, a fim de mostrar a este a visão da sociedade sobre os serviços que ele lhe presta. Com isso, seu compromisso relaciona-se com a proposição de padrões referente à gestão dos serviços judiciários, o zelo pela garantia do acesso à justiça e pela garantia de eficiência, eficácia e efetividade da prestação jurisdicional. Nesse passo, sua atribuição consiste em, mediante reuniões periódicas, propor, estudar, discutir e aprovar projetos relacionados com a padronização e melhoria da qualidade da gestão das atividades forenses. Os projetos aprovados pela CM resultam em pareceres, que, então, são levados à apreciação da Corregedoria-geral, proferindo a decisão final sobre sua adoção ou não. Assim, adotado o parecer da CM pela CGJ, são editados atos normativos, tais como provimentos, circulares, dentre outros, para dirigir o novo padrão para os serviços judiciários.⁴⁶⁰ Por fim, a CM está se estendendo às Comarcas do interior do Estado.⁴⁶¹

Frente a isso, muitos projetos para alterações na gestão judiciária foram propostos pela CM e adotados em atos normativos da CGJ. Dentre estes, destacam-se os seguintes: a) racionalização da elaboração de notas de expediente, definida pelo Provimento CGJ n. 02/2004; b) intimação dos advogados sobre retorno dos autos de processos dos Tribunais, definida pelo Provimento CGJ n. 18/2005; c) exposição de listagem do quadro funcional, com nomes dos servidores, nos cartórios, para facilitar o relacionamento entre aqueles e os clientes, definido pelo Provimento CGJ n. 08/2005; d) desburocratização e simplificação dos precatórios, definido pelo Ato normativo CGJ n. 08/2006; e) possibilidade de carga dos autos aos advogados e intimação destes sobre o seu retorno das Turmas Recursais e prazo de dois anos para sua incineração nos Juizados Especiais, definidos, respectivamente, pelo Provimento CGJ n. 16/2006 e Ofício Circular CGJ n. 198/2005; f) fixação e publicação de horário de atendimento aos advogados pelos juízes, definido pelo Provimento CGJ n. 10/2006. Enfim, há outros projetos propostos pela CM em fase de estudos na CGJ.⁴⁶²

Nesse diapasão, diante dos resultados apresentados pela PGQJ no Poder Judiciário do Rio Grande do Sul, verificou-se que a maior parte destes refere-se a atividades e procedimentos cartorários, atendimento ao público e outras questões, cujas medidas concernem à atuação e qualificação do quadro de servidores da instituição. Com isso, percebe-se que são poucos os dados divulgados sobre a participação dos magistrados no cotidiano do PGQJ. Diante disso, para averiguar qual o grau de envolvimento dos magistrados na concretização do referido Plano e as razões a ele subjacentes, foram realizadas entrevistas

⁴⁶⁰ MADUREIRA; MARTINEWSKI, loc. cit.

⁴⁶¹ Foram implantadas Comissões Mistas nas comarcas de Dom Pedrito, Sapiranga Marau/Casca, Caxias do Sul. Ver: COMISSÃO DE ACESSO À JUSTIÇA-OAB/RS. **Relatório**....p. 5.

⁴⁶² Id. Ibid., p. 2-4.

com magistrados, servidores e advogados. Isso será o objeto da análise na parte seguinte.

2 TRADIÇÃO *VERSUS* MODERNIZAÇÃO NO PODER JUDICIÁRIO DO RIO GRANDE DO SUL: O PROBLEMA DA IMPORTAÇÃO DE MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA NO CONFRONTO COM OS INTERESSES DO *CAMPO JURÍDICO*

No final da primeira parte do trabalho, constatou-se que a maior parte dos resultados apresentados, oficialmente, pela implantação do PGQJ no âmbito do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul dizia respeito a questões estritamente ligadas às rotinas cartorárias, envolvendo medidas concernentes ao trabalho realizado pelos servidores desse Poder. Nesse sentido, procurou-se averiguar qual o grau de envolvimento dos juízes e desembargadores na concretização do PGQJ.

Para tanto, em função da escassa bibliografia acerca do tema, realizou-se pesquisa de campo qualitativa, mediante entrevistas com magistrados, servidores e advogados⁴⁶³, as quais obedeceram à forma parcialmente estruturada⁴⁶⁴. Com isso, pautaram-se por um conjunto inicial de questões e por outras perguntas improvisadas, acrescidas durante a execução da pesquisa, todas expressas no Anexo IV. Assim, tais questões referiram-se à criação, implantação e funcionamento do PGQJ, enfatizando a participação dos magistrados para a sua realização.

Nesse sentido, buscou-se, mediante a interpretação dos dados coletados, a partir da técnica de análise de conteúdo, aliada à abordagem dialética e hermenêutica⁴⁶⁵, verificar quais são argumentos utilizados pelos agentes entrevistados, a fim de indicar o que estes revelam e o que resta por trás de seu discurso. Em função disso, identificou-se três principais espécies de discurso nas entrevistas realizadas, ainda que cada um deles contenha alguma peculiaridade. Assim, cada discurso apresenta características próprias, manifestas pelo uso determinado de certos termos.

Nessa trilha, o primeiro discurso verificado foi o que se convencionou chamar de discurso oficial ou institucional sobre o PGQJ. Está presente na fala dos magistrados entrevistados, bem como na metade do grupo de servidores ouvidos. Esse discurso caracteriza-se, em primeiro lugar, pela justificativa do Plano como instrumento de

⁴⁶³ A ausência de membros do Ministério Público na pesquisa foi esclarecida na introdução do trabalho, na nota de rodapé n. 9, p. 6.

⁴⁶⁴ Esclarecimentos sobre a adoção dessa forma de entrevista foram realizados na introdução do trabalho, especialmente na nota de rodapé n. 8, na p. 6. Sobre outras questões metodológicas deste trabalho, ver a introdução, p. 4-6.

⁴⁶⁵ Explicações acerca da adoção dessa técnica de pesquisa e dos métodos de abordagem estão contidas na introdução do trabalho, p. 4-5.

“modernização”⁴⁶⁶ do Poder Judiciário, em função dos problemas da prestação jurisdicional, tais como a morosidade e a ineficiência. Com isso, no discurso oficial, fala-se sobre a alteração de “paradigmas”⁴⁶⁷, tratando a gestão pela qualidade como meio para superação de rotinas e métodos tradicionais na prestação dos serviços judiciários.

Além disso, esse discurso oficial tende a não admitir a existência de quaisquer resistências⁴⁶⁸ ao PGQJ, especialmente no que tange ao corpo da magistratura. Porém, há aqueles que, no seio desse discurso, falam de resistências. Contudo, em regra, essas pessoas tendem a não falar direta e abertamente sobre isso, muitas vezes não adotando o termo resistência. E, quando falam de uma forma mais direta sobre essa questão, logo tentam desviar a atenção do assunto, trazendo à lume outros elementos referentes aos problemas da prestação jurisdicional, para tentar preservar a integridade e a imagem da instituição.

Por sua vez, o segundo discurso identificado é apresentado pela outra metade do grupo de servidores entrevistados. Esse grupo é composto por representantes do órgão sindical dos servidores do Poder Judiciário, os quais não possuem uma boa relação com a magistratura, especialmente no que tange aos responsáveis pelo PGQJ. Nesse norte, o discurso desses servidores é marcado por uma forte crítica ao Plano. Essa crítica é dirigida, em primeiro lugar, à origem da proposta da gestão pela qualidade, identificada pelo uso do termo “iniciativa privada”⁴⁶⁹, evidenciando a adoção de conceitos diferentes e separados do que é público e do que é privado. Ainda, esse discurso condena a relação existente entre os servidores e magistrados, utilizando os termos “distante”⁴⁷⁰, “desigualdade”⁴⁷¹,

⁴⁶⁶ O termo “modernização” é utilizado no sentido de algo oposto à tradição, aos procedimentos tradicionais. Ou seja, segundo Marques Neto, a “modernização” é entendida, nesse viés, “...como o conjunto de transformações necessárias à superação do *status quo* produzido no período anterior e persistente até hoje. Com isso, ao ser adotado para caracterizar o PGQJ assume um significado ligado ao movimento da administração gerencial, para desburocratização e racionalização da gestão das entidades estatais no cenário hodierno. Ao mesmo tempo, se liga ao pensamento reformador do Estado brasileiro, que busca, mediante institutos e instrumentos importados dos países centrais, adequar-se às exigências do cenário econômico-político internacional. Sobre o tema ver: MARQUES NETO, Floriano A. **O Poder Judiciário e a modernização do Estado**. São Paulo: ABRA/MOSLIV, 1993, p. 5; EISENSTADT, op. cit., p.11-36; BENDIX, **Construção...**, op. cit., p. 365-390.

⁴⁶⁷ Paradigmas são conjuntos de valores, crenças, técnicas compartilhados por membros de uma determinada comunidade ou são realizações com caráter de exemplo. Sobre o tema ver: KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2001, p. 67.

⁴⁶⁸ O termo “resistência” é utilizado neste trabalho com o sentido de oposição, reação, recusa de submissão, inércia. Sobre o tema ver: LAROUSSE CULTURAL. **Dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Nova Cultural, 1992, p. 977.

⁴⁶⁹ Esse termo refere-se à dicotomia entre o público, que é identificado com tudo que provém do Estado, e o privado, aquilo que se refere ao âmbito ocupado pelos indivíduos, pela sociedade civil. Sobre o tema se tratou no primeiro capítulo da primeira parte do trabalho. Ver p. 16, nota de rodapé n. 41.

⁴⁷⁰ O termo é utilizado para designar uma postura reservada, alheada, afastada. Ver: LAROUSSE CULTURAL, op. cit., p. 370.

⁴⁷¹ O termo é adotado para determinar uma situação ou condição desigual, desproporcional. Ver: Id. Ibid., p.341.

“discriminação”⁴⁷² e “desrespeito”⁴⁷³. E, no que tange à uma possível oposição de resistência ao Plano, especialmente no que concerne aos grupo dos juízes, eles a admitem e denunciam, qualificando-a como “velada”⁴⁷⁴.

Por fim, o último discurso percebido provém do grupo dos advogados. Estes também apresentam críticas ao PGQJ e aos magistrados. Porém, sua crítica é mais suave do que a apresentada pelos servidores do órgão sindical, porque os entrevistados são advogados que trabalham em parceria com os responsáveis pelo PGQJ na Comissão Mista (CM), criada para inserir representantes da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) no Plano. Nesse sentido, ao tratar do PGQJ, eles falam em uma postura “tímida”⁴⁷⁵ dos magistrados, especialmente com relação à Alta Administração do TJRS, e em “questão cultural”⁴⁷⁶ e “desconhecimento”⁴⁷⁷, quando se referem às oposições direcionadas ao Plano.

Diante disso, a presente parte do trabalho dedica-se a analisar todos esses discursos, a fim de delinear a postura do Poder Judiciário quanto à concretização do PGQJ, para perquirir sobre as razões subjacentes a ela e para propor caminhos possíveis para a sua melhoria. Nesse passo, no primeiro capítulo são expostos e analisados os dados coletados na pesquisa de campo, para verificar quais os argumentos utilizados pelos atores entrevistados, em cada uma das espécies de discurso acima referidas, para tratar sobre o envolvimento dos magistrados no PGQJ. Frente a isso, o segundo capítulo aborda as razões pelas quais os dados expostos no primeiro capítulo foram encontrados, a fim de se compreender a postura adotada pelo Poder Judiciário. Por fim, no terceiro e último capítulo, é examinado o conflito entre essa postura judiciária e o papel atribuído à instituição, a partir das ordens constitucionais contemporâneas, em países semi-periféricos, como o Brasil, bem como são expostas algumas possibilidades pelas quais a situação diagnosticada pela pesquisa pode ser alterada, para que esse papel conferido ao Judiciário possa ser, ao menos minimamente, cumprido de forma efetiva.

⁴⁷² O termo designa uma situação em que há diferença opostas entre duas ou mais partes ou pessoas. Ver: Id. Ibid., p. 366.

⁴⁷³ O termo é utilizado para nomear uma situação em que há falta de respeito entre duas ou mais partes. Ver: Id. Ibid., p. 349.

⁴⁷⁴ O termo é utilizado como sinônimo de algo implícito, dissimulado, encoberto, escondido. Ver: LAROUSSE CULTURAL, op. cit., p. 1114.

⁴⁷⁵ A palavra é adotada no sentido de uma postura acanhada, inibida, insegura. Ver: Id. Ibid., p. 1089.

⁴⁷⁶ Esse termo se refere à cultura burocrática presente no serviço público, caracterizada pelo apego às normas, rotinas, procedimentos postos pela organização. Sobre o tema tratou-se no primeiro capítulo da primeira parte do trabalho. Ver p. 21-24.

⁴⁷⁷ O termo é utilizado como sinônimo de ignorância ou falta de conhecimento sobre algo. Ver: LAROUSSE CULTURAL, op. cit., p. 330.

2.1. A concretização do *Plano de Gestão pela Qualidade do Judiciário* e o envolvimento dos magistrados: mudança de *paradigma*?

Na esteira do que se expôs na introdução a esta parte, foram realizadas entrevistas com magistrados, servidores do Poder Judiciário e advogados, para averiguar qual o grau de participação dos juízes e desembargadores na concretização do PGQJ. Com isso, foram coletados determinados dados, relativos aos argumentos utilizados pelos entrevistados. Nesse passo, em primeiro lugar serão abordados os dados coletados junto aos magistrados, já que o seu envolvimento no PGQJ constitui o cerne da presente investigação. Em seguida, serão expostos e analisados os dados provenientes das entrevistas realizadas com servidores do Poder Judiciário riograndense e com advogados. Assim, passa-se à apresentação dos dados alcançados pela pesquisa de campo e sua análise.

2.1.1. O *Plano de Gestão pela Qualidade do Judiciário* sob o olhar dos magistrados: o discurso institucional

As primeiras entrevistas a serem analisadas são aquelas concedidas pelos magistrados. Nessa trilha, no que diz respeito a este grupo, ele é composto por três juízes que atuam na Capital do Estado, dois juízes de uma Comarca do interior do Estado e dois desembargadores do Tribunal de Justiça, todos diretamente envolvidos com o PGQJ. Somente foram ouvidos juízes cuja atuação está ou esteve relacionada ao Plano, porque apenas se conseguiu contato com eles. Além disso, magistrados que se opõem ao Plano tendem a ser discretos, não manifestando essa oposição fora da instituição. Ainda, tentou-se entrevistar o Corregedor-Geral, o qual é o Coordenador do Plano, e o Presidente do TJRS. No entanto, o primeiro recusou-se a conceder entrevistas, sob a alegação de que não teria tempo e de que não poderia contribuir para a pesquisa, pois teria assumido a gestão do Plano no início do corrente ano. Quanto ao segundo, sua Secretaria não retornou os contatos.

Diante disso e da composição do grupo de magistrados entrevistados, subdividiu-se a análise de seus depoimentos em três sub-grupos, a fim de melhor compreender as suas perspectivas acerca do Plano. Com isso, o primeiro grupo de magistrados a ser observado é o dos juízes que atuam na Capital do Estado. Em seguida, serão analisadas as entrevistas concedidas pelos juízes do interior do Estado. Por fim, serão verificados os depoimentos dos desembargadores.

No que diz respeito ao sub-grupo dos juízes da Capital do Estado, este é formado, a seu turno, pelos seguintes magistrados: a) um juiz corregedor, que exerce cargo de grande importância na estrutura criada para o PGQJ; b) um juiz de direito, que, apesar de ser titular de um Vara do Foro Central da Comarca de Porto Alegre, atua, como juiz convocado, em Câmara do TJRS, exercendo, ainda, atividades, como Consultor interno do Plano; c) uma juíza de direito, que atua em Vara do Foro Central da Comarca de Porto Alegre, mas que já exerceu cargo na estrutura do Plano e participa desde o início de sua implantação. Em face disso, a análise será iniciada pela exposição das informações colhidas junto ao primeiro magistrado referido na letra “a”.

O juiz corregedor entrevistado exerce o cargo de Secretário Executivo do PGQJ. Com isso, como se verificou no terceiro capítulo da primeira parte do trabalho, dentre as suas funções está a divulgação do PGQJ, tanto no âmbito interno, como externo. Nesse viés, ao ser questionado sobre as circunstâncias que envolveram a criação do Plano, o juiz corregedor mencionou quando e em qual gestão do TJRS foi este elaborado. Diante disso, apontou que sua criação foi motivada pela necessidade de realizar modificações na forma que a instituição prestava seus serviços, “...no sentido de modernizar a gestão administrativa do Poder Judiciário...”⁴⁷⁸.

Nesse passo, o entrevistado passou a explicar como ocorreu a implantação do PGQJ. Em face disso, esclareceu que essa implantação se fundamenta em atos de adesão voluntários, nunca ocorrendo por imposição às unidades judiciárias, porque seu objetivo é divulgar a todos os membros da instituição o que o Plano representa. Com isso, de acordo com o Secretário Executivo,

...a implantação, ela é pelo sistema de adesão, sensibilização e adesão. Não houve uma imposição. Se pensou, se planejou a instituição do programa e uma estratégia de sensibilização, que consta do próprio programa, ou seja, levar ao conhecimento de todos os servidores e juizes do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul o significado daquele Plano ou programa e o que ele representava, no sentido de modernização dos processos de trabalho.⁴⁷⁹

Frente a isso, verifica-se aqui o primeiro argumento do discurso oficial da instituição acerca do PGQJ. Nessa trilha, a criação e implantação do Plano se justificam pela necessidade de “modernizar” o Poder Judiciário, inserindo-o no contexto de reformas administrativas do Estado brasileiro, que abrange o Estado do Rio Grande do Sul, e da reforma do Poder Judiciário, que é correlata àquelas. Desse modo, a intenção “modernizadora” da instituição, à

⁴⁷⁸ Depoimento do Secretário Executivo do PGQJ, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 18 de abril de 2006.

⁴⁷⁹ Id.

primeira vista, parece obedecer à tradição do pensamento reformador brasileiro, analisado no segundo capítulo da primeira parte do trabalho, cuja conjuntura liga o Poder Judiciário às feições adquiridas pela administração pública em geral, submetendo-o às exigências que a determinam. Assim, essa parece ser a razão para o uso do termo “modernização” pelo Secretário Executivo, disseminador do discurso oficial, em razão de sua posição na estrutura do PGQJ.

Nesse passo, seguindo a análise dos dados coletados na entrevista, o referido juiz tratou sobre a estrutura do PGQJ, quando questionado sobre o seu funcionamento no âmbito do TJRS. Assim, segundo ele,

...existe uma estrutura, pode-se dizer, assim, hierarquizada, no sentido de que quem é, digamos, o grande gestor do programa é o Presidente do Tribunal de Justiça, que nomeia quem vai ser o Coordenador do Plano, os membros do Conselho da Qualidade [...] Existe uma Secretaria Executiva, que é operacionalizada através dum chamado Escritório da Qualidade. Então, digamos que a dinâmica operacional e estrutural se dá nesse sentido. É um instrumento da Administração, especificamente do Presidente, para a implantação desse Plano e ele se estrutura e se desenvolve através do que seria um Conselho de Qualidade, onde os desembargadores pensariam ou aprovariam algumas competências, aprovariam a política da qualidade, que é implementada pelo Coordenador e o Secretário Executivo. Mas, também, existe, além do Secretário Executivo, seria bom falar, os Consultores internos, os Instrutores e Facilitadores.⁴⁸⁰

Em face disso, verifica-se que o entrevistado não revela aberta e diretamente qual a participação efetiva dos membros do TJRS na execução das medidas propostas pelo PGQJ. Desse modo, o discurso oficial sobre o Plano pretende preservar a instituição, ressaltando os pontos da estrutura criada para sua operacionalização, sem, de fato, tratar sobre os detalhes que a envolvem, ou seja, sem abordar as rotinas de seu funcionamento cotidiano.

Nesse sentido, o que apenas pode se depreender da fala do entrevistado é que o poder decisório sobre o PGQJ centra-se na Alta Administração do TJRS, nas figuras de seu Presidente e dos desembargadores nomeados ao Conselho da Qualidade, e que as tarefas de execução das medidas aprovadas no processo decisório são atribuídas ao Coordenador-Geral e ao Secretário Executivo, bem como aos demais cargos que compõem a sua estrutura. Desse modo, aparenta haver certa contradição entre o que propõe o PGQJ em seus objetivos e a realidade de sua concretização. Isso porque, o Plano objetiva que todos os magistrados exerçam liderança na instituição, conduzindo os serviços e gerindo processos e pessoas de modo harmônico e compartilhado⁴⁸¹. Diante disso, o que se percebe é que há certa divisão na estrutura do Plano, que se manifesta entre aquelas pessoas que apenas decidem e aquelas que

⁴⁸⁰ Depoimento do Secretário Executivo do PGQJ, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 18 de abril de 2006.

⁴⁸¹ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, **Plano...**, op. cit., p.13.

realmente são responsáveis pelas ações que colocarão as decisões em prática.

Ademais, isso fica claro quando o juiz corregedor trata sobre os Consultores, os Instrutores e os Facilitadores do Plano. Estes últimos são as pessoas encarregadas de, nas áreas em adesão, promoverem os projetos relativos à implantação do PGQJ nas várias unidades aderentes. Essas pessoas, em geral, segundo o entrevistado, são servidores. Ainda, no que tange aos Consultores, cuja função é dar apoio técnico às áreas em adesão, estes também são servidores e, por vezes, juízes. E, no que concerne aos Instrutores, o entrevistado explica que, inicialmente, estes eram pessoas externas, contratadas pela instituição, e, hoje, são apenas duas pessoas do quadro funcional, isto é, uma servidora e uma juíza.

Nesse norte, verifica-se, além da distribuição da execução das medidas relativas ao Plano fora da cúpula administrativa, que há poucos investimentos para o funcionamento do Plano. Isso porque, no começo da implantação do Plano, havia uma consultoria externa, prestada por empresa contratada pelo TJRS para instruir o seu quadro de pessoal sobre a gestão pela qualidade, que, mais tarde, foi dispensada, por questões de corte orçamentário. Nesse sentido, segundo o entrevistado, “...no primeiro plano, os Instrutores foram contratados externamente. [...]. É, isso foi até 1998, se não me engano, que prestou uma consultoria. Depois, não foi renovado”⁴⁸². No entanto, o entrevistado afirma, em defesa da instituição, que se está tentando formar outros Instrutores para o Plano, agora dentro do próprio Poder Judiciário. Assim, mais uma vez, verifica-se a tentativa do discurso oficial de preservar a instituição.

Frente a isso, questionou-se o entrevistado se houve resistências, por parte dos magistrados, à implantação do Plano. No sentido da fala institucional, o juiz respondeu que algumas oposições ocorreram pelo desconhecimento sobre a gestão pela qualidade, mais por parte dos servidores do que dos juízes. Desse modo, ele afirma, quanto à possível oposição de resistência ao Plano, o seguinte:

...que eu tenha conhecimento, assim, formal, não. Mas, a gente tem conhecimento informal, assim, em relação ao desconhecimento, que há, especialmente de alguns servidores do Sindicato, do SINDJUS, que entenderam que aquilo ali seria uma ferramenta tão-somente de implementação de produtividade, quando, na realidade, o próprio conceito, a concepção de gestão de qualidade, ela envolve um aspecto bem mais amplo, envolve a questão do próprio bem-estar do servidor, que é a base de qualquer, do desenvolvimento de qualquer plano. [...] Por parte dos juízes não, de que eu tenha conhecimento não. Alguma coisa, assim, em termos de entendimento duma inadequação, assim, da metodologia, que seria do direito privado, para o âmbito do serviço público. Mas, que isso, na minha avaliação, está dentro da própria evolução, porque a qualidade, efetivamente, começou na iniciativa privada e depois chegou no serviço público. Então, é próprio que isso não nasça pronto, que à medida

⁴⁸² Depoimento do Secretário Executivo do PGQJ, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 18 de abril de 2006.

que ele vai sendo implantado, as experiências vão acontecendo, a coisa vai evoluindo, a própria cultura vai se desenvolvendo e melhorando.⁴⁸³

Diante disso, inserido no discurso institucional, o juiz não admite resistências ao PGQJ, principalmente no que diz respeito à postura dos juízes. Nessa trilha, ao mesmo tempo em que revela o preconceito de muitos magistrados com relação ao Plano, de certa forma, legitima essa atitude, ao entendê-la como algo natural, na tentativa de preservar o próprio Plano e a instituição, amenizando o seu impacto. A postura assumida pelo entrevistado se justifica pela sua função, que é de executar e divulgar o PGQJ. Assim, tratar daqueles que dele não participam ou a ele se opõem significa retirar o foco dos aspectos positivos do Plano, dando àquelas pessoas mais importância do que aos que efetivamente trabalham para a sua concretização. E isso, em razão de sua posição, é algo que o Secretário Executivo não deve fazer. Por isso, ele não aborda, de modo claro, as resistências ao PGQJ.

Nesse viés, esse aspecto do discurso oficial sobre o Plano fica claro quando o entrevistado trata sobre os seus resultados. Com isso, ele destaca que, “...desde a sua implantação até hoje ele [o PGQJ] foi responsável por melhorias no âmbito dos processos de trabalho das Comarcas, dos gabinetes”⁴⁸⁴. No entanto, o entrevistado aponta que isso ocorreu apenas nas Comarcas “...onde a partir da aplicação dessa metodologia, com o envolvimento do juiz e dos servidores, fazendo, por exemplo, propondo alternativas de ações, resultou em melhoria da qualidade do atendimento”⁴⁸⁵.

Frente a isso, compreende-se, a partir da fala do entrevistado, porque ele não aborda as resistências e trata, com mais ênfase, dos resultados. Não se pode, para o discurso oficial, dar vazão às resistências, mas, sim, deve-se investir e ressaltar as atividades das pessoas que realmente se envolvem como o Plano, para fomentar o seu comprometimento, para a continuidade de seu trabalho. Isso porque somente com o comprometimento de todos, inclusive e principalmente dos juízes, é que o PGQJ traz resultados para a melhoria dos serviços judiciários. Ou seja, o PGQJ apenas pode funcionar com o efetivo envolvimento das pessoas nele inseridas para a realização das medidas por ele propostas. Nesse passo, o juiz afirma que

...no início, assim, as pessoas, alguns aderem sem saber exatamente o que é, esperando, muitas vezes, que seja levado, ou seja dado algo que vá permanecer ali, sem que haja um maior envolvimento da parte da pessoa que está recebendo. O Plano é mais ou menos aquela coisa: ‘não vou te dar o peixe, eu vou te ensinar a pescar’. E depende muito de quem adere desenvolver cotidianamente aquilo, porque,

⁴⁸³ Id.

⁴⁸⁴ Depoimento do Secretário Executivo do PGQJ, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 18 de abril de 2006.

⁴⁸⁵ Id.

no próprio âmbito das relações de trabalho, pela própria estrutura do nosso plano de carreira, as pessoas se movimentam, trocam, as situações vividas em um ou dois anos, normalmente, acabam, também, se modificando, seja pela inclusão de nova tecnologia, como a questão do computador, seja porque houve um maior volume de trabalho. Então, isso exige que sempre haja uma renovação das pessoas, porque a gente tem uma regra, assim, que quem vive o problema é o que melhor pode contribuir para a solução, que melhor conhece a solução do problema e é só, muitas vezes, sistematizar isso, através de ferramentas, que é próprio da qualidade, como se faz um *brainstorming*, se faz um chamado PDCA, [...]. Enfim, são ferramentas que levam as pessoas, que estão ali naquela rotina e que não param para pensar no seu processo de trabalho, a parar para pensar e quando fazem isso, normalmente, conseguem mapear os processos de trabalho, detectar a definição da sua própria missão, de onde querem chegar, qual é a meta, os objetivos que querem alcançar. Então, é mais uma sensibilização e conscientização, assim, de instrumentos que são disponíveis e que são comprovados, assim, como de boa gestão, para que as pessoas tenham conhecimento disso e possam, elas, aplicarem, não esperando que alguém venha de fora. É instrumentalizar [...] é assim que funciona.⁴⁸⁶

A mesma linha de discurso pode ser observada quando o entrevistado aborda as repercussões dos resultados do PGQJ no trabalho dos magistrados, para o processo judicial. Ele afirma que há repercussões positivas para o trabalho dos juízes quando eles próprios se envolvem com o Plano, bem como há as repercussões indiretas, que vêm dos serviços realizados no Cartório, os quais auxiliam um melhor andamento processual. Nesse passo, segundo o entrevistado,

...em termos, dá para fazer em duas perspectivas. Existe uma perspectiva, assim, de atuação direta do juiz na sua atividade no processo judicial, que, aí, envolve mais a questão do próprio gabinete, que, aí, é tentar identificar, por exemplo, no seu próprio gabinete porque que os processos estão atrasados, o que está acontecendo, e isso depende muito, exatamente como eu digo, da atividade individual de cada juiz e desembargador. Agora, tem o que se pode denominar, assim, de atividade de apoio, que é justamente dos cartórios [...] que é uma espécie de retaguarda ou apoio à atividade jurisdicional, porque o trabalho jurisdicional, a prestação jurisdicional que a gente chama, ela é composta pela atividade dos juízes e dos servidores, na minha concepção, quando um não funciona, não existe a prestação jurisdicional. Então, a qualidade, eu acho que, sobretudo, no processo de trabalho dessa atividade apoio, da atividade cartorária, é que teve mais resultados, pela análise, ali, de porque que fica parado, formas de trabalho, de agilizar o andamento processual, isso, normalmente, tem sido bem discutido, assim, no âmbito das Consultorias, tem trazido bons resultados.⁴⁸⁷

Por fim, o entrevistado afirma que o Plano tem contribuído para combater vários problemas do Poder Judiciário, como, por exemplo, a morosidade na prestação de serviços, pois afirma que acredita que “...se não tivesse o Plano, provavelmente, a situação, que não é a ideal, estaria, acho que, pior do que está.”⁴⁸⁸ Frente a isso, verificada a primeira apresentação do discurso oficial acerca do PGQJ, passa-se à análise das informações obtidas na entrevista realizada com segundo juiz que compõe o grupo dos juízes da Capital, pois este apresenta

⁴⁸⁶ Depoimento do Secretário Executivo do PGQJ, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 18 de abril de 2006.

⁴⁸⁷ Id.

⁴⁸⁸ Id.

uma perspectiva um pouco diferente, apesar de inserido no âmbito do discurso oficial.

Nesse passo, o segundo juiz é o juiz titular de uma Vara Cível do Foro Central da Comarca de Porto Alegre. Porém, já há algum tempo, ele exerce atividades, mediante convocação, numa Câmara Cível do TJRS. Ainda, o entrevistado é um dos Consultores internos do PGQJ. Seu envolvimento no Plano, nesse sentido, por estar há muitos anos atuando na Capital do Estado e por exercer cargo em sua estrutura, se deu desde o início de sua implantação.

Com isso, o juiz relata o contexto em que o PGQJ surgiu, o qual se relacionava aos propósitos do PGQP⁴⁸⁹, inserindo-se numa proposta governamental, que envolveu a todos os Poderes. Nesse norte, segundo ele,

...numa situação política e institucional é que se aderiu, em bloco, àquele Programa Gaúcho pela Qualidade e Produtividade. Depois dessa adesão, vamos supor, assim, política, institucional, teve que haver a implantação interna. Aí, se desenvolveu o Programa de Gestão da Qualidade no Judiciário, PGQJ. Então, houve um desdobramento disso, depois que tem aquela parte institucional, que aparece na mídia, que é bem divulgado, tem que se trabalhar internamente na organização. E isso faz muitos anos e, naquela época, os conceitos, essas noções de qualidade para as organizações públicas e para as organizações que são voltadas à prestação de serviços, eles eram conceitos muito incipientes, muito primitivos, porque, na verdade, a qualidade se desenvolveu mais a nível industrial, a nível das fábricas, das indústrias, da iniciativa privada, mas não da iniciativa privada prestadora de serviços, mais nas linhas de montagem, de fábricas. Então, as pessoas que dominavam essa informação, vamos dizer assim, a tecnologia da informação, essa linguagem, o vocabulário, o domínio estava mais na área dos engenheiros, das pessoas das ciências exatas [...]. Então, essas pessoas das áreas mais técnicas, das engenharias, desenvolveram um curso no Rio Grande do Sul, através de uma Fundação [...]. Então, eles começaram a montar para os órgãos públicos que estavam aderindo ao Programa [o PGQP] e para os órgão relacionados, as instituições relacionadas com a prestação de serviços, começaram a montar polígrafos, apostilas, cursos, treinamento. E o Tribunal de Justiça fez um convênio [...] e começou a recrutar servidores e juízes para serem treinados nesses cursos [...]. Então, os juízes e servidores fizeram esses cursos, que eram cursos externos, com essa consultoria externa, porque o Tribunal não tinha um quadro formado de pessoas de dentro da organização capazes.⁴⁹⁰

Em face disso, o entrevistado trata de sua experiência no âmbito do PGQJ. Nessa trilha, espontaneamente, sem que lhe fosse formulada questão nesse sentido, o juiz revela detalhes da conjuntura em que se deu a criação e implantação do PGQJ. Com isso, ele afirma o seguinte:

Eu participo disso desde o início, praticamente, estou há mais de dez anos envolvido com isso. E havia, no momento inicial, muita resistência das pessoas, porque, por inércia, por acomodação, porque era uma nova proposta de trabalho, e é até uma questão psicológica, que as pessoas têm uma tendência de perpetuar, de repetir os

⁴⁸⁹ Trata-se do Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade, do qual se tratou no segundo capítulo da primeira parte do trabalho. Assim, remete-se o leitor para as informações contidas naquele capítulo, na p. 49, nota de rodapé n. 225.

⁴⁹⁰ Depoimento do juiz de direito titular da 8ª. Vara Cível do Foro Centra da Comarca de Porto Alegre, convocado à 5ª. Câmara Cível do TJRS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 10 de maio de 2006.

padrões em que elas foram educadas, treinadas, acostumadas. Então, não houve, assim, muita receptividade inicial.⁴⁹¹

Diante disso, o juiz, apesar de inserido no discurso oficial sobre o PGQJ, revela uma postura mais crítica e aberta do que o Secretário Executivo, entrevistado anteriormente. Desse modo, em vez de não tratar sobre as resistências opostas ao Plano, ou de amenizar sua importância mediante o destaque aos seus resultados, o entrevistado voluntariamente aborda essa questão.

Nesse passo, questionou-se o entrevistado sobre o assunto, para verificar quem manifestou a resistência sobre a qual ele referiu. Na sua resposta observa-se uma diferença com relação aos dados expostos pelo Secretário do Plano. Assim, optou-se por transcrever a integralidade de sua resposta, pois ela apresenta muitos elementos importantes para o que se propõe a presente pesquisa. Nesse sentido, segundo o entrevistado,

Os focos maiores de resistência foram por parte da alta organização, dos desembargadores e dos juizes. Os servidores eram mais porosos, eram mais permeáveis, mais receptivos às idéias de mudança, porque essas idéias de mudança, elas eram, desde o início, elas sempre foram apresentadas como uma alternativa para racionalizar o serviço, para otimizar o tempo, para a pessoa poder, no mesmo tempo, render mais, trabalhar mais, com mais tranquilidade, com mais organização. Então, são idéias que sempre agradaram muito aos servidores, principalmente aos servidores mais modernos, os servidores mais jovens, mais recentes. Servidores com vinte, vinte e cinco anos de serviço já estavam acostumados aos fichários, às burocracias, e não tinham muita tolerância a mudar suas rotinas. Servidores com menos tempo na carreira e os juizes, também, os juizes mais jovens, e que eram juizes a menos tempo, tinham mais tranquilidade, porque não estavam tão acostumados, assim, à inércia de fazer de um jeito antigo. Os desembargadores, naturalmente, são pessoas mais idosas, são juizes a mais tempo e também tinham mais resistência. O mesmo aconteceu, há muitos anos, quando os juizes e desembargadores trabalhavam com a máquina de escrever manual, depois se passou para a máquina de escrever elétrica, eletrônica, e para o computador. [...] Como a linguagem que era usada era uma linguagem que não tinha sido adaptada para as organizações públicas e prestadoras de serviços, isso trouxe uma sensação ao Judiciário de dificuldade de adaptação. Os engenheiros [...] não estavam acostumados a lidar conosco e demorou tempo para que eles conseguissem traduzir a linguagem de fábrica para uma linguagem de organização pública prestadora de serviços, demorou anos. Os polígrafos e materiais que eles queriam nos oferecer tiveram que ser reescritos, adaptados. [...] Desde o início a proposta da Administração foi de voluntariedade, de oferecer um treinamento, oferecer os cursos [...] para juizes e servidores que quisessem, nada foi imposto, as pessoas não eram recrutadas à força. E, também, as primeiras adesões ocorreram setoriais, adesões de alguma Vara Judicial ou de algum Departamento do Tribunal [...] eram adesões, também, voluntárias. O Tribunal, ele começou a fazer essa implantação de uma maneira gradativa, aos poucos, que não havia condições, também, de fazer um desenvolvimento maciço, porque não tínhamos gente treinada para implantar e para manter isso. Então, as coisas foram engatinhando aos poucos e elas se mantinham, também, muito por idealismo e por pessoas que vestiram a camiseta por livre e espontânea vontade. Porque havia, num determinado momento inicial, uma dicotomia entre o discurso e a prática. Muitas vezes, o Tribunal, formalmente, tinha aderido e apresentava essa proposta, mas, na prática, o Escritório da Qualidade não tinha toda a estrutura, como não tem até hoje, toda a estrutura que seria ideal para

⁴⁹¹ Id.

que os projetos fossem executados da melhor maneira possível. Então, o Escritório, na organização, ele sempre contou muito com a boa vontade daqueles que vestiram a camiseta e que, vamos dizer assim, que se apaixonaram pela causa, porque nós temos na organização pessoas que são apaixonadas pela qualidade, pessoas que são indiferentes e os que não gostam dessa metodologia de trabalho. E os que não gostam é pela questão da horizontalização, porque, quando tu implantas a qualidade, tu tens que compartilhar o poder, compartilhar as decisões com a equipe. Em vez daquele modelo tradicional vertical, tem um modelo horizontal, que, muitas pessoas, eu falo pessoas aqui juízes, encontra resistência. Pelos servidores é o oposto, os servidores acham que é um modelo mais democrático, aonde eles teriam mais voz ativa, mais participação. Então, algumas pessoas na organização passaram, com seus próprios recursos, às suas expensas, a procurar o estudo, a qualificação [...]. Então, com o passar do tempo, as pessoas que foram treinadas externamente [...] ou que procuraram qualificação própria, essas pessoas passaram a trabalhar no Escritório e a ser multiplicadores de cursos e treinamentos para outros juízes e para servidores. O Escritório, com o passar dos anos, ele começou a escrever os seus manuais, os polígrafos, seu material de Power Point, de informática. E, hoje em dia, o Escritório tem um acervo importante de material para cursos e para treinamentos e existem juízes e servidores capacitados para dar aulas, palestras e treinamento para as áreas, as Comarcas que decidirem fazer a sua adesão.⁴⁹²

Frente a isso, a partir da fala do entrevistado, verifica-se que muitos juízes e desembargadores apresentaram oposição ao PGQJ, de forma expressa, e que a maior parte dos servidores se mostrou bastante receptiva à sua implantação. Com isso, o depoimento deste juiz se choca com o depoimento do entrevistado anterior, contrariando aquilo que este demonstrou. Então, ao contrário do entrevistado anterior, o juiz, cujo depoimento está sendo analisado, ressalta as resistências, em vez dos resultados, para valorizar o trabalho daqueles poucos magistrados e vários servidores que, efetivamente, se dedicam à concretização das propostas do PGQJ.

Ao fazer isso, ele denuncia, ainda que não de modo profundo, as razões pelas quais houve, e há ainda, resistências à implantação do Plano, quando trata da conformidade aos procedimentos já consolidados, da contrariedade à partilha de poder, especialmente o decisório, que deveria ocorrer quando a gestão pela qualidade é aplicada numa organização, da falta de investimentos na estrutura do Plano. Do mesmo modo, o entrevistado revela que os resultados obtidos até o momento são frutos do trabalho de algumas poucas pessoas, que se comprometeram em realizar as medidas relativas ao PGQJ. Portanto, ele expõe alguns dos motivos pelos quais, passados mais de dez anos desde sua criação, o Plano ainda não alcançou grande amplitude.

Nessa esteira, o entrevistado passa a tratar sobre o funcionamento do PGQJ e sobre quem realmente trabalha para isso. Dessa forma, ele afirma que

O Escritório da Qualidade, ele é composto por Consultores. Os Consultores são as pessoas que tiveram o melhor treinamento possível. [...] Então, esse grupo de

⁴⁹² Depoimento do juiz de direito titular da 8ª. Vara Cível do Foro Centra da Comarca de Porto Alegre, convocado à 5ª. Câmara Cível do TJRS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 10 de maio de 2006.

peçoas, que foi mais treinada, se reúne uma vez por mês e nessas reuniões o Escritório vai desenvolvendo as suas metas, fazendo o planejamento das suas ações e distribuindo esse grupo de peçoas para darem suporte, para darem assessoramento para as Comarcas, para as Varas, para os Departamentos que aderiram. [...] Então, o Tribunal procurou colocar em cada região, em cada pólo regional, peçoas capazes para poder fazer visitas àquelas peçoas que estão em adesão, para dar para eles as informações, o suporte logístico necessário. [...] Então, há peçoas nessas regiões que são multiplicadores e fazem as visitas. O Tribunal, então, assim, ele procura, para as áreas de adesão, dar capacitação, através de cursos, de treinamentos, aonde passa a metodologia da qualidade, a filosofia, as ferramentas. E sempre se procura que se desenvolva, naquela área que fez a adesão, um trabalho [...], para que aquilo fique comprovado que as peçoas assimilaram aqueles padrões que estão sendo propostos. Então, aquele grupo de trabalho, ele elege uma prioridade, alguma rotina que poderia ser melhorada, alguma coisa que esteja crítica ali, [...], então eles escolhem um processo para monitorar, fazer uma medição. Aí, eles rodam um PDCA. Se roda um PDCA de algum processo crítico que seja importante para aquele Departamento e depois se faz as benfeitorias, se muda, se faz uma reengenharia daquele processo, se faz novas medições e se, então, com a metodologia da qualidade, aquele grupo conseguir melhorar alguma coisa, isso é apresentado num *workshop* [...]. Isso é uma rotina que o Escritório da Qualidade mantém do treinamento, da capacitação das áreas de adesões, da realização de trabalhos, da apresentação dos trabalhos em *workshops* e da documentação disso, através de polígrafos, de livros, de apostilas, disponibilização até na página na Internet. E isso é multiplicado para que as outras áreas possam comungar, possam compartilhar daquelas mudanças, daquele trabalho que foi feito de qualidade, um mostra para o outro, para compartilhar o que é bom.⁴⁹³

Ainda, o entrevistado aborda o funcionamento do PGQJ nas Comarcas e demais unidades em que se dá a adesão. Com relação a esse assunto, optou-se por registrar, quase em sua integralidade, o depoimento do juiz, porque, ao abordar essa questão, ele revela outros detalhes importantes sobre a implantação do PGQJ. Nesse sentido, de acordo com ele,

...sempre tem, em cada área de adesão, um representante, existe alguma pessoa chave, que é o contato daquela área de adesão com o Escritório e essa pessoa, muitas vezes, é chamada a Porto Alegre, para participar de cursos, treinamentos, das próprias reuniões do Escritório da Qualidade. Essa pessoa faz o “meio de campo”. Quando é feita uma adesão, é feita uma solenidade, isso é, assim, um aspecto institucional, um aspecto político e um aspecto, até psicológico, que o Tribunal procura dar, assim, um tratamento formal, com pompa e circunstância, peçoas da imprensa tiram fotos, vai o Corregedor-geral, [...], vai com o Secretário Executivo, tiram fotografia, assinam um documento, isso é divulgado na imprensa, reúnem todas as peçoas e, depois, existe aquela parte da manutenção. Nessa parte da manutenção, o Escritório procura manter o contato e dar o suporte com aquele funcionário ou juiz que foi escolhido para ser o elo de ligação, o Escritório já deu o treinamento, a capacitação, e o grupo deve desenvolver um trabalho [...]. Em algumas Comarcas, em algumas áreas de adesão existe uma morte da implantação, a implantação, ela esfria. Algumas áreas ficaram, assim, em *stand-by*. Depois que houve a adesão, aquela pompa e circunstância, as fotografias e tudo, algumas parecem que morreram, que as peçoas parece que perderam o interesse e não levaram aquilo adiante. E outras levaram. O Tribunal, no caso, o Escritório da Qualidade é muito pequeno, por isso que, como eu falei, até hoje, o Escritório da Qualidade, ele não tem a infra-estrutura e não tem recursos humanos suficientes para atender todas essas áreas de adesão como deveria. Falta servidores lotados no Escritório. Então, o Escritório procura dar prioridade para manter, para incentivar os que estão motivados, visitar, manter o contato com aqueles que querem a

⁴⁹³ Depoimento do juiz de direito titular da 8ª. Vara Cível do Foro Centra da Comarca de Porto Alegre, convocado à 5ª. Câmara Cível do TJRS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 10 de maio de 2006.

continuidade. E aquelas áreas que aderiram e que a coisa meio que esfriou, que morreu, como o Escritório não tem uma equipe numerosa, a coisa vai ficando, assim, meio que em “banho-maria”. O que acontece, às vezes, é que nós temos no Poder Judiciário a mobilidade de juízes e servidores, juízes e servidores se movimentam no Estado, são removidos, são transferidos, são promovidos. Então, às vezes, uma área em que houve a adesão é porque o juiz queria, porque o juiz aderiu, e de repente aquele juiz, ele é promovido, vai embora e ali assume um outro juiz que é contra a qualidade, que não tem interesse. A qualidade naquele local acaba morrendo. Às vezes os servidores estão motivados e querem, mas existe uma hierarquia e, dentro da hierarquia funcional, os servidores não têm como impor aquilo para o juiz. Então, as coisas, às vezes, não vão bem. Ou, às vezes, o juiz, que foi transferido, quer implantar a qualidade e os servidores não querem, mas isso é mais raro. É menos freqüente que os servidores não queiram. Então, na verdade, a coisa, para dar certo, tem que ter juízes e servidores motivados e que aceitem. Por isso, então, que tem algumas áreas no Estado que são mapeadas como áreas que já aderiram, mas que, na verdade, estão numa situação formal e, na prática, não é tão real assim. No Tribunal, atualmente, não tem uma política agressiva, expansionista, de fazer, de maneira assim, nunca teve, e não tem agora, essa coisa de fazer adesões à força ou de estimular adesões, motivar muitas adesões, porque o Escritório não tem infra-estrutura para dar o treinamento e o suporte necessários. Então, o Tribunal continua agindo com cautela e parcimônia.⁴⁹⁴

Diante disso, constata-se que o juiz entrevistado revela que, além das resistências opostas previamente ao momento da implantação do PGQJ, há resistências posteriores. Essas resistências mostram a situação paradoxal em que se encontra o Plano. Nesse sentido, havendo adesões meramente formais no âmbito do PGQJ, nas quais, passado o momento solene de adesão, não se realizam as medidas nele propostas, ou, ainda, não se dá continuidade ao trabalho inicial, percebe-se que a efetividade do Plano é pequena. Desse modo, o depoimento do entrevistado expõe a razão pela qual, apesar de o Plano contar com 181 (cento e oitenta e uma) adesões, dentre Varas, Comarcas, Câmaras e Departamentos administrativos, há tão poucos resultados oficiais sobre a concretização do Plano, os quais estão concentrados no trabalho dos servidores em rotinas cartorárias, como se demonstrou no terceiro capítulo da primeira parte do trabalho.

Nessa esteira, questionou-se o entrevistado acerca da participação dos desembargadores e dos juízes no PGQJ. Com isso, ele assevera que

Desembargadores envolvidos com a qualidade são pouquíssimos. Talvez, tenha havido uma ou duas adesões aqui no Tribunal que, eu não tenho conhecimento, se é aquela questão formal e que, agora, está meio congelada, ou se é algo verdadeiro. Eu não sei de desembargadores que estão trabalhando com as ferramentas da qualidade nos seus gabinetes. Não estou dizendo que não existe, não estou falando mal, mas isso não tem visibilidade. Não tem visibilidade de resultados e de notícia de qualidade, a nível de desembargadores, em gabinetes. Já os juízes, existe mais naqueles juízes jovens. Os juízes, como eu falei, modernos, que são juízes há menos anos. Esses já são muito mais permeáveis e receptivos à qualidade, por tudo aquilo que eu já falei antes da questão da inércia. [...] Eu e a ...[ele cita uma juíza da Capital, que também foi entrevistada] somos as pessoas que trabalham com a qualidade que entraram na magistratura em 89. Nós somos os mais idosos em idade

⁴⁹⁴ Depoimento do juiz de direito titular da 8ª. Vara Cível do Foro Centra da Comarca de Porto Alegre, convocado à 5ª. Câmara Cível do TJRS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 10 de maio de 2006.

física e os mais antigos na carreira, tirando algum desembargador que tenha, depois disso, se interessado. Mas que trabalha, vamos dizer assim, efetivamente, dentro do Escritório, nós somos os mais antigos na carreira, de 89, e, também, com mais idade física. A gente nota que o maior entusiasmo, a maior motivação vem daquelas pessoas que entraram depois.⁴⁹⁵

Diante disso, verifica-se que a participação dos magistrados no PGQJ é pequena, confirmando a força das resistências opostas a ele, das quais se tratou antes. Contudo, antes de continuar o exame do depoimento acima transcrito, é preciso chamar atenção ao fato de que o juiz, apesar de revelar a realidade acerca do funcionamento do Plano, tenta proteger a instituição, ao referir, quando tratou da falta de participação dos desembargadores, que não estaria “falando mal”. Isso ocorre porque ele é membro da instituição, faz parte da estrutura do Plano, estando inserido no discurso oficial do Poder Judiciário sobre o assunto. Assim, mesmo expondo as deficiências da instituição, como parte dela, ele parece se sentir, de algum modo, culpado ou com certo remorso ou, ainda, receio. Por isso ele tenta preservar a instituição. Dito isso, deve-se retornar à análise do seu depoimento.

Nesse passo, de acordo com o que afirmou o juiz entrevistado, a participação de desembargadores no Plano é quase nula e, no que tange aos juízes, o envolvimento é maior no grupo de juízes mais jovens ou com menor tempo na carreira. Dessa forma, o que o juiz indica é que há maiores resistências por parte daqueles que já estão conformados aos paradigmas, valores, crenças e procedimentos que, tradicionalmente, se adotavam na instituição. Portanto, isso demonstra que a maior parte dos magistrados corresponde ao molde formado pela visão de que o Poder Judiciário é uma instituição conservadora, relutante a mudanças.

Além disso, essa falta de uma participação ativa dos magistrados no Plano, segundo o entrevistado, se deve às convenções estabelecidas pelo próprio TJRS para regulamentar a estrutura do PGQJ. Desse modo, o juiz prossegue, afirmando que

...tem algumas pessoas que são colocadas lá à força, que, como o controle, como o comando de tudo está na Corregedoria, que o Presidente do Conselho da Qualidade é o Corregedor-geral, que é um desembargador, ele tem que colocar à força um juiz corregedor para ser o Secretário Executivo, e, muitas vezes, pode acontecer de ser colocado um Secretário Executivo contra a sua vontade, uma pessoa que não tem motivação, não tem interesse, e que nunca ouviu falar, pode ser que não conheça [...]. De repente, pode se colocar no cargo chave, no cargo mais importante da organização, uma pessoa que nunca teve treinamento, que nunca teve preparo e que não estava na organização, trabalhando com a qualidade antes. É porque tem que ser, porque eles fizeram um documento aqui no Tribunal, uma resolução que é obrigatório que o cargo pertence a um juiz corregedor. Então, pode acontecer que de ser colocada uma pessoa que não queira ou uma pessoa que não sabe nada do assunto, porque tem que ser uma pessoa com esse perfil, de ser juiz corregedor. Muitas vezes, esse tipo de colega fica dois anos lá e se retira e vai embora e não aparece nunca mais, não participa mais. E, muitas vezes, o próprio desembargador

⁴⁹⁵ Depoimento do juiz de direito titular da 8ª. Vara Cível do Foro Centra da Comarca de Porto Alegre, convocado à 5ª. Câmara Cível do TJRS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 10 de maio de 2006.

que é Corregedor-geral, ele fica ali por dois anos, aí depois de dois anos, ele perde o cargo, porque é eleito outro Corregedor-geral, e a maioria desses desembargadores que trabalhavam lá se retiram e também nunca mais aparecem, porque ele era obrigado a estar lá, ele era o Corregedor-geral. No caso, uma pessoa que seria uma exceção, que se tornou um admirador da qualidade, que gostou e que até hoje defende a qualidade no Tribunal é o Desembargador...[ele cita um Desembargador que foi Vice-Corregedor-geral, o qual também foi entrevistado], ele foi o Presidente do Conselho da Qualidade durante dois anos e, mesmo depois de ter se afastado, ele continuou sendo um apoiador e simpatizante. Então, ele seria até uma exceção, porque o Tribunal, em vez de botar no seu documento, na sua organização, que será Presidente do Conselho da Qualidade uma pessoa de livre escolha da Alta Administração, eles vinculam a quem foi eleito Corregedor-geral, que, muitas vezes, não tem vocação, não tem perfil para isso. Então, cria o Tribunal, na verdade, um problema. Não deveria haver esse engessamento. A mesma coisa com o cargo de juiz corregedor. O Presidente do Conselho da Qualidade deveria colocar o juiz que ele quisesse para ser o Secretário e não um juiz corregedor necessariamente. Então, isso eu acho que é um ponto fraco da organização.⁴⁹⁶

Desse modo, o depoimento do entrevistado revela mais uma das razões pelas quais o PGQJ ainda não cumpriu plenamente suas metas. Além das resistências à implantação e ao funcionamento do Plano, na sua estrutura, por vezes, podem ser inseridas pessoas que não estão comprometidas com as suas propostas. Assim, essa questão impede o desenvolvimento do PGQJ.

Entretanto, apesar de trazer à lume todos os argumentos acima expostos, o juiz entrevistado não se restringe a apontar as deficiências encontradas no seio do Plano. Nesse viés, mesmo ao continuar indicando os problemas existentes no PGQJ, ele aponta vários resultados alcançados, apesar de todas as dificuldades encontradas pelos envolvidos na sua realização. Com isso, ele destacou o seguinte:

Eu notei que em áreas de adesão o trabalho que foi desenvolvido trouxe, para muitas das áreas, uma “oxigenação”, trouxe um bem-estar nas relações interpessoais nos Departamentos [...], porque a implantação da qualidade, ela foca duas vertentes: a vertente humana e a vertente técnica. Na vertente técnica, nós passamos àquelas questões de gráficos, de metas, [...], e na vertente humana, nós trabalhamos nas relações interpessoais entre os servidores, entre os servidores e o juiz e entre nós todos e o cliente, a nossa interface externa, as partes, os advogados. E essa parte, eu noto que, eu sinto que nessa parte que há um ganho importante, um ganho de humanização, aonde a gente procura dar para as pessoas um sentido mais humano, humanizado do papel que elas têm na instituição, porque, às vezes, as pessoas ficam

⁴⁹⁶ Apesar de criticar a forma de escolha das pessoas que ocupam os cargos de maior importância na estrutura do PGQJ, o entrevistado, no entanto, elogia o atual Secretário Executivo do Plano, que cuja entrevista foi analisada anteriormente, dizendo o seguinte: “Atualmente, nós temos como Secretário Executivo...[cita o atual ocupante desse cargo], que é uma pessoa excelente. Ele tem se revelado, na minha opinião, [...], um dos melhores Secretários Executivos que o Escritório já teve, que eu já conheci vários, sem querer nenhum demérito aos outros, mas ele é uma pessoa que buscou conhecer, que buscou se instruir, se qualificar, que fez cursos, fez treinamentos, leu muito e hoje ele é um ardoroso fã e defensor da metodologia da qualidade, ele entende do assunto e ele está dando uma contribuição muito importante. Nós temos certeza de que, quando ele for afastado do cargo, quando ele não for mais juiz corregedor, nós temos certeza de que ele vai continuar participando do Escritório.” Desse modo, mais uma vez, porque inserido no âmbito do discurso oficial da instituição, o juiz entrevistado, mesmo apresentando suas críticas, tenta preservar os seus colegas. - Depoimento do juiz de direito titular da 8ª. Vara Cível do Foro Centra da Comarca de Porto Alegre, convocado à 5ª. Câmara Cível do TJRS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 10 de maio de 2006.

muito “robotizadas”, ficam muito “mecanizadas” e ficam tão oprimidas pelo volume de serviço, pelas rotinas, que perdem um pouco o sentido do que elas estão fazendo ali e muitos locais na organização têm atritos, pessoas estúpidas, agressivas, neuróticas, pessoas problemáticas, que estão numa situação de sofrimento interior, sofrimento psicológico e que fazem sofrer aos outros. E quando há a chegada da qualidade nesses locais, que se procura conversar, fazer palestras, trabalhos motivacionais, essa vertente humana, eu sinto que ela traz muito conforto, muito bem-estar e muda um pouco a visão que as pessoas têm da organização e elas passam a se sentir melhor, a atender melhor ao público externo, e isso, por si só, eu falei que “oxigena”, isso traz um ganho de bem-estar, que, sem necessariamente haver aquela modificação da engenharia, uma reengenharia das rotinas de trabalho, esse aspecto humano, ele alivia um pouco e as pessoas, por si só, passam a trabalhar melhor, a render mais [...]. Essa parte humana, eu acho que, senão houvesse mais nada, essa parte humana, por si só, ela justificaria o Programa. [...]...a qualidade traz um ganho de bem-estar.⁴⁹⁷

Frente a isso, e diante da resistência da maior parte dos juízes em face do Plano, questionou-se o juiz se esses resultados possuem alguma repercussão no trabalho dos magistrados. Nesse sentido, ele afirmou que

...por intuição, por palpite, a gente quer acreditar que essa metodologia, ela deve trazer algum benefício para a atividade jurisdicional. O problema é que nós trabalhamos na ponta, na ponta final está o juiz, que vai receber um processo, que teria como fornecedor o Cartório, para ele julgar. E a quantidade de processos, assim, ela é tão grande, que, na verdade, eu acho que o juiz não tem como aquilatar, concretamente, o que seria melhor ou pior nas suas rotinas de trabalho pela metodologia da qualidade, porque o número de processos que se recebe diariamente, ele é imenso e ele não ficaria menor com isso. Ele pode até ficar maior, porque quanto melhor o Cartório conseguir trabalhar, maior vai ser a pilha de processos que vai levar para o julgamento do juiz e, da mesma forma, quanto melhor os juízes trabalharem e renderem nas suas rotinas, eles vão conseguir terminar um número muito maior de processos [...], então, quanto mais sentenças os juízes derem, que os processos tramitem de uma maneira mais veloz, muito mais apelações esses juízes vão estar fornecendo [...] vão fornecer para o Tribunal uma quantidade espetacular de trabalho. Isso pode ser até algo que desestimule, que assuste. Quanto mais os juízes trabalham, mais eles mandam trabalho para os desembargadores. [...] Então, nós nos sentimos tão oprimidos pelo volume de trabalho que pode ser que alguém pense que nem precise da qualidade, porque quanto mais qualidade, mais o serviço vai andar rápido e quanto mais rápido, mais nós vamos ficar oprimidos pelo volume. Então, isso é uma coisa que cria, até um certo ponto, um paradoxo. Então, eu diria que esse assunto ele tem que ser abordado sob um outro prisma: nós temos que abordar a questão da qualidade na jurisdição no sentido de evitar o retrabalho. [...] O que nós temos que focar e valorizar é que os processos que venham para nós, eles venham sem defeito, sem nulidades [...] O nosso trabalho da qualidade, ele tem que estar muito mais focado em evitar os tempos mortos e os retrabalhos, as nulidades, e nós não temos que ter preocupação em baixar pilhas, porque as pilhas elas são infinitas, nós sempre trabalhamos com um resíduo e com um ingresso de processos superior ao que nós temos capacidade de baixar. [...] A nossa preocupação com o volume, com os ingressos, com as pilhas em si, não é a qualidade que vai resolver esse problema. Eu acredito que o que vai resolver esse problema são, por exemplo, as reformas processuais, [...], quando começarem a implantar a súmula vinculante, questões que mudem o nosso sistema recursal, que valorizem as decisões de primeiro grau e restrinjam o uso do agravo de instrumento. Então, os ganhos, assim, de produtividade para a jurisdição estão muito mais associados a mudanças processuais e, às vezes, à alguma inovação jurisdicional que não é, propriamente, que não está naquele conceito de gestão da qualidade, tecnicamente falando. [...]

⁴⁹⁷ Depoimento do juiz de direito titular da 8ª. Vara Cível do Foro Centra da Comarca de Porto Alegre, convocado à 5ª. Câmara Cível do TJRS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 10 de maio de 2006.

Acho que a gestão da qualidade é mais uma ferramenta que é importante, mas que ela não pode ser vista como a salvação do nosso volume terrível de serviço. Mas, eu acredito que ela oferece elementos para a humanização das relações do trabalho, principalmente, assim, para que o juiz seja mais humano, tratando com mais respeito, com mais consideração os servidores.⁴⁹⁸

Diante disso, percebe-se que, em função da resistência dos magistrados com relação ao PGQJ, aqueles que nele atuam efetivamente procuram concentrar esforços nas medidas referentes aos procedimentos cartorários, sem elaborar propostas que interfiram no trabalho dos juízes. Com isso, parecem mais claros os motivos pelos quais todos os resultados oficiais divulgados acerca da implantação do Plano se referem aos serviços atribuídos aos servidores. No entanto, o PGQJ propõe o envolvimento de todos para a consecução de suas metas. Então, o Plano aparenta funcionar de modo parcial, já que, de fato, envolve, com mais frequência e intensidade, aos servidores, sem buscar a participação dos juízes.

Ademais, do depoimento do entrevistado é possível se depreender outro aspecto do discurso institucional, que até então não havia aparecido na discussão. Trata-se do recurso a outras questões, consideradas como fora do alcance do Poder Judiciário, tais como as reformas processuais, mediante alterações na legislação. Esse argumento serve à tentativa de preservar a instituição judiciária em face da exposição de sua inércia diante das medidas de enfrentamento de seus problemas. Assim, quer-se desviar a atenção do fato de que a instituição aprovou um Plano de Gestão, que deveria ser aplicado por e a todos, mas não o cumpre, com o intento de retirar dos magistrados a sua parte de responsabilidade pelas deficiências da prestação jurisdicional. Como se verá mais adiante, na fala de outros entrevistados, esse aspecto é bastante frequente e contribui para a inefetividade do Plano.

Nesse passo, o Plano não alcança um real desenvolvimento, porque se depara com dois obstáculos principais. O primeiro é a forte resistência da maior parte dos magistrados quanto à sua realização. O segundo é o fato de que as pessoas efetivamente envolvidas com o Plano não procuram, realmente, enfrentar as resistências dos demais juízes e as conseqüências disso. Por isso, elas, como o juiz entrevistado, apresentam suas críticas, mas, mesmo assim, tentam resguardar a instituição, seguindo o discurso oficial, apenas operando mudanças nas rotinas cartorárias, sem alterar a postura dos outros magistrados.

Isso é reforçado, segundo o juiz entrevistado, cada vez que muda a gestão do TJRS. Nesse sentido, o entrevistado afirma que cada vez que muda a gestão do TJRS, isso gera um problema para o PGQJ. Isso se deve, segundo ele, ao fato de que não há como garantir que os membros da Alta Administração provenham do que chama de “ilhas de excelência”, locais

⁴⁹⁸ Depoimento do juiz de direito titular da 8ª. Vara Cível do Foro Centra da Comarca de Porto Alegre, convocado à 5ª. Câmara Cível do TJRS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 10 de maio de 2006.

isolados em que o Plano é levado à sério e realizado, para dar continuidade aos resultados alcançados.⁴⁹⁹

Ademais, o entrevistado assevera que o TJRS possui uma estrutura muito “burocratizada” e formada por órgãos “paralelos”. Com isso, menciona o caso do funcionamento simultâneo, até pouco tempo, do Escritório da Qualidade, na estrutura do PGQJ, e do Conselho de Racionalização, órgão da Alta Administração, não ligado ao PGQJ, para tratar do fluxo de processos nos Cartórios. Nesse passo, segundo o juiz, havia duas estruturas sobrepostas, que impediam a uniformidade de resultados quanto a essas questões. No entanto, de acordo com ele, esse problema está sendo resolvido, através da fusão desses órgãos, criando-se o Conselho de Racionalização e Qualidade.⁵⁰⁰

Ainda, o juiz informa que as dificuldades de manter pessoas envolvidas com o Plano ocorrem porque não há qualquer remuneração extra para o exercício de funções administrativas no Escritório da Qualidade, seja para magistrados, seja para servidores, dependendo seu funcionamento unicamente do comprometimento dos envolvidos. Por fim, ele relata que, apesar de todas as deficiências e dificuldades, ele e outros juízes criaram mecanismos para tentar dar continuidade ao Plano, os quais consistem num grupo de estudos sobre a gestão da qualidade e na inserção de uma disciplina sobre esse assunto no Curso de Preparação para a Magistratura, da Escola Superior da Magistratura, mantida pela Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul (AJURIS)⁵⁰¹. Portanto, verificadas as informações colhidas na entrevista com esse juiz, passa-se ao exame dos dados obtidos na entrevista com a última representante do grupo de juizes da Capital do Estado.

Nesse passo, a juíza entrevistada é titular de uma Vara Cível do Foro Central da Comarca de Porto Alegre. Ainda, ela é Instrutora do PGQJ e já exerceu o cargo de Secretária Executiva. Seu ingresso no Plano se deu, segundo ela, entre os anos de 1995 e 1996, quando iniciou a sua implantação.

Em função disso, ela relata que o início da implantação do Plano foi difícil, em razão da linguagem técnica da gestão pela qualidade, que ainda não havia sido adaptada para as atividades jurisdicionais. Nesse sentido, segundo a juíza,

...a idéia da época era fazer um treinamento grande de servidores e, à medida que eles fossem se afeiçoando à matéria, a implantação seria um decurso natural. Mas, o que se verificou na prática? Os cursos eram contratados externamente e numa linguagem que não era a nossa. Na maioria das vezes, era uma linguagem muito técnica, industrial, e o pessoal fazia os cursos, voltava para o seu local de trabalho e

⁴⁹⁹ Informações obtidas na entrevista com o juiz de direito titular da 8ª. Vara Cível do Foro Central da Comarca de Porto Alegre, convocado à 5ª. Câmara Cível do TJRS, realizada em Porto Alegre, em 10 de maio de 2006.

⁵⁰⁰ Id.

⁵⁰¹ Id.

não conseguia aplicar nada, quer dizer, eles não visualizavam a repercussão na sua atividade daquilo que tinha sido objeto do treinamento. Concomitantemente a isso, nós tivemos um problema orçamentário grande, uma restrição orçamentária e esses cursos eram caros.⁵⁰²

Ainda, segundo a entrevistada, a implantação do Plano somente começou a progredir quando foi criado um treinamento próprio da instituição. Nesse passo, conforme ela, foi nessa época que começou o

...desenvolvimento do curso interno, com uma linguagem nossa, com instrutores nossos, e, com isso, se ganharia mobilidade também, porque aí nós conseguiríamos atingir o primeiro grau, que, até então, assim, o segundo grau estava quase todo treinado e o pessoal de Porto Alegre. O interior tinha grandes dificuldades em razão do deslocamento. Então, formando um time interno, a gente se deslocaria para as Comarcas com mais facilidade. E foi o que começou a acontecer. [...] Mais ou menos na metade do ano [de 1997] nós formamos a primeira turma de avaliação, com critérios bastante rigorosos, assim, com relação a quem seriam os instrutores, os próprios instrutores foram avaliados antes de passarem a dar aula, fundamentalmente, porque a gente queria que se estabelecesse uma linguagem clara para aqueles que fossem fazer o curso. [...] A gente tinha muito essa preocupação de tornar a linguagem clara, para mostrar que a atividade podia ser infiltrada. Ou seja, nós queríamos que as pessoas apreendessem a dinâmica e se sentissem suficientemente motivadas para retornar para o seu local de trabalho e implantar. Eu diria que os dois anos que se seguiram, foi, entre 96 e 98, foram os anos em que, realmente, assim, houve a grande disseminação da cultura da qualidade, como uma metodologia de trabalho e não só como uma ferramenta motivacional.⁵⁰³

No entanto, apesar do treinamento e implantação realizados, o PGQJ não alcançou, segundo a juíza, a abrangência esperada. Isso ocorreu, de acordo com ela, em função da falta de incentivos e investimentos por parte da Alta Administração. Nesse viés, conforme a entrevistada,

...o que se percebeu nisso aí, a falha, digamos assim, que aconteceu no diagnóstico: é o problema da alta liderança. A gente precisa de um vetor, de um fator de convergência, melhor dizendo, e esse fator de convergência tem que ser da Alta Administração, reforçando as iniciativas. E, muitas vezes, o que a gente percebe que permanece até hoje, infelizmente, é que, assim, vai o Consultor da qualidade no local, aí vai a Corregedoria, que tem função fiscalizadora e, aí, a Corregedoria desautoriza o trabalho [...] a questão da qualidade o que a gente diz, trabalha a idéia de que nós temos condições de passar um ferramental para melhorar a atividade, mas que o resultado ele tem que ser buscado e perseguido pelo grupo, pela equipe. O que é que chega lá a Corregedoria, ela chega e diz assim: “não, quem sabe vocês deixam isso para depois e nós vamos, aqui a gente vai fazer ‘assim’, vai fazer ‘assado’”, implanta “de cima para baixo” determinadas práticas e, por fim, isso acaba sendo um discurso completamente ao contrário da idéia da qualidade e acaba gerando uma desmotivação. E, como a Corregedoria tem uma função fiscalizatória, é óbvio que é ela que prepondera. Isso tem sido o maior obstáculo. O que seria o diferencial numa situação dessas? Uma liderança forte, que é da Alta Administração, no sentido de incentivar o desenvolvimento de melhorias, de outras rotinas, quer dizer, buscas à alternativas da nossa demanda, baseadas nas ferramentas da qualidade, quer dizer, como um método de trabalho. Quer dizer, não fornecer aquele “prato completo”, fechado, mas, sim, fornecer ferramentas que a pessoa possa buscar alternativas, até porque, assim, nós temos peculiaridades na implantação da

⁵⁰² Depoimento da juíza de direito da 2ª. Vara Cível do Foro Central da Comarca de Porto Alegre, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 17 de maio de 2006.

⁵⁰³ Id.

nossa metodologia. A primeira delas é que, quando a gente fala numa empresa, a empresa, normalmente, tem o que? Ela tem uma linguagem uniforme, ela tem o seu produto bem esclarecido, para eles, assim, é bem presente, porque é a razão para ela existir. Ela tem equipes estruturadas e é aquilo, não “fechou” com a equipe, ela sabe que ela “vai para a rua”. O que acontece com o Judiciário? No Judiciário, nós temos, assim, um número enorme de Comarcas, com diversas peculiaridades, cada uma delas. [...] Então, essas peculiaridades, elas dificultam a concepção da padronização. E sempre que eu tiver, que eu normatize determinadas rotinas, sem analisar isso aí, a probabilidade de fracasso é muito grande. Por isso, assim, que, no meu entender, a ação da liderança seria no sentido de fomentar, quer dizer, a gente padroniza a aplicação do ferramental e da metodologia, mas investe em que a equipe desenvolva uma metodologia com resultados positivos [...], mas dentro daquelas suas peculiaridades. [...] Então, o Poder Judiciário tem essa feição bem diferenciada da implantação. E, aí, eu volto para essa questão da liderança, porque eu acho, assim, que só uma liderança firme, clara, transparente, no sentido de apontar o caminho, é que leva, realmente, ao envolvimento dos outros na produção de uma mudança.⁵⁰⁴

Além do obstáculo da falta de liderança efetiva da Alta Administração, já percebido no depoimento do segundo juiz da Capital entrevistado, a juíza aponta que

...há uma dificuldade, hoje, na manutenção de Instrutores internos, porque é necessário uma atualização constante, e, como qualquer setor público, a gente sempre passa por dificuldades orçamentárias e isso aí é hoje o desafio e é o que tem acarretado uma certa demora na continuidade do Plano.⁵⁰⁵

Em face dos elementos expostos pela juíza, questionou-se se houve alguma dificuldade na aceitação e no entendimento do Plano por parte dos juízes e servidores. Nessa trilha, ela respondeu que

...o que existe é um preconceito, porque, até não sei qual seria a origem disso, mas parece mais uma feição sindical, no sentido de que se trata de mais uma nova maneira de exploração, etc. e tal, que vai se pedir que a pessoa trabalhe mais, sem dar nada em troca, etc. e tal, quando, na verdade, a qualidade, como ela é holística, a gente quer, também, a qualidade de vida. Mas, é impressionante como isso se arraigou e a gente encontra exatamente no pessoal mais antigo a maior dificuldade. Porque, não em razão do fato de que são mais velhos, mas pelo fato de que eles têm mais tempo de Judiciário e acompanharam a formação dessa cultura ou dessa contracultura. O pessoal que já entrou no Judiciário conhecendo essa linguagem, jamais passou pela cabeça achar que era um fator de exploração. Agora, os mais antigos ainda têm isso. Então, assim, o que acontece, onde é que nós vamos ter essa dificuldade: Porto Alegre, que é onde tem o pessoal mais antigo na carreira e no Tribunal. E isso acontece tanto em nível de servidores como em nível de magistrados.⁵⁰⁶

Diante disso, verifica-se aqui um argumento que combina, de certa forma, as duas posições expostas antes. Nesse sentido, como o primeiro juiz entrevistado, ela atribui a resistência à implantação do PGQJ, em grande parte, aos servidores, apesar de incluir os magistrados, pois parece ser a eles que se refere quando diz que há um preconceito com “feição sindical”. Além disso, da mesma forma que o segundo juiz entrevistado, relaciona a

⁵⁰⁴ Depoimento da juíza de direito da 2ª. Vara Cível do Foro Central da Comarca de Porto Alegre, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 17 de maio de 2006.

⁵⁰⁵ Id.

⁵⁰⁶ Id.

resistência àquelas pessoas, tanto juízes como servidores, que fazem parte da instituição judiciária há mais tempo.

Para tentar melhor compreender o argumento apresentado pela juíza, questionou-se se as pessoas que manifestam as resistências justificam suas posições. Segundo a entrevistada, trata-se, na maior parte das vezes, de uma “...resistência sem maiores explicações”⁵⁰⁷. Desse modo, percebe-se que há uma dificuldade intensa de comunicação interna na instituição, já que as resistências são expostas, mas não se esclarece, nem se procura fazê-lo, de modo aprofundado, quais são as razões que as motivam. Assim, como os outros dois juízes, a entrevistada se insere no âmbito do discurso oficial sobre o PGQJ, no qual as resistências até são mencionadas, mas há a tentativa de amenizar seu impacto, para, ao mesmo tempo, continuar a estimular os poucos que se dedicam ao Plano e preservar a instituição, já que se trata de uma questão interna.

Isso fica claro quando se percebe que as pessoas comprometidas com o PGQJ, como a juíza, cujo depoimento agora está em apreço, e os outros dois juízes anteriormente citados, fazem parte de um grupo pequeno, que, voluntariamente, envida esforços, para se qualificar e para desenvolver o Plano. Nesse norte, a juíza entrevistada relatou que realizou cursos de aperfeiçoamento, de especialização, por iniciativa e com recursos próprios, para poder desenvolver a metodologia da qualidade da melhor maneira possível, conciliando a linguagem técnica com as peculiaridades do Poder Judiciário⁵⁰⁸.

Nesse sentido, parece que aqueles que efetivamente trabalham para a realização pelo PGQJ sustentam praticamente sozinhos a proposta por ele trazida, sem muito incentivo da instituição, enquanto considerada como um todo. Em face disso, o seu discurso, que é oficial, porque eles representam a estrutura do PGQJ e fazem parte da instituição judiciária, expressa a situação paradoxal em que eles se encontram: ao mesmo tempo em que estão frustrados, porque se esforçam para realizar o Plano e não são valorizados por isso, eles precisam preservar a instituição, pois fazem parte dela, dependem dela para continuar seu trabalho e é em prol de sua melhoria que o fazem. Assim, parece ser este o fundamento pelo qual a referida juíza e os demais juízes mencionados apresentam esse discurso.

Com isso, a sua fala, ao mesmo tempo em que expressa as deficiências do PGQJ, tende a ressaltar os resultados obtidos por este, decorrentes diretamente de seus trabalhos. É nesse sentido que a juíza entrevistada aborda a questão, quando afirma que a aplicação da

⁵⁰⁷ Depoimento da juíza de direito da 2ª. Vara Cível do Foro Central da Comarca de Porto Alegre, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 17 de maio de 2006.

⁵⁰⁸ Id.

metodologia da qualidade sempre gera resultados, porque auxilia na alteração de procedimentos antigos, que antes não eram questionados. Nesse viés, de acordo com ela, com a gestão da qualidade, há

...diminuição no número de erros e na otimização da tramitação do processo. [...] Na minha visão, o trabalho fica simplificado. Se ele fica simplificado, é claro que tem ganho [...] sempre a gente tem ganhos, sempre. [...] As pessoas têm uma tendência a achar: “ah, mas eu não tenho culpa”. Mas, ninguém está buscando culpados, o que acontece é que nós temos, assim, rotinas consolidadas, muito antigas, para a época em que se tinha uma tramitação “x” de processos. Hoje, nós temos uma tramitação “cem vezes x” e continuamos a reagir da mesma maneira. Então, quer dizer, assim, a gente está sempre “correndo atrás da máquina”. Quando a gente senta, analisa o processo do início ao fim, quer dizer, sai de dentro do processo e consegue analisar como é que ele é, como é que ele se comporta, automaticamente, a gente começa a identificar coisas que podem ser depuradas, que pode ser tirado daquilo ali e já tem melhoria. Então, assim, isso aí é uma coisa, assim, que todos que passaram, que aplicaram, já sentiram. Qual é, agora, o grande desafio e a grande dificuldade que se tem? É manter, é constituir o padrão disso. [...] A dificuldade que nós temos é que não se pode ter só o salto da qualidade, da melhoria, a gente tem que garantir que ela permaneça, porque existe uma tendência das pessoas a retornar ao estado anterior. Isso porque, eu acredito, não conheço muito de psicologia, mas acredito que é da essência do ser humano, a gente vai se acomodando de novo e, aí, daqui a pouco, quando verifica, o problema voltou.⁵⁰⁹

Desse modo, a juíza, ao ressaltar os resultados alcançados pelo PGQJ, segue o padrão do discurso já apresentado, porque expõe a dificuldade de dar continuidade às medidas realizadas, o que impede o desenvolvimento do Plano. Pelas suas palavras é possível perceber que essa dificuldade se liga às resistências das quais ela tratou antes, já que diz respeito à tendência de conformidade aos procedimentos postos por parte do público interno do Poder Judiciário.

Diante dessa dificuldade, questionou-se a entrevistada sobre o envolvimento dos magistrados no Plano, já que grande parte deles apresenta resistência à sua implantação e à continuidade de suas medidas, como se verificou em parte anterior do seu depoimento. Nesse sentido, ela afirma que a participação dos juízes “poderia ser melhor. O interior está muito melhor nisso do que a Capital. No interior, os juízes têm essa visão mais presente, mais clara do que na Capital”⁵¹⁰. Ainda, a entrevistada afirma que essa postura é mais visível nos magistrados com mais tempo de carreira, ocorrendo principalmente “...no Tribunal”⁵¹¹. . Nesse passo, segundo ela,

É aquilo que eu referi antes, há uma tendência naqueles que têm mais tempo de carreira ter mais resistência. Primeiro, porque importa em mudar a maneira de trabalho e eles já trabalham assim há muito tempo e tudo mais, e, segundo, porque houve uma reação inicial que se formou, não sei por que, mas uma cultura, assim, de

⁵⁰⁹ Depoimento da juíza de direito da 2ª. Vara Cível do Foro Central da Comarca de Porto Alegre, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 17 de maio de 2006.

⁵¹⁰ Id.

⁵¹¹ Id.

resistência.⁵¹²

Por fim, a juíza, ressaltando o lado crítico de sua fala, assevera que essa resistência impõe obstáculos à realização do Plano, “...é um entrave”⁵¹³. Desse modo, examinadas as perspectivas de todos os componentes do grupo dos magistrados que atuam na Capital, passa-se à análise dos dados obtidos nas entrevistas realizadas com o sub-grupo dos juízes do interior do Estado.

Nesse diapasão, o segundo sub-grupo dos magistrados é formado por um juiz e uma juíza, os quais atuam no primeiro grau de jurisdição, numa Comarca do interior do Estado, a qual tem obtido destaque pelos resultados que vem apresentando a partir da adesão ao PGQJ. Trata-se da Comarca de Santa Maria, a qual é uma das poucas unidades judiciárias que teve seus resultados publicados oficialmente na página dedicada ao PGQJ, no *website* do TJRS, e que possui o seu próprio Plano de Gestão, inspirado nos moldes do PGQJ, para realizar ações voltadas às suas necessidades específicas. Com isso, os juízes contatados para participação na pesquisa são aqueles que se envolveram na elaboração do Plano de Gestão da Comarca e lideraram a realização das ações nele propostas. Então, a fala dos entrevistados não se restringe a informações referentes ao PGQJ, mas abrange, também, dados sobre o Plano da Comarca. Dessa forma, será examinado, em primeiro lugar, o depoimento do juiz, porque envolvido há mais tempo com a gestão da qualidade naquela Comarca, e, em segundo lugar, serão observados os dados coletados na entrevista com a juíza.

O primeiro juiz entrevistado é titular de uma Vara Cível na Comarca de Santa Maria e foi Diretor do Foro, em cuja gestão se elaborou o Plano da Comarca. No entanto, como se verá em seguida, o seu envolvimento com o PGQJ iniciou-se antes de sua atuação na referida Comarca. Desse modo, ele conhece as circunstâncias em que foi elaborado o PGQJ.

Nessa trilha, o juiz relata que o PGQJ foi criado em função das informações obtidas pelo Presidente do TJRS, em 1994, junto ao Governo do Estado, sobre a gestão da qualidade, em razão das relações pessoais entre aquele e o então Governador. Segundo ele, métodos diferentes de gestão não eram ainda utilizados no âmbito estatal, pois “na área pública tudo era muito incipiente, como continua sendo até hoje”⁵¹⁴. Ainda, de acordo com o juiz, isso reflete no pouco desenvolvimento que o Plano obteve em todos esses anos, desde sua implantação. Com isso, ele entende que a elaboração e implantação do PGQJ deveriam ter

⁵¹² Depoimento da juíza de direito da 2ª. Vara Cível do Foro Central da Comarca de Porto Alegre, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 17 de maio de 2006.

⁵¹³ Id.

⁵¹⁴ Depoimento do juiz de direito titular da 2ª. Vara Cível da Comarca de Santa Maria, em entrevista realizada em Santa Maria, em 08 de junho de 2006.

ocorrido de modo diverso daquele em que foram feitos. Mesmo assim, ele destaca que, por ter se tratado de um aprendizado, o qual se iniciou somente naquela época, a criação do Plano, nos moldes em que se deu, foi positiva, já que, antes disso, não havia formas de preparação para os magistrados e servidores exercerem atividades administrativas. Nesse passo, conforme o juiz,

...hoje, em 2006, quase 2007, eu vejo que começou, mas que deveria ter se desenvolvido de forma diferente. De qualquer forma, como estávamos no início, todos estávamos aprendendo com esse processo de mudança, foi positivo. Foi positivo, porque, naquela época, muito mais do que é hoje, e hoje ainda continua sendo assim, talvez num percentual menor, os juízes em geral e muito mais os servidores não eram, nunca foram preparados para a administração. Os juízes, sobretudo, foram preparados, selecionados, formados, desde a faculdade, para lidar com o Direito, dizer o Direito, operacionalizar o Direito. Mas, o sistema tradicional impõe aos magistrados, não raras vezes, que eles também venham a ser administradores, gerir as instituições, tanto a Vara, os juízes são chamados a gerir a Vara, também são chamados a gerir os Foros e, outras vezes, o Tribunal de Justiça. Aí, nós sabemos que o que pertine à gestão de uma organização tão importante, tão grande quanto o Poder Judiciário, com milhares de pessoas a serem coordenadas, é necessário que se tenha uma técnica mínima de administração. Isso nós não temos, nunca tivemos. [...] ...sempre faltou uma técnica mais apurada, sempre faltou. E hoje, passados mais de dez anos, e nesse processo de reforma do Judiciário e tudo mais, vem despertando, crescentemente, em alguns magistrados e servidores, a necessidade de se implementar a gestão. [...] ...os membros do Poder Judiciário estão em busca de uma melhor formação técnica para operacionalizar efetivamente essa implantação do novo modelo. Tudo isso é um grande processo.⁵¹⁵

Ademais, o juiz entrevistado apresenta um perfil similar aos dos juízes da Capital. Ele participa há bastante tempo do PGQJ e se envolve ativamente na sua realização. Nesse passo, ele relata que logo que ingressou na magistratura, procurou conhecer o Escritório da Qualidade e o PGQJ. Em face disso, ele afirma que conversou com os demais componentes da pequena Comarca em que atuava, desenvolvendo uma preparação e convencendo todos a aderir ao PGQJ, a fim de buscar a melhoria da prestação de serviços.⁵¹⁶

Nesse viés, a fala do entrevistado, porque apresenta um perfil similar aos outros juízes já entrevistados, se insere no discurso oficial sobre o PGQJ, ainda que apresente críticas e aponte as deficiências do Plano. Dessa forma, como os demais, ele tenta, algumas vezes, preservar a instituição. Isso ocorre, por exemplo, quando aborda os problemas da prestação jurisdicional contemporânea. Assim, ele afirma que

...a morosidade da Justiça, que é o “câncer” que nos incomoda, a todos do Direito e à sociedade em geral, esse, ele decorre de uma série de fatores, inclusive por ineficiência do Judiciário, em alguns momentos. Mas, em muito, também, por ineficiência, por formas de condução de processos, por culpa da OAB, por culpa do Ministério Público, por culpa da própria sociedade. Então, o sistema judicial, conforme estabelecido em lei hoje, ele permite muitos desvios, que contribuem para

⁵¹⁵ Depoimento do juiz de direito titular da 2ª. Vara Cível da Comarca de Santa Maria, em entrevista realizada em Santa Maria, em 08 de junho de 2006.

⁵¹⁶ Id.

a morosidade [...]. Todos nós temos parcelas de culpas. [...] O fato é que a demanda é muito elevada e a sociedade está exercendo a cidadania como nunca na história do Brasil. Então, a demanda é muito grande e o Estado tem recursos finidos, limitados, e o Judiciário está tentando se adaptar à toda essa demanda, nós estamos em busca do ponto de equilíbrio. Aí que é difícil. Mas todos nós temos as nossas culpas.⁵¹⁷

Diante disso, a abordagem que o juiz entrevistado apresenta sobre o problema da morosidade dos serviços judiciários parece abranger os múltiplos aspectos que o envolvem. Porém, ao admitir a parcela de responsabilidade do próprio Poder Judiciário com relação ao problema, logo ele desvia a crítica para outros elementos, tirando a atenção das deficiências que esse Poder apresenta e não tem conseguido superar. Assim, sua fala abrange o aspecto de salvaguarda institucional contido no discurso oficial sobre esse assunto.

Apesar disso, o entrevistado mostra-se bastante preocupado com sua participação, como membro do Judiciário, no que tange ao enfrentamento desse problema. Frente a isso, ele refere que percebeu na gestão da qualidade um modo de lidar com isso. Nesse sentido, segundo o juiz, “...o fato é que eu vi nesse setor de gestão a oportunidade de se desenvolver um trabalho, assim, importante para o desenvolvimento do Judiciário”⁵¹⁸. Para tanto, ele afirma que realizou, por iniciativa própria, um curso de pós-graduação em gestão empresarial, porque já tinha alguns conhecimentos sobre isso, devido à sua formação do segundo grau, que se deu num curso técnico em administração de empresas, e pela experiência de trabalho em empresas antes de ingressar na magistratura.⁵¹⁹

Nessa trilha, ele aponta que, quando veio para a Comarca de Santa Maria, já tendo concluído a pós-graduação em gestão e com outras idéias para enfrentar os problemas da prestação jurisdicional, também convenceu os componentes da Comarca a aderir ao Plano e, além disso, criar um Plano de Gestão específico para as necessidades desta. Assim, ele afirma que percebeu que

...o primeiro ponto a ser tratado ali era o da inter-relação dos recursos humanos. A comunicação interna era precária e havia necessidade de os juízes se unirem torno de idéias em comum, para enfrentar os problemas. Isso é básico em qualquer organização, isso é muito elementar até, não exige maior técnica. Mas, havia essa necessidade porque os juízes formam “ilhas de poder” e, muitas vezes, eles se fecham e determinam e conduzem os trabalhos, como se só eles mandassem no sistema e que o sistema tinha que agir conforme o que eles determinam. Essas são as conseqüências do poder. [...] Nós temos que nos aperceber de que nós temos que pensar no todo! Não só na nossa Vara, no nosso Cartório, no nosso gabinete, no nosso trabalho aqui, nós temos que nas conseqüências do nosso trabalho com o Cartório, do nosso Cartório com o Foro como um todo, do Foro em relação ao Judiciário. [...] Nós temos que parar e pensar, [...], identificar pontos em comum e procurar olhar para nós mesmos, pessoas, olhar para nós mesmos, instituição local,

⁵¹⁷ Depoimento do juiz de direito titular da 2ª. Vara Cível da Comarca de Santa Maria, em entrevista realizada em Santa Maria, em 08 de junho de 2006.

⁵¹⁸ Id.

⁵¹⁹ Id..

identificando os problemas para, conjuntamente, definir soluções, as ações que podem ser desenvolvidas, pelo menos aquelas que estão ao nosso alcance, sabe. Porque a mentalidade histórica que existe entre os servidores e entre os magistrados é que sempre a culpa é do Tribunal, o Tribunal que tem que dar as soluções, o Tribunal é visto e apontado como um inimigo, praticamente, quando, em verdade, o Tribunal é quem estrutura toda a organização e que nos paga, mantido pela sociedade sem dúvida alguma. Mas o Tribunal não é nosso inimigo, não, ele é nosso aliado. Só assim, algo elementar tinha que ser feito aqui, ou seja, reorganizar as inter-relações, de forma que nós identificássemos os nossos problemas e definíssemos as ações que nós poderíamos desenvolver [...] Então, o que está ao nosso alcance, nós vamos fazer, topam?, topam, e, aí, nós fechamos nesse particular, nós aderimos, todas as Varas aderiram ao Escritório de Qualidade, ao Plano de Gestão do Judiciário, fomos submetidos a uma série de palestras, mas sem perder de vista que a maior mudança não estava vinculada à assessoria ou apoio prestado pelo Tribunal, pelo Escritório da Qualidade, a maior mudança estava dentro de nós mesmos, em enxergar, continuamente, que nós tínhamos que continuar desenvolvendo esforços para enfrentar os problemas existentes. Então, o nosso Plano de Gestão [da Comarca de Santa Maria], ele é muito simples e muito claro, ele é fruto de um trabalho de identificação dos problemas existentes, relacionando-se as ações a serem desenvolvidas [...], as equipes responsáveis para desenvolver, a forma como cada uma dessas ações tinha que ser desenvolvidas e os prazos a serem seguidos e alguém coordenando tudo isso. Então, [...] esse modelo nós adotamos para enfrentar os problemas gerais que nos apresentam.⁵²⁰

Diante disso, verifica-se que a adesão da Comarca ao PGQJ e a elaboração do seu Plano próprio são conseqüências do envolvimento pessoal e da insistência desse juiz em buscar alternativas para os problemas encontrados na prestação de serviços jurisdicionais. Nesse passo, segundo ele, o PGQJ não alcançou grande desenvolvimento e o Plano da Comarca ainda não conseguiu concretizar todas as ações nele propostas, porque o público interno, em função de seu grande volume de trabalho, não estava acostumado a esse tipo de medida, desconfiando de sua implantação. Desse modo, de acordo com o juiz,

...a falta de cultura gerencial era uma marca registrada, porque nós somos submetidos a uma carga imensa de trabalho, que faz com que todos trabalhem assim [o entrevistado, então, fez um gesto que representa rapidez, pressa], sabe, para dar conta, para apresentar números, para vencer os processos, para chegar ao fim do mês com um número “x” de processos sentenciados, um número “x” de processos despachados, um número “x” de audiências realizadas, etc., etc., etc. E a gente fica tão centrado nessa carga imensa de trabalho e uma série de situações de ordem gerencial, às vezes, ficam num segundo plano. A gente não parava para, não se reunia para, dizer [...] quais são os problemas que estão acontecendo, quais são os gargalos, quais são os problemas, enfim, que estão acontecendo, o que está nos afligindo, qual é o problema do momento e qual a ação que nós podemos desenvolver para enfrentar esse problema. Isso era visto como perda de tempo, se nós nos reuníssemos para conversar uma hora e meia, duas horas, agora nós estamos deixando de dar andamento aos processos lá atrás, lá no gabinete, lá no Cartório. Então, isso era perda de tempo. Só que, em verdade, isso, nós estamos ainda despertando para isso, essa cultura, essa nova cultura, ela não está sedimentada em todas as Varas, em todos os magistrados, em todos os servidores [...]. A própria Corregedoria, que é o órgão encarregado de fiscalizar a jurisdição e toda a administração da Justiça, não tinha uma política de controle, de averiguação, de inspeção dos métodos de trabalho. A Corregedoria vinha aqui para ver se as pessoas estavam trabalhando, para ver quanto era produzido e para ver se os horários

⁵²⁰ Depoimento do juiz de direito titular da 2ª. Vara Cível da Comarca de Santa Maria, em entrevista realizada em Santa Maria, em 08 de junho de 2006.

estavam sendo cumpridos, para analisar uma ou outra reclamação, etc. Mas, a análise dos métodos de trabalho, como estavam as relações interpessoais, como se desenvolve a rotina diária de enfrentamento de todos esse múltiplos procedimentos, isso, até hoje não existe isso por parte da Corregedoria, está mudando [...]. Agora, os nossos desembargadores têm uma dificuldade, os desembargadores estão num outro nível, muito tempo distantes da Justiça do primeiro grau, e eles têm uma dificuldade nesse sentido, mas eles são assessorados pelos juízes mais novos. Então, daí a importância de se fazer com que os juízes mais novos despertem para isso, porque os juízes mais novos estão aqui na planície, estão ainda aqui à frente das equipes de trabalho, estão aqui em contato permanente com a sociedade, com os advogados, com as pessoas destinatárias do que estamos fazendo. Então, todo esse processo está em efervescência, tudo isso está se desenvolvendo. E é uma luta incessante, assim, até porque muitas resistências acontecem [...], até porque entre os servidores não existe um plano de carreira, então o servidor não tem nenhuma possibilidade de ser beneficiado, de ascender profissionalmente dentro da carreira, ele entra com um salário “x” e vai passar a vida inteira dentro daquela faixa salarial, sabe [...], se ele fizer a mesma coisa que o outro lá, que é mais lento, mais devagar, menos comprometido, ele vai continuar recebendo a mesma coisa, não adianta ele fazer além. Quer dizer, falta esse tipo de instrumento de valorização dos nossos recursos humanos, para estimular o comprometimento, estimular as iniciativas, [...]. Assim, isso é uma luta que, a nível estadual, se vem desenvolvendo [...]. É uma série de dificuldades. Por quê? Porque, juntamente com todo esse trabalho de gerenciamento, de aperfeiçoamento da gestão, etc., nós temos que continuar dando vazão a todas as nossas atribuições jurisdicionais. [...], desenvolver tudo isso paralelamente [...]. Então, nós enfrentamos dificuldades, porque todas as pessoas envolvidas nessas múltiplas ações também têm algumas dificuldades, a carga, a demanda é muito grande [...]. Mas, o modelo existe e nós estamos trabalhando em torno dele, para que ele seja a regra daqui para frente, se mantendo no tempo, independentemente das pessoas que venham a dirigir a Comarca amanhã ou depois, se combatendo o personalismo [...] O Plano de Gestão, ele vem sendo conduzido por um grupo de pessoas e não por uma pessoa só, que, amanhã ou depois, não está mais na Comarca e tudo pára. Essa preocupação nós tivemos.⁵²¹

Nesse passo, o juiz cita todas as ações que vem sendo desenvolvidas no âmbito do Plano de Gestão da Comarca, listando aquelas que foram cumpridas, aquelas que estão em andamento e as que não foram realizadas, por diversas dificuldades. Em face disso, assevera que, às vezes, os esforços para implementar as medidas propostas pelo Plano podem ser cansativos e desestimulantes, porque há muitas resistências e problemas. Mas, ele argumenta que tem um perfil otimista e persistente, buscando seguir nesse caminho, porque o processo de mudança numa organização pública é algo demorado, já que “...a cultura tradicional é muito forte, as pessoas são apegadas ao sistema de fazer como sempre foi feito e isso exige, assim, uma abnegação intensa, um tempo grande para mudar essa cultura e estabelecer uma nova, de mudança”⁵²².

Diante das informações fornecidas pelo juiz, questionou-se por parte de quem são manifestadas resistências e quais os motivos para tanto. Com isso, ele afirmou o seguinte:

As resistências que eu sinto não são nem resistências diretas, porque a resistência apresentada por magistrados, ela não é ativa, porque eles não têm argumento, eles

⁵²¹ Depoimento do juiz de direito titular da 2ª. Vara Cível da Comarca de Santa Maria, em entrevista realizada em Santa Maria, em 08 de junho de 2006.

⁵²² Id.

não vêm para o debate. Porque o argumento de todo esse trabalho que se está desenvolvendo, da necessidade de se mudar, da necessidade de se desenvolver esforços para se aperfeiçoar, desenvolver, ajustar, lutar pela efetividade da Justiça, ele é um argumento que não encontra resistência ativa, porque são flagrantes as necessidades de mudança e falta argumento para essa ala tida por resistente. A resistência, ela é por omissão, por falta de comprometimento, por falta de desenvolvimento de um perfil voltado para o gerenciamento de pessoas. Existem muitos colegas que querem, optam, entendem que devem se restringir à jurisdição, não desenvolvem esforços, ações para gerenciar. Um juiz não é apenas juiz de processo, ele é um juiz de processo de Direito e, também, de processo de trabalho, ele é um gerente, ele é um gestor. Todo juiz é um gestor. Falta essa consciência, sabe, porque ele pode não ser o gestor do Foro, mas ele é gestor da Vara. Ele não pode ficar só preocupado com o despacho e com a sentença, daqui a pouco essa sentença dele vai demorar meses para publicada, quer dizer, não está funcionando, a gestão não está funcionando. O produto que nós oferecemos à sociedade não é um produto do juiz, é um produto daquela unidade jurisdicional, é um produto elaborado pelo juiz, com o auxílio das suas equipes de trabalho. [...]... Então, o juiz tem que dar um passo para frente e gerir, e enfrentar essas dificuldades [...], porque vem à tona uma série de desajustes, que, às vezes, existem nas equipes de trabalho, e nós temos que oportunizar essa comunicação, para ver o que está acontecendo, o que está sendo feito. Então, a resistência que eu coloco, ela é por omissão, uma ou outra que é ativa, sabe, mas é bem próprio, assim, da pessoa que falta consciência, mas essa é rara. Eu diria que é mais por omissão. Porque aqui na Comarca mesmo eu tive um ou dois casos de resistência ativa e nós fomos para o embate, e “cara-a-cara”, e venceu o processo de mudança, venceu isso aqui [o entrevistado aponta para o documento do Plano de Gestão]. E, quanto aos servidores, os servidores sentem isso, os servidores sentem, eles sabem quais os juízes que estão na linha de frente, com todos os processos de mudança, e quais são aqueles que estão “marcando passo”, limitados à jurisdição. E isso causa um certo desconforto entre eles, um desestímulo a eles, porque é importante que o chefe imediato em cada Vara, em cada unidade, esteja empenhado em tudo isso. Então, me parece que, aí, tem que entrar o trabalho do Tribunal, e, aí, é trabalho do Tribunal, via Corregedoria, via normatização interna, via estimulação interna, no sentido de formar juízes, de transformar os juízes existentes, com um perfil mais voltado para o gerenciamento. [...] Nós temos que fazer com que nossos juízes sejam, se tornem gestores, gestores capacitados, temos que capacitá-los, então. Essa é a impressão que eu tenho dentro do Judiciário. [...] Então, eu aponto, assim, a necessidade de se estimular os juízes a essa capacitação gerencial, me parece fundamental para o processo de mudança, sabe. [...] No momento em que a Alta Administração se manifesta nesse sentido e desenvolve ajustes, até mesmo regulamentares, para estimular e obrigar ao desenvolvimento de uma nova política de gerenciamento, as coisas tendem a mudar, sabe. Nós temos que desenvolver o aspecto regulamentar e, também, o motivacional [...].⁵²³

Diante disso, verifica-se que os argumentos apresentados pelo juiz entrevistado coincidem com aqueles trazidos pelos demais juízes cujos depoimentos já foram examinados. Nesse sentido, mais uma vez, sua fala corresponde ao discurso oficial, apresentando críticas e exigindo da Alta Administração do TJRS mais investimentos no PGQJ. No entanto, apesar disso, há um aspecto diferenciado em seu depoimento. Ao contrário dos demais, ele não parece evitar o confronto com os opositores do Plano, nem tenta amenizar o impacto que as resistências têm sobre o seu funcionamento. Assim, ele aparenta ter uma postura um pouco

⁵²³ Depoimento do juiz de direito titular da 2ª. Vara Cível da Comarca de Santa Maria, em entrevista realizada em Santa Maria, em 08 de junho de 2006.

mais ativa, no sentido de enfrentar as oposições ao Plano.

Outrossim, na esteira do discurso oficial, o juiz aborda várias ações realizadas no âmbito do PGQJ e do Plano da Comarca, destacando, principalmente, a melhoria das relações interpessoais, da comunicação interna na Comarca e a comunicação externa, principalmente com a imprensa, a diminuição no índice de erros nos atos processuais, dentre outras coisas. Ainda, refere que um resultado importante do Plano é a consolidação de um modelo de gestão baseado em técnicas, que está incorporado na maioria dos magistrados e servidores, de acordo com pesquisa interna realizada em 2005, na qual os participantes querem a continuidade do Plano e entendem que a Comarca melhorou.⁵²⁴

Porém, ele adverte que os resultados ainda não foram bem quantificados, sendo necessário melhorar esse processo, a fim de divulgá-los, para estimular a busca de maiores melhorias. Isso porque é preciso reforçar a cultura gerencial, segundo ele, em todos os magistrados e servidores, para que isso se torne algo constante no cotidiano da instituição. Finalmente, ele afirma que, por vezes, os juízes comprometidos com o Plano se questionam, mas que não podem se desestimular pelas resistências dos demais, porque a sociedade é a beneficiária desse trabalho e que é preciso ter consciência que isso é o mais importante e que as conseqüências de carreira são apenas secundárias.⁵²⁵ Assim, verificados os dados obtidos com entrevista do juiz, passa-se ao exame do depoimento da juíza que participa da realização do PGQJ e do Plano próprio na mesma Comarca.

A juíza entrevistada é titular de uma Vara Cível na Comarca de Santa Maria. Ainda, ela exerce atividades como Consultora do PGQJ e participou da criação e implantação do Plano próprio da Comarca. Nesse passo, ela está envolvida com ambos os Planos desde o seu início no âmbito da Comarca. Portanto, sua fala apresenta aspectos do discurso oficial sobre o PGQJ, do mesmo modo que o apresentou o depoimento do juiz antes entrevistado.

Com isso, ela relata como o PGQJ foi implantado na Comarca e como surgiu o seu Plano próprio. Nesse passo, ela refere que

...aderimos ao Plano em 2003. Foi a primeira comarca em que houve adesão total. Todas as Varas da Comarca aderiram. Então, o pessoal do Escritório [da Qualidade] veio aqui e deu um treinamento. E, a partir de então, nós começamos a trabalhar com as ferramentas da qualidade, aproveitando o que o Escritório da Qualidade nos proporcionava. Posso dizer, assim, que a adesão ao Plano foi o primeiro passo para nós começarmos todo um trabalho que vai além da qualidade. [...] ...num segundo momento, aqui em Santa Maria, também, nós contamos com um convênio que foi feito com a Universidade Federal, especificamente com o setor de Administração e Engenharia de Produção, onde nós contamos com dois professores voluntários, que,

⁵²⁴ Depoimento do juiz de direito titular da 2ª. Vara Cível da Comarca de Santa Maria, em entrevista realizada em Santa Maria, em 08 de junho de 2006.

⁵²⁵ Id.

então, começaram a dar um aprimoramento melhor em gestão, firmado, também, no Plano de Qualidade e Produtividade, e, também, acho que no Prêmio de Qualidade do Rio Grande do Sul. Então, nós fizemos uma análise da Comarca como um todo, assim, como nós estávamos, todos os servidores pararam, alguns juízes, para analisar como nós estávamos indo, se estávamos indo bem ou não, e verificamos várias coisas: processos, clientes, como é que estava do ponto de vista externo, do ponto de vista interno, fizemos toda essa análise. Isso foi também durante o ano de 2003, adentrou o ano de 2004, porque isso é um trabalho bem lento que nós tivemos que fazer, até porque a idéia que nós sempre tivemos em mente é de fazer uma gestão compartilhada, com a maior participação dos servidores possível, para obter o comprometimento de todos. Então, realmente, o trabalho é lento. E aí, em maio do ano passado [2005], a partir dessas análises todas, nós fizemos o nosso primeiro Plano de Gestão, que foi lançado em maio do ano passado, que, portanto, já está fazendo um ano. E aí, nós vamos fazer uma avaliação do Plano e, atualmente, está em andamento o planejamento estratégico, que também é um tanto quanto demorado, [...] com a participação, agora, de três servidores por cartório.⁵²⁶

Em face disso, questionou-se a juíza em que consistia o planejamento estratégico sobre o qual ela referira. Então, ela explicou como esse planejamento está sendo realizado, afirmando o seguinte:

Nós estamos fazendo o planejamento estratégico da seguinte forma: primeiro, uma análise de ambiência externa, ou seja, quais são as ameaças que o Poder Judiciário, como instituição e na Comarca de Santa Maria, ele sofre. [...] Nós sentimos uma forte crítica da mídia com relação ao Poder Judiciário, que nós temos sofrido ultimamente. Nós não temos uma comunicação externa, nossa comunicação externa é muito precária, nós não mostramos os nossos números e nem nos deixamos conhecer por aqueles que estão de fora. Então, é algo bem crítico. Outro ponto, também, que nós freqüentemente vimos, e é uma das ameaças, é que há uma grande confusão por parte da sociedade de qual é a função do Poder Judiciário. Então, muitas vezes o problema de impunidade, de falta de acesso, é atribuído ao Judiciário, quando ele perpassa, na verdade, por outras esferas, Polícia, o Ministério Público, a Defensoria Pública, as pessoas não sabem quem faz o que e, no final das contas, sobra para o Poder Judiciário. A nossa *mea culpa*, nesse sentido, é que nós também não esclarecemos isso para a população, de uma forma que eles entendam. Então, nós temos esse distanciamento de uma camada grande da população, por falta de comunicação e por dificuldade de acesso. Nós temos, também, pontos fracos, vamos dizer assim que nessa análise de ambiência externa e interna, então já partindo para a interna, um dos nossos grandes pontos fracos é que nós não temos um modelo gerencial. O Judiciário só se preocupa com a prestação jurisdicional, que, claro, é o nosso produto, mas esquece um pouco de gerenciar, de administrar. Não se preocupa muito com os recursos humanos, não se preocupa muito com o atendimento ao cliente, ao advogado, à parte que está ali, a gente tem uma preocupação jurídica, uma preocupação interna e não externa. Esses são alguns dos pontos principais que, nessa análise do planejamento estratégico, nós estamos fazendo. E, para que o planejamento estratégico? A partir dessa análise, então, nós vamos formar um cenário, depois montar os objetivos, para, então, partir para um Plano de Gestão. Esse que nós fizemos não foi calcado no planejamento estratégico, foi calcado na análise, e agora nós queremos, então, dar continuidade ao Plano de Gestão, com base no planejamento estratégico. Esse Plano de Gestão tem ações bem práticas, assim, algumas já estão em andamento, outras nós tivemos algumas dificuldades. Assim, do ponto de vista administrativo, o que a gente tentou foi uma padronização dos cartórios cíveis, nós temos um projeto de estágio programado, [...] nós temos a página na internet, que deve sair em breve, que vai ser da Comarca, que é uma forma de a gente implementar a comunicação. A gente tem a gestão compartilhada do Foro, da Direção do Foro, que é a única do interior do Estado,

⁵²⁶ Depoimento da juíza de direito titular da 3ª. Vara Cível da Comarca de Santa Maria, em entrevista realizada em Santa Maria, em 09 de maio de 2006.

porque, geralmente, fica um juiz só responsável pela Direção e aqui o juiz Diretor, então, delega algumas funções e, aí, todos colaboram. Isso ajuda bastante, porque todos nós participamos também das decisões [...]. Na verdade, são 30 ações que estão elencadas no Plano e muitas delas já foram feitas, outras em andamento e outras nós pretendemos preparar.⁵²⁷

Diante disso, constata-se na fala da entrevistada o primeiro aspecto relativo ao discurso oficial. Ela apresenta críticas à instituição, aponta suas deficiências, mas traz à conversação outros elementos, que, de certo modo, tiram o foco dos problemas do Poder Judiciário e de sua dificuldade em solucioná-los. Assim, ao mesmo tempo em que indica as dificuldades da instituição, por fazer parte dela, tenta salvaguardá-la.

Nessa esteira, a juíza passa a tratar da implantação do PGQJ e do Plano próprio na Comarca. Desse modo, segundo ela,

...o [Plano] do Tribunal foi feito através de um treinamento, em que o pessoal veio de lá e deu treinamento para os servidores. Depois, houve uma solenidade de adesão. E, depois, foi feita uma outra palestra e quando nós sentimos alguma necessidade nós pedimos ajuda aos Consultores, que são servidores, e tem juízes também Consultores, para prestar essa assessoria. E o da Comarca já foi algo mais trabalhoso, que passou por todos esses encontros, discussão de idéias, decisões. Esse Plano de ação surgiu, também, com base em decisão com base em consenso, são as ações que todos nós queremos, é o que a gente entende que é o mais necessário nesse momento. Um trabalho feito uma vez por semana, no horário de expediente interno.⁵²⁸

Diante da afirmação de que na Comarca houve “discussão de idéias” e “consenso” durante o processo de elaboração e implantação do Plano, inquiriu-se a entrevistada se houve alguma resistência a esse processo. Em face disso, ela asseverou que

Houve e ainda há. O que a gente sabe e que é de conhecimento de todos, eu acho, que qualquer mudança reflete resistência. E nós temos um público interno muito resistente a mudanças, pela própria característica, que é a estabilidade, a ausência de uma avaliação constante por parte dos chefes, dos líderes. Então, é um público, assim, mais fechado a mudanças. Como eles não precisam se abrir, porque não têm competição, eles são mais refratários. Então, a gente enfrentou muita e ainda enfrentamos.⁵²⁹

Frente a isso, perguntou-se como se deu essa resistência. De acordo com a entrevistada a postura apresentada pelos opositores foi

...de resistência mesmo, não de não aceitar, mas de não operacionalizar, de não levar adiante, eu acho que essa é a principal. E não se comprometer, falaria que a palavra ‘comprometimento’ é a maior. [...] Então, eu acho que a principal é a ausência de comprometimento.⁵³⁰

Com isso, questionou-se se essa resistência foi apresentada pelos magistrados e quantos deles o fizeram. Nesse norte, a entrevistada afirmou os juízes se mostraram, sim,

⁵²⁷ Depoimento da juíza de direito titular da 3ª. Vara Cível da Comarca de Santa Maria, em entrevista realizada em Santa Maria, em 09 de maio de 2006.

⁵²⁸ Id.

⁵²⁹ Id.

⁵³⁰ Id.

resistentes ao Plano. Segundo ela, o grupo de opositores formava “metade [dos juízes da Comarca], mais para muitos do que para poucos. Alguns por não acreditarem, outros por desconhecerem e outros sob a alegada falta de tempo”⁵³¹. Em função disso, levantou-se a questão de que argumentos eram utilizados pelos resistentes. De acordo com a juíza, não havia, de fato, diálogo sobre isso, eles não apresentavam argumento algum, “...nem justificavam”⁵³². Desse modo, conforme a entrevistada isso ocorre em razão do “...desconhecimento mesmo. Isso tudo não é muito explícito, é mais implícito”⁵³³.

Diante disso, verifica-se que, na fala da entrevistada, a questão da resistência dos magistrados é tratada de forma mais direta e aberta do que nos depoimentos dos demais juízes entrevistados. Entretanto, porque abrangida pelo discurso oficial, o motivo que ela alega para explicar as oposições é o mesmo que os outros entrevistados utilizaram, o qual se refere à ignorância dos resistentes quanto à gestão da qualidade. Então, como os demais, ela não busca explorar as razões que subjazem à atitude manifesta pelos opositores, nem parece tentar enfrentar essa postura.

Desse modo, perguntou-se sobre o funcionamento do Plano e quem estaria nisso envolvido, para verificar se, mesmo havendo resistências, os juízes teriam alguma participação nisso ou se haveria alguma tentativa de convencê-los a participar. Com isso, ela afirmou o seguinte:

Eu não vejo como a gente implementar o Plano sem a participação do juiz e, na pior das hipóteses, ao menos do Escrivão, que é o líder. Eu acho que necessariamente passa por aí, por dois motivos: incentivador, do ponto de vista de incentivar, e do ponto de vista de cobrar, que as duas coisas têm que andar juntas. [...] Em sentido mais micro, que é o da nossa Vara, assim, que é o que eu desempenho, assim, esse papel, passa por reuniões mensais, com a participação do juiz, com o estabelecimento de metas mensais, com a identificação de pontos críticos, a busca de solução para esses pontos e a formação de uma base de dados, assim, comparativa, [...], uma pesquisa de satisfação que nós fizemos com o público externo, a implementação de pequenos programas, assim, tipo ‘5S’, duas vezes por ano. Eu acho que outro ponto que também é importante são as reuniões que a gente faz fora do trabalho, faz um almoço de Páscoa, um jantar, um encontro, festa de aniversário de um, festa de aniversário de outro. É a busca constante por um trabalho em equipe [...].⁵³⁴

Nesse viés, inquiriu-se a juíza sobre a sua inserção no Plano e sobre a inserção dos demais magistrados da Comarca. Em face disso, ela se mostrou bastante dedicada ao desenvolvimento do Plano e constatou que a maior parte dos juízes da Comarca não apresenta o mesmo comprometimento. Assim, ela afirma o seguinte:

⁵³¹ Depoimento da juíza de direito titular da 3ª. Vara Cível da Comarca de Santa Maria, em entrevista realizada em Santa Maria, em 09 de maio de 2006.

⁵³² Id..

⁵³³ Id.

⁵³⁴ Id.

A minha inserção é completa. Não vejo como ser diferente. Até porque eu sou juíza Consultora, que eu acredito em tudo e participo ativamente. Agora com relação à avaliação dos outros juízes, eu vou te dizer que a inserção é pequena. Atribuo isso à falta de conhecimento, a uma resistência à mudança, assim, de algo de fora, que não é de fora, mas como se fosse uma certa ingerência, e da falta da necessidade de uma visão administrativa. Eu acho que os juízes estão muito centrados, muito preocupados em prestar a jurisdição, do ponto de vista ‘sentença’, ‘despacho’. E tem um ponto que eu não posso, senão seria injusta, em não lembrar, que é a nossa carga excessiva de trabalho. Isso, às vezes, nos engessa, nos deixa cegos, nos coloca mordanças e vendas, assim, que deixa pouco espaço para a reflexão.⁵³⁵

Frente a isso, apesar de bastante direto e aberto sobre as dificuldades postas pelos magistrados resistentes, a fala da entrevistada novamente passa pelo discurso oficial, porque traz razões superficiais para justificá-la. Ainda, o discurso oficial está presente na tentativa, quase como um remorso por ter apontado os problemas, de preservar a instituição, nomeando a carga de trabalho como a causa para a falta de reflexão dos resistentes sobre esses problemas.

No mesmo sentido, para preservar o grupo e o trabalho daqueles que se comprometem com o Plano, a juíza ressalta os resultados obtidos pelo Plano, numa visão bastante otimista. Assim, de acordo com ela, “...o principal [dos resultados] foi, apesar das resistências, uma mudança de comportamento de todos, assim, de postura, de comprometimento, de visão. Acho que tudo isso mudou com o Plano”⁵³⁶. Nesse passo, questionou-se se essa mudança foi por parte de todos os envolvidos. Com isso, ela respondeu o seguinte:

Eu acho que todos, porque mesmo aqueles que não quiseram se envolver foram obrigados a isso, na medida em que viram as mudanças acontecendo. [...] Do ponto de vista concreto, acho que nós ganhamos com a implantação de palestras, acho que o corpo funcional todo se sentiu mais valorizado com as palestras das mais variadas áreas. Os juízes se sentiram mais valorizados em dar palestras para os servidores. [...] A criação de uma mentalidade de reuniões [...] E acho, assim, arrisco, sem quere ser muito otimista, a pensar que nós temos uma visão de corpo maior, de valorização institucional.⁵³⁷

Assim, na fala da entrevistada o discurso oficial se confirma, ao tentar amenizar o impacto das resistências e destacar as mudanças, ainda que pouco expressivas, já alcançadas pelo Plano, preservando a magistratura enquanto corpo funcional, enquanto instituição. Desse modo, esse padrão se repete quando ela aborda as repercussões do Plano no trabalho dos juízes que realmente estão nele envolvidos. Então, de acordo com ela, o Plano

Influi em termos práticos. Controle. É possível que o juiz tenha um maior controle sobre as atividades do cartório. Permite o estabelecimento de metas, de prioridades, que, de uma forma organizada, se busque o trabalho mais eficiente. Permitiu uma

⁵³⁵ Depoimento da juíza de direito titular da 3ª. Vara Cível da Comarca de Santa Maria, em entrevista realizada em Santa Maria, em 09 de maio de 2006.

⁵³⁶ Id.

⁵³⁷ Id.

aproximação dos juízes, que levam realmente a sério, do seu corpo funcional. Eu quero crer que isso influenciou no atendimento, na medida em que eu exijo e falo da importância do atendimento, eu espero que tenha a contrapartida [...]. Eu acho que é algo que não dá para medir, é uma sensação de que se está prestando de uma forma mais efetiva e qualificada a jurisdição. Não de forma tão autônoma, desumana, mas de uma forma mais próxima, preocupada com a parte, dando atenção para o advogado, apesar da nossa carga. É que a carga sufoca [...].⁵³⁸

Por fim, a juíza relata que um dos problemas do Plano é a falta de divulgação, para que se obtenha o efetivo envolvimento dos magistrados, dos servidores, das partes e advogados, pois afirma que “...às vezes, ninguém nem sabe que a gente está fazendo tudo isso”⁵³⁹. Portanto, ela aponta as falhas do Plano, mostrando a frustração daqueles que, sem o apoio institucional suficiente e adequado, estão comprometidos com a sua realização. Assim, verificadas ambas as perspectivas dos componentes do grupo de juízes do interior do Estado, passa-se ao exame dos depoimentos dos desembargadores envolvidos com o Plano.

Nesse passo, o terceiro e último grupo de magistrados é formado por dois desembargadores. Um deles foi Vice-Corregedor-Geral, tendo participado da estrutura do Plano como seu Coordenador e como Presidente do Conselho da Qualidade. Hoje, ele atua numa Câmara do TJRS e é membro do mesmo Conselho que antes presidiu. O outro magistrado é um desembargador aposentado, que foi um dos idealizadores do Plano, tendo participado de sua elaboração e de sua implantação. Diante disso, em primeiro lugar serão analisados os dados contidos na entrevista com o desembargador que participa do Conselho da Qualidade, para verificar a perspectiva atual desse grupo. Em seguida, será examinado o depoimento do desembargador aposentado, a fim de expor a visão inicial sobre o Plano, para contrastá-la com a realidade percebida através das entrevistas com os demais juízes.

O primeiro desembargador entrevistado exerceu, e ainda exerce, cargos importantes na estrutura do PGQJ. Ademais, segundo dados disponibilizados pelo Escritório da Qualidade, durante a sua gestão como Coordenador do Plano e Presidente do Conselho da Qualidade, a adesão das unidades judiciárias ao Plano teve um aumento significativo, devido ao seu envolvimento com a divulgação e motivação para tanto⁵⁴⁰. Desse modo, ele está inserido no discurso oficial sobre o Plano, apresentando muitos aspectos em comum com os demais juízes entrevistados.

⁵³⁸ Depoimento da juíza de direito titular da 3ª. Vara Cível da Comarca de Santa Maria, em entrevista realizada em Santa Maria, em 09 de maio de 2006.

⁵³⁹ Id.

⁵⁴⁰ O Escritório da Qualidade, por meio da servidora que é sua dirigente, a qual foi entrevistada para a presente pesquisa, disponibilizou dados estatísticos referentes às adesões no período em que o desembargador entrevistado coordenou o Plano. Esses dados mostram um grande aumento no número de adesões ao Plano, pois de 14 unidades judiciárias aderentes na gestão de 1998/1999, passou-se a 62 unidades na gestão de 2000/2001. Esses dados estão expostos no Anexo V.

Nesse viés, o desembargador destaca que o PGQJ logo após a sua elaboração, foi submetido à apreciação do Órgão Pleno do Tribunal, sendo aprovado pela Cúpula do Poder Judiciário gaúcho. Durante a gestão do entrevistado no Conselho da Qualidade, o Plano foi alterado, sendo feitas atualizações sugeridas pelo Escritório da Qualidade. Essas alterações resultaram no texto que está em vigor hoje. Ademais, a implantação, segundo o entrevistado, se deu desde o início, quando se trouxe a idéia da qualidade da iniciativa privada para o Poder Judiciário. Depois, de acordo com ele, o PGQJ foi sendo desenvolvido, no sentido de sua importância para o serviço.⁵⁴¹

Em função disso, o desembargador trata sobre o seu trabalho na Coordenação do PGQJ, explicando os fatores que levaram ao aumento no número de adesões ao Plano. Desse modo, ele afirma que

Na época em que eu era Vice-Corregedor-geral de Justiça e, também, fui Coordenador do PGQJ, nós, depois de alguns encontros com juizes e servidores, chegamos à conclusão de que, antes de tentar colocar em prática aspectos meramente técnicos, estatísticos, planilhas, e etc., achamos que o melhor era, primeiro, despertar nas pessoas a importância da qualidade no serviço. Então, a nossa estratégia, a partir daí, foi no sentido de motivar. E em cima da motivação é que nós conseguimos, então, um número de adesão muito grande nesse período, tanto de Comarcas, como do interior, como Varas no interior, na Capital, e até de Câmaras do Tribunal.⁵⁴²

Diante disso, verifica-se que, em período anterior, quando o Plano tinha cerca de cinco anos de existência, seu desenvolvimento se deu em razão de uma política intensa de motivação e instrução dos servidores e magistrados. Nesse sentido, a fala do desembargador reflete a aparência de que havia dificuldades para a implantação do Plano e que se tentou combatê-las, mediante essa política de incentivo, ao contrário da postura atual dos demais magistrados que participam do Plano.

Em face disso, questionou-se o desembargador se, durante o processo de divulgação do PGQJ e de motivação para adesão, houve alguma resistência e por parte de quem ela foi apresentada. Nesse passo, ele respondeu que não existiu resistência, que houve, ao contrário, grande receptividade a esse processo, porque

...essa motivação começou em lugares de pessoas que já tinham a qualidade impregnada. Tem pessoas que isso aí é nato e que faziam questão de aderir à qualidade. Então, nós íamos nessas Comarcas, nessas Varas e, a partir daí, essas Varas e Comarcas, vendo que era benéfico, passavam adiante. Então, nós começamos a receber pedidos de adesão. Nós não tomávamos a iniciativa, as adesões vinham ao natural. Por isso se desenrolou de uma forma muito rápida, muito grande e foi tomando corpo no Estado todo.⁵⁴³

⁵⁴¹ Depoimento de desembargador da 5ª. Câmara Cível do TJRS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 10 de maio de 2006.

⁵⁴² Id.

⁵⁴³ Id.

Frente a isso, percebe-se que a aparência de enfrentamento das resistências que emanava da primeira parte do depoimento do desembargador se desfez. De fato, a sua fala insere-se no discurso oficial. Isso porque mostra, mais uma vez, como muitos dos juízes entrevistados fizeram, uma postura no sentido de amenizar as oposições ao Plano, evitando falar delas e enfrentá-las, apenas agindo no sentido de consolidar o comprometimento de pessoas que já se apresentavam favoráveis à proposta do Plano.

Nesse norte, insistiu-se na questão das resistências, agora direcionando o foco ao corpo da magistratura. Mesmo assim, o entrevistado respondeu que não houve resistência, “não, resistência propriamente, não. O que houve foi a falta de interesse, por desconhecimento de, vamos dizer assim, de detalhes do Plano de Gestão pela Qualidade”⁵⁴⁴.

Com isso, sua fala novamente reproduz o discurso oficial, não qualificando as oposições como formas de resistência ao Plano e atribuindo-as ao desconhecimento daqueles que a manifestam sobre a gestão da qualidade. Assim, essa postura parece explicar porque o Plano não alcançou um desenvolvimento expressivo no Poder Judiciário como um todo, sendo apenas localizado nas áreas em que um pequeno grupo de pessoas, dentre os quais alguns magistrados, está comprometido com a sua realização.

Nessa trilha, a fala do entrevistado, quando se perquiriu sobre o funcionamento do PGQJ, expressa melhor essa realidade, pois segundo ele

o Plano no início não deslanchou, essa é a minha avaliação, porque estava sendo colocado, primeiro, antes de motivação, a parte propriamente técnica. Então, isso assustava muito o pessoal, também, porque achavam que aí iam ter mais trabalho, além do que eles já têm. Iam ter que aprender técnicas, que eles entendiam que só ia, vamos dizer, aumentar o tempo, o que é um equívoco. Por tudo isso é que o caminho que nós tomamos, de motivar, é que houve tanta adesão, o que impressionou. Agora, uma coisa também deve ficar registrada, que se a chama do Plano de Gestão pela Qualidade do Judiciário permaneceu desde o início até hoje, se deve, basicamente, ao Escritório da Qualidade. E, no Escritório da Qualidade, à [ele cita a servidora dirigente do Escritório, também entrevistada] Se não fosse ela, é a minha avaliação, o Plano de Gestão pela Qualidade teria caído no esquecimento. Foi ela sempre que manteve acesa essa chama da qualidade. Por um detalhe, é que desde as primeiras adesões, mesmo anteriores à minha época, ela mantinha o vínculo com essas áreas. Essas áreas de adesão não se sentiam abandonadas, elas mantinham o vínculo com a qualidade. E a qualidade, então, por incrível que pareça, ela tinha, ela era personalizada [nela]. Em qualquer lugar do Estado se falar na qualidade, desde aquela época, era falar [nela]. Ela foi a pessoa mais fantástica que conheci nessa área e, mais um outro detalhe, é a importância dela, porque o Judiciário, na sua atividade, é uma atividade muito, assim, é muito conservadora, o que fica um pouco mais demorado para se avançar, se modernizar e alterar as rotinas. E ela, então, com o seu modo todo pessoal de encaminhar os assuntos da qualidade é que foi abrindo esses espaços. E isso eu digo em época anterior à minha gestão, que eu fiquei sabendo, que a qualidade caminhava exatamente nos passos [dela], porque era ela que ia,

⁵⁴⁴ Depoimento de desembargador da 5ª. Câmara Cível do TJRS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 10 de maio de 2006.

vamos dizer assim, manter contato nas diversas áreas do Estado, do Judiciário.⁵⁴⁵

O entrevistado, ainda, acrescenta que teme, do mesmo modo que outros juízes envolvidos com o PGQJ, que haverá um esquecimento desse trabalho se a referida servidora um dia se desligar do Escritório da Qualidade. Diante disso, questionou-se o entrevistado sobre a inserção dos juízes e desembargadores no Plano, para verificar se, mais uma vez, ele confirmaria o discurso oficial e a situação acima relatada. Nesse norte, ele respondeu o seguinte:

É como eu disse, não é que houvesse propriamente uma resistência, o que havia mais era desconhecimento e a idéia equivocada de que a qualidade, vamos dizer assim, a idéia da qualidade puramente técnica assustava, assim, em razão do próprio volume de serviço que já se tem no Judiciário. Então, assim, o raciocínio era esse, para quem não conhecia bem o significado, o objetivo da aplicação do Plano, era a idéia de que eles teriam mais trabalho. Então, por isso não havia interesse, não que houvesse resistência, porque toda vez que a gente mantinha contato com as Comarcas, e sempre participavam juízes, sempre tinha a presença do juiz, a partir da adesão deles, eles eram os líderes. Tanto que hoje há vários juízes aí no interior afora que são pessoas que ajudam a [...] levar adiante a qualidade. E, por sinal, uma das razões que a qualidade, também um outro motivo que ela se expandiu, foi porque juízes que estavam numa Comarca inicial, numa cidade pequena, de repente ele foi promovido para uma maior e ele levava essa idéia da qualidade para lá. E aí, começou a se alastrar, como eu disse. Uma das razões era essa, porque ele mesmo se encarregava de procurar a qualidade de novo para fazer a adesão daquela Comarca, da nova Vara, a nova Comarca em que ele estava, junto com outros colegas. Então, isso foi se multiplicando e a participação dos juízes, a partir da adesão, sempre foi efetiva. Os juízes e servidores, em geral.⁵⁴⁶

Nesse sentido, o desembargador mostra, novamente, como está consolidada a dependência do desenvolvimento do PGQJ à atuação isolada de algumas poucas pessoas, as quais se mostram efetivamente envolvidas nele. Dessa forma, resta cristalino porque o Plano somente apresenta resultados em algumas das 181 (cento e oitenta e uma) unidades aderentes. O PGQJ só é realizado, ou seja, suas medidas são postas em prática nas unidades pelas quais passou o pequeno grupo de pessoas com ele comprometido. E, comprova que não há tentativa, por parte dessas pessoas, de realmente combater as resistências sofridas pelo Plano, pois, parece que, para continuarem estimulados a realizarem seu trabalho com a gestão da qualidade, precisam olhar adiante desse problema, deixando-o de lado.

É por essa razão que o discurso oficial sobre o PGQJ procura amenizar o impacto das resistências e ressaltar os resultados que foram alcançados até o momento. Os responsáveis pelo Plano fazem isso para valorizar o trabalho realizado pelas pessoas com ele comprometidas, porque é preciso manter esse esforço, a fim de que não sucumba às resistências. Assim, segundo o desembargador entrevistado, trata-se de “...uma questão que

⁵⁴⁵ Depoimento de desembargador da 5ª. Câmara Cível do TJRS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 10 de maio de 2006.

⁵⁴⁶ Id.

tem que ter uma continuidade. Se não tiver uma continuidade, vai cair no esquecimento o que se conseguiu, o que se conquistou e vai ficar na mesmice...⁵⁴⁷.

Nesse passo, segundo ele, isso ocorre porque o envolvimento e o trabalho com a gestão da qualidade é algo que advém do próprio perfil das pessoas, já que segundo ele

...a questão da qualidade como um todo, ela quase que é inata em determinadas pessoas, que já têm a qualidade e fazem ela aflorar por intuição, sem maior esforço, e ajudam a contagiar os outros. [...] ...uma pessoa que tem que ter desprendimento, quer dizer, tem espírito de solidariedade, de doação. E isso é uma coisa que está inata na pessoa, são características. E uma pessoa assim faz irradiar muita coisa boa. E a qualidade é isso, a partir do relacionamento. Por isso é que nós achamos que tínhamos que levar para o lado da motivação. E tivemos sorte. E a prova é essa, que em razão, a partir do momento que nós partimos para esse lado da motivação, o número de adesão foi, assim, uma coisa gigantesca, deslançou de uma forma que espantou todo mundo.⁵⁴⁸

Por fim, o desembargador refere que esse trabalho de continuidade e de motivação é dificultado pela mudança de gestão, a cada dois anos, da Alta Administração do TJRS, pois “...cada um, cada Administração tem as suas prioridades...”, o que faz com que o PGQJ, por vezes, não obtenha muitos investimentos. Portanto, verificada a perspectiva do desembargador que ainda atua no âmbito do Plano, passa-se ao exame do depoimento do desembargador aposentado, o qual participou da sua concepção.

O desembargador aposentado foi Presidente do TJRS e participou da elaboração do PGQJ. Escolheu-se fazer a análise da entrevista com esse desembargador por último porque nela há dados sobre a intenção inicial que motivou a criação do Plano. Com isso, será possível comparar a realidade atual do Plano com a idéia que o fundamentou. Desse modo, segue abaixo a exposição das informações obtidas na entrevista com o referido desembargador.

O desembargador refere que desde que fora Presidente da Câmara de Vereadores de uma cidade do interior do Estado, percebeu que era necessário estudar Administração, para melhor gerir seu trabalho, porque na Faculdade de Direito não obteve esses conhecimentos técnicos. Quando ingressou na magistratura, o entrevistado verificou que havia muitos problemas nos processos, no que tange a nulidades e erros, que impediam um bom e célere andamento. Em face disso, começou a aplicar noções de administração nas rotinas de trabalho do Poder Judiciário.⁵⁴⁹

Nesse passo, porque se atualizava sempre sobre assuntos administrativos, ao assumir cargo na Alta Administração do TJRS, verificou que a corrente administrativa que melhor se adequava à atividade do Poder Judiciário era a gestão pela qualidade, porque era a teoria que

⁵⁴⁷ Depoimento de desembargador da 5ª. Câmara Cível do TJRS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 10 de maio de 2006.

⁵⁴⁸ Id.

⁵⁴⁹ Id.

permitia aproveitar os ensinamentos clássicos de administração, ao mesmo tempo, em que atendia as necessidades de mudança da época. Então, antes de assumir o referido cargo, chamou profissional da gestão pela qualidade para fazer palestras sobre isso para os servidores e magistrados. Em seguida, trabalhou na elaboração do PGQJ, que foi aprovado, por unanimidade, pelo Órgão Pleno do Tribunal. Assim, sugeriu que a aplicação do PGQJ deveria começar pelo Tribunal, para só depois ser expandido para o primeiro grau de jurisdição. Então, iniciou a utilização da gestão pela qualidade num dos Departamentos do Tribunal, realizando o primeiro programa-piloto de implantação.⁵⁵⁰

Segundo o entrevistado, nessa época havia um Gabinete de Planejamento, no qual seis administradores auxiliaram, junto ao Escritório da Qualidade, a implantar o PGQJ. Devido aos primeiros resultados, foram feitos cursos para preparar os servidores e os juízes, para que fosse possível expandir o PGQJ. Mais tarde o Gabinete de Planejamento foi extinto, dispensando-se os administradores. Porém, o PGQJ continuou e foi possível formar pessoal interno para instruir os demais.⁵⁵¹

De acordo com o desembargador, a idéia de adotar a qualidade no Poder Judiciário surgiu de sua experiência como juiz. Nesse sentido, ele relata que, quando estava na primeira instância, pedia ao Escrivão que trouxesse os processos ao seu gabinete e olhava cada um deles, para verificar, do início ao fim, se havia algum erro ou nulidade. Então, de acordo com ele, isso significava que “...fazia qualidade sem saber...”⁵⁵². Nesse passo, segundo o entrevistado, a qualidade, na atividade judiciária, relaciona-se ao “...exame de todas as questões, de todos os processos”⁵⁵³.

Nesse viés, ele relatou que entendeu haver necessidade de se aplicar a qualidade no Judiciário quando, já como desembargador no TJRS, verificou que um número muito expressivo de processos chegava à segunda instância sem ninguém ter percebido que havia nulidades nesses feitos. Então, para ele, “...o que tem que acontecer no processo é que todas as fases tem que passar pela qualidade, quer dizer, quando o juiz recebe o processo [...], ele tem que verificar se o processo está bom, se está em condições de ser distribuído...”⁵⁵⁴.

Ainda, o entrevistado entende que o mesmo deve ser feito pelos demais auxiliares da justiça. Ou seja, todos têm que verificar o processo com cuidado, em cada fase, em cada ato, para evitar e corrigir erros. Segundo ele, não é admissível verificar os defeitos no final, na

⁵⁵⁰ Informações obtidas em entrevista com desembargador aposentado, realizada em Porto Alegre, em 29 de maio de 2006.

⁵⁵¹ Id.

⁵⁵² Id.

⁵⁵³ Id.

⁵⁵⁴ Id.

hora da entrega do produto, é necessário fazer isso antes, desde o início. Então, ele refere que comparava o processo judicial “...a um processo de montagem de produto”⁵⁵⁵. Os erros aconteciam por descuido, desídia, porque as pessoas não conferiam os atos processuais enquanto eles eram realizados ou logo após serem realizados, fazendo com que os erros e nulidades persistissem, contaminando todo o processo, impedindo uma boa prestação jurisdicional. Assim, de acordo com ele, “...fase por fase tu tens que estar conferindo, [...], desde a citação até a execução...”⁵⁵⁶.

Ademais, segundo o entrevistado, para que a gestão da qualidade funcione, “...tem que levar a sério, [...], todos têm que se envolverem...”⁵⁵⁷. Nesse passo, de acordo com ele, é necessário “...tratar bem os servidores, orientar. Então, não é um regime autocrático, tipo Taylor, Fayol, que, naquela época, era normal. Não. A gente está convencendo o servidor de que ele está prestando um serviço, a responsabilidade social...”⁵⁵⁸. Assim, conforme o desembargador “...qualidade tem que ser levada a sério em todas as fases do processo...”⁵⁵⁹, pois, se todos os agentes que atuam no processo tivessem esse cuidado, os erros e o tempo perdido nos processos diminuiriam. Portanto, a fala do desembargador denuncia que o PGQJ foi criado para todos os agentes do Poder Judiciário, isto é, para ser aplicado por juízes e servidores, de modo igual, no exercício de todas as fases de suas funções.

Diante disso, questionou-se o desembargador se durante a elaboração e implantação do Plano houve alguma oposição por parte dos magistrados e servidores. Com isso, o entrevistado respondeu que não houve qualquer oposição, pois o Plano foi

...aprovado, por unanimidade pelo Tribunal, [...]. Os servidores abraçavam voluntariamente, com entusiasmo. [...] Nada foi imposto. [...] O pessoal era entusiasmado [...]. [Havia] colaboração, entendimento, respeito. Nas Comarcas, era um ou outro servidor que tinha algum problema⁵⁶⁰

Ademais, conforme o desembargador, havia juízes que não acreditavam na qualidade, que diziam que isso era “bobagem”⁵⁶¹. Nesse sentido, de acordo com ele, “...tinha uns que não, que, vamos dizer assim, não achavam, que não entendiam bem, talvez. [...] As críticas eram normais, de quem não entende. Não era uma oposição”⁵⁶².

Em face disso, verifica-se que, mesmo apresentando que o PGQJ foi elaborado para ser utilizado por juízes e magistrados, a fala do desembargador não difere muito dos

⁵⁵⁵ Depoimento de desembargador aposentado, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 29 de maio de 2006.

⁵⁵⁶ Id.

⁵⁵⁷ Id.

⁵⁵⁸ Id.

⁵⁵⁹ Id.

⁵⁶⁰ Id.

⁵⁶¹ Id.

⁵⁶² Id.

depoimentos dos demais entrevistados. Assim, sua fala relaciona-se ao discurso oficial, pois procura ignorar as críticas, não as classificando como resistências ou oposições e atribuindo-as ao desconhecimento daqueles que as manifestam. Portanto, como ex-integrante da instituição, o argumento por ele utilizado tenta preservá-la como tal.

Nessa trilha, o desembargador, como os demais juízes ouvidos, procura destacar as vantagens e resultados que a gestão pela qualidade traz aos serviços judiciários. Com isso, segundo o entrevistado, “...a qualidade quer [...] evitar erros, quer ganhar tempo e simplificar. É uma colaboração”⁵⁶³. Ou seja, na perspectiva do desembargador, trata-se de uma ferramenta para auxiliar o trabalho dos servidores e dos juízes nos processos, a fim de que se obtenha uma prestação jurisdicional melhor e mais célere. Em função disso, ele afirma ver na gestão pela qualidade a forma mais adequada para o enfrentamento dos problemas do Poder Judiciário. Nesse viés, ele condena as propostas de reformas processuais que tendem a impedir recursos, porque

...não é aí a demora, a demora é na falta de qualidade, não aproveitam o tempo, erram. Quer dizer, errar é humano, mas nós temos que nos policiar. [...] Todos nós erramos. Agora, se tem um colaborador, quando tu entregas o serviço, aquele que recebe, a qualidade diz destinatário, o destinatário tem que conferir [...] não é só humanizar o tratamento, tu tens que verificar o serviço em si.⁵⁶⁴

Desse modo, esse aspecto da sua fala parece diferir um pouco do discurso oficial, pois, ao contrário deste, critica outros elementos referentes à busca por melhorias no processo, em vez de utilizá-los como meio de desviar a atenção da dificuldade do Poder Judiciário em aceitar sua parte na responsabilidade pelos problemas da prestação jurisdicional. Por essa razão, ele afirma que a qualidade possibilita uma sensibilização pessoal e jurídica dos juízes e servidores, permitindo-lhes “...reduzir o tempo, evitar os erros e julgar com justiça”⁵⁶⁵. Por fim, o desembargador afirma que a gestão da qualidade, para obter esses resultados, exige a manutenção constante do trabalho realizado. Assim, de acordo com ele,

Claro que esse trabalho tem que ser continuado, tem que ser demonstrado, tem que mostrar vantagem para o juiz, vantagem para o servidor. Não é ofensa nenhuma o Oficial de justiça dizer “olha, Senhor Escrivão, está faltando o endereço aqui, o senhor conferiu lá?” [se referindo a um mandado de citação], não é ofensa nenhuma o Escrivão chegar para o Oficial de justiça e dizer “olha, essa certidão aqui está errada, quem sabe, tu não mudas essa aqui e bota uma outra aí embaixo, é falha essa certidão”. Pode falar até com o juiz: “olha Doutor, o senhor esqueceu de assinar a sentença”. Qual o problema? [...] Então, tem que continuar o entusiasmo, demonstrar para os juízes e servidores. [...] Quem é que não quer um trabalho limpo, bom, sério? [...] Agora, tem que ter prosseguimento [...]. Tem que convencer as pessoas do que se pode fazer...⁵⁶⁶

⁵⁶³ Depoimento de desembargador aposentado, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 29 de maio de 2006.

⁵⁶⁴ Id.

⁵⁶⁵ Id.

⁵⁶⁶ Depoimento de desembargador aposentado, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 29 de maio de 2006.

Diante de todas as informações trazidas pelo desembargador, a sua fala, apesar de, em muitos aspectos, corresponder ao discurso oficial sobre o PGQJ, revela a distância que existe entre a intenção inicial do Plano, que era de abranger a todos os agentes do Poder Judiciário, e a sua realidade atual. Assim, deve-se verificar se essa distância é percebida pelos demais envolvidos no Plano. Então, a seguir, passa-se a examinar os demais grupos de participantes do PGQJ.

2.1.2. A visão dos servidores acerca do *Plano de Gestão pela Qualidade do Judiciário*: a relação entre funcionários e magistrados na administração judiciária

No item acima se constatou qual é a posição dos magistrados quanto ao PGQJ, revelando o discurso institucional referente a essa questão e a discrepância entre a sua proposta e a realidade. Em face disso, o segundo grupo de pessoas entrevistadas é composto por servidores do Poder Judiciário. Desse modo, foram ouvidos uma servidora que trabalha, exclusivamente, no Escritório da Qualidade, uma servidora de uma Comarca do interior do Estado e dois servidores membros da Diretoria do Sindicato dos Servidores da Justiça do Rio Grande do Sul (SINDJUS). Os servidores entrevistados representam diferentes perspectivas sobre o PGQJ e sobre a atuação dos magistrados com relação a este, ao mesmo tempo em que trazem alguns elementos comuns. Em face disso, a exposição dos dados coletados será iniciada pelos elementos obtidos na entrevista realizada com a servidora do Escritório da Qualidade.

Nesse passo, a primeira servidora ouvida foi a Dirigente de processos do Escritório da Qualidade. Trata-se de pessoa que participa ativamente do PGQJ, desde sua criação, em 1994, liderando as atividades que dizem respeito ao referido Escritório. Em função disso, como verificado a partir do depoimento de alguns dos magistrados entrevistados, ela se tornou uma das maiores agentes da disseminação e busca pela concretização do PGQJ. Diante disso, ela traz informações próprias de um elemento interno da organização, inserindo-se na lógica do discurso oficial relativo ao PGQJ.

Com isso, inicialmente, a entrevistada apresentou as razões que determinaram a criação do Plano. Nesse sentido, de acordo com ela, o que motivou a implantação do PGQJ foi "...a preocupação com a melhoria dos serviços prestados, a mudança de alguns paradigmas ultrapassados, [...], ver a necessidade das pessoas atendidas por uma celeridade, eficiência e

por um melhor atendimento”⁵⁶⁷. No que concerne à referência aos paradigmas que o PGQJ pretendeu mudar, quando questionada sobre quais seriam estes, ela respondeu que se tratava de superar o paradigma que chama de “o sempre foi assim”. Este, conforme a entrevistada, diria respeito à posição dos servidores públicos quanto à repetição de rotinas de trabalho antigas, porque, desde o seu ingresso no quadro de pessoal do Estado, aqueles seriam os procedimentos tradicionalmente adotados por todos.

Ademais, a entrevistada revela alguns detalhes referentes ao início da implantação do Plano. Segundo ela, antes da operacionalização do PGQJ nas unidades judiciárias, através de programas-pilotos e pelo programa de adesões, ocorreu um treinamento inicial, dirigido a diversos componentes da estrutura do Poder Judiciário, realizado por uma empresa de consultoria de gestão, contratada pelo TJRS⁵⁶⁸. Ela explica como se deu o referido treinamento nos seguintes termos:

Nós tínhamos uma empresa contratada e nós treinávamos cerca de trinta e cinco pessoas por mês. [...] Juízes, desembargadores, chefias e aí foi se alastrando, pegando outras pessoas. Isso durou, aproximadamente, dois anos. Foi, então, até o início de 1996. Aí, em meados de 1996, em decorrência da necessidade de redução de custos, nós não conseguimos mais verba para contratar [...a empresa]. Então, o caminho foi encontrar recursos internos, para que pudesse continuar esse treinamento. [...] ...treinamos pessoas da Consultoria Interna, nesse sentido de instrutoria. As pessoas que tinham algum perfil, interesse ou os dois, se reuniram, então, para tentar traduzir a linguagem da iniciativa privada numa linguagem nossa. Daí, nós criamos todo o nosso treinamento, desde a concepção, da idéia do que seria trazido, até apostila, material didático, tudo. E isso, originalmente, aconteceu em razão disso que eu acabei de referir, uma questão orçamentária.⁵⁶⁹

Além disso, a entrevistada esclarece que, a partir desse treinamento, os conceitos da gestão pela qualidade foram interpretados, para sua aplicação no cenário do Poder Judiciário. Segundo ela, “...a gente trabalhou o conceito dentro dos nossos processos, dentro dos nossos produtos, dentro dos nossos serviços, insumos, os nossos clientes, os nossos fornecedores, identificando, então, aqui dentro, o que seriam, onde estariam esses conceitos ...”⁵⁷⁰.

Esse foi, segundo a entrevistada, um passo importante para o desenvolvimento do PGQJ. Nesse viés, para a servidora, o impedimento da continuidade do trabalho da empresa de consultoria, por questões orçamentárias, foi benéfico ao Plano. De acordo com ela, esse

⁵⁶⁷ Depoimento da Dirigente de processos do Escritório da Qualidade, realizada em Porto Alegre, em 19 de abril de 2006.

⁵⁶⁸ A empresa contratada pelo TJRS para realizar o treinamento de seu pessoal para a implantação do PGQJ foi a FUNDATEC. A referida empresa foi contatada para participar da pesquisa, mediante a entrevista de consultores que tivessem trabalhado no âmbito do PGQJ. No entanto, a empresa, através de ligação telefônica, realizada por uma de suas secretárias, respondeu que os seus consultores não poderiam conceder entrevistas sobre o trabalho realizado junto ao PGQJ, em razão de cláusula referente ao sigilo das informações e operações realizadas, presente no contrato firmado com o Poder Judiciário do Rio Grande do Sul.

⁵⁶⁹ Depoimento da Dirigente de processos do Escritório da Qualidade, realizada em Porto Alegre, em 19 de abril de 2006.

⁵⁷⁰ Id.

fato

...acabou nos trazendo um ganho inestimável, que nós não tínhamos nem idéia. Que ganho foi esse? Que as resistências que havia até então, em razão de que ‘ah, isso só dá certo na iniciativa privada, só dá certo na indústria’, porque a linguagem era de lá, se voltou para o lado contrário.⁵⁷¹

Frente a isso, a fala da entrevistada revela que houve resistências à implantação do PGQJ. Nessa trilha, do seu discurso se depreende que estas oposições, porque modificadas a partir da tentativa de tradução da linguagem da gestão pela qualidade ao contexto judiciário, pareciam direcionadas à participação de uma empresa externa e à utilização de uma linguagem cunhada no seio da administração privada. Assim, essas resistências revelam a típica oposição dos membros do Poder Judiciário à inserção, no seu âmbito de atuação, de elementos externos. Então, questionada sobre quem manifestou tais resistências, se foram os juízes ou os servidores que as exprimiram, a servidora disse o seguinte:

Essa resistência é uma resistência natural por parte de todos, de uma maneira geral, decorrente, atribuo eu, principalmente, do desconhecimento, porque, na verdade, a partir do momento em que as pessoas conheceram, [...], elas passaram a conhecer e passaram a acreditar. E as resistências vão caindo, à medida que as pessoas conhecem, porque aí vêem que tem mais vantagens, vamos dizer, do que desvantagens, se é que elas existem.⁵⁷²

Nesse sentido, a resposta da entrevistada reflete o discurso oficial da instituição, isto é, daqueles que estão realmente envolvidos com o PGQJ. Esse discurso foi verificado, também, nos depoimentos de muitos dos juízes entrevistados. Trata-se de um discurso que expressa, até certo ponto, a realidade de que somente alguns poucos membros do Poder Judiciário efetivamente estão comprometidos com a realização do Plano e a sua frustração com essa conjuntura. Mas, ao mesmo tempo, o discurso procura preservar o Poder Judiciário, enquanto instituição, sem denunciar, de modo explícito, essa situação.

A questão das resistências opostas ao PGQJ fica mais clara pela análise de outras informações fornecidas pela entrevistada. Nesse passo, ela aponta que, apesar dos esforços realizados para adaptar a linguagem técnica da gestão pela qualidade ao contexto do Poder Judiciário e dos treinamentos, foram poucas as adesões ao PGQJ, em 1996, ano em que iniciou o programa de adesões. Segundo ela, as adesões apenas aumentaram de modo significativo durante a gestão, como Coordenador do Plano, de um determinado desembargador. Este, de acordo com ela, se comprometeu com o desenvolvimento do PGQJ,

⁵⁷¹ Depoimento da Dirigente de processos do Escritório da Qualidade, realizada em Porto Alegre, em 19 de abril de 2006.

⁵⁷² Id..

pois, “... pessoalmente se envolveu com a idéia da disseminação da qualidade...”⁵⁷³, em razão de seu perfil de liderança. Assim, o PGQJ, para se desenvolver, não contou com o engajamento maciço da instituição judiciária, mas dependeu de esforços individuais, daqueles que nele estavam realmente empenhados.

Ademais, questionada acerca do funcionamento do PGQJ, a entrevistada apresenta outros elementos que expressam a mesma situação. Isso porque, segundo ela, quem realiza a maior parte das tarefas relativas ao PGQJ,

...normalmente, é o pessoal do Escritório da Qualidade. [...] Tu levava a informação, [...], a pessoa se interessa e aí, o que ela faz, ela adere. Aí, nós temos um momento simbólico, que é a solenidade de adesão, que é para reafirmar os valores do Plano, etc., de quem está se comprometendo com essa idéia. Aí, as pessoas recebiam, até então, um treinamento, para fazer isso. Antes ou depois, daí dependia do conhecimento que as pessoas tinham sobre isso. Na seqüência, vai uma Consultoria. Quem é que faz essa Consultoria? Servidores do quadro que colaboram espontaneamente para essa atividade. De que forma? Visitando as unidades próximas à sua Comarca, do seu local de trabalho, e dando apoio técnico necessário à implantação da qualidade, seja no início, seja no desenvolvimento.⁵⁷⁴

Diante disso, constata-se que são os servidores os agentes que realizam, cotidianamente e em sua maioria, as medidas propostas pelo PGQJ. Nessa trilha, questionou-se a entrevistada sobre o modo pelo qual, então, os juízes se inserem no PGQJ. Em face disso, ela respondeu que o PGQJ influencia o andamento dos processos judiciais “...através da melhoria, da racionalização, da padronização. Claro que isso não é uma coisa que vai para os juízes, é criada pelo juiz e sua equipe, juntos. [...] Essa dinâmica é para qualquer um...”⁵⁷⁵. Essa resposta, mais uma vez, liga a fala da entrevistada ao discurso institucional. Isso porque, ela, inicialmente, deixa transparecer, ainda que de modo discreto, que o PGQJ está mais voltado para as questões cartorárias, concernentes ao trabalho dos servidores, do que para as atividades dos magistrados. Porém, em seguida, ela procura preservar a instituição, ao ressaltar que a dinâmica de realização do Plano abrange a todos.

Por fim, a entrevistada afirma que o PGQJ tem auxiliado a reduzir os problemas da prestação jurisdicional, tais como a morosidade processual, destacando os resultados apresentados. Porém, ela adverte que

...a qualidade não é uma panacéia, ela trabalha, como está explícito, na melhoria, busca por melhoria. A morosidade se deve a outros fatores [...] Mas a qualidade vem, com certeza, para contribuir, isso eu não tenho a menor dúvida, mas naquilo que está ao alcance fazer, porque tem coisas que fogem ao nosso alcance...⁵⁷⁶

⁵⁷³ Depoimento da Dirigente de processos do Escritório da Qualidade, realizada em Porto Alegre, em 19 de abril de 2006.

⁵⁷⁴ Id.

⁵⁷⁵ Id.

⁵⁷⁶ Id.

Desse modo, o discurso oficial é reproduzido pela entrevistada, já que ela afirma os benefícios da gestão pela qualidade, ao mesmo tempo em que isenta o Poder Judiciário de responsabilidade pelos problemas processuais, atribuindo-os a outras causas externas à instituição. No entanto, há razões para que a entrevistada defenda o PGQJ e o Poder Judiciário.

Nesse viés, essa defesa se justifica pelo íntimo envolvimento da entrevistada com o Plano, pois é membro de sua estrutura e dele participa desde sua criação. Ademais, deve-se lembrar que ela é o membro mais atuante dessa estrutura, sendo, segundo alguns dos juízes entrevistados, a maior responsável pelo desenvolvimento e manutenção do PGQJ. Desse modo, é natural que seu discurso se coadune com o dos demais componentes da instituição e se direcione no sentido de defendê-lo, mesmo quando, ainda que involuntariamente, aponte seus problemas. Assim, analisada a perspectiva da servidora inserida na estrutura oficial do PGQJ, passa-se ao exame das informações colhidas junto a uma servidora de uma Comarca do interior do Estado, na qual há intensa participação no Plano.

A servidora entrevistada é Escrivã da Direção do Foro da Comarca de Santa Maria. Sua escolha para participação na pesquisa se deu em razão do grande destaque adquirido pela Comarca em que ela desempenha suas funções quanto à implantação e resultados do PGQJ, pelo mesmo critério utilizado para a escolha dos juízes dessa Comarca que também foram entrevistados. Ademais, a servidora entrevistada participou da elaboração do Plano de Gestão da sua Comarca e se dedica à sua implementação, em razão de exercer atividades na Direção do Foro. Desse modo, passa-se à análise dos dados coletados na entrevista por ela concedida.

Ao ser questionada acerca da criação do PGQJ e do Plano de Gestão da Comarca, a entrevistada afirma que possui poucos conhecimentos acerca da origem do PGQJ, porque, na época em que este foi elaborado, segundo ela, “...nós da Justiça de primeiro grau, nós não fazíamos esse acompanhamento e não tínhamos essa idéia de gestão...”⁵⁷⁷. Nesse passo, ela aponta que essa falta de conhecimento sobre questões relacionadas à gestão foi uma das razões pelas quais a Comarca apenas aderiu ao PGQJ, que existe desde 1994, no ano de 2003. Com isso, de acordo com a servidora,

...nós sempre tivemos, temos ainda, uma deficiência de comunicação interna. Então, isso nunca nos foi passado de forma a que nos estimulasse a aderir. Por isso nós não conhecemos toda a realidade que cercou o início do Plano de Gestão do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul, não conhecemos...⁵⁷⁸

Frente a isso, foi a partir dessa situação de falta de diálogo institucional que se

⁵⁷⁷ Depoimento da Escrivã da Direção do Foro da Comarca de Santa Maria, realizada em Santa Maria, em 09 de maio de 2006.

⁵⁷⁸ Id.

resolveu elaborar, na Comarca de Santa Maria, um Plano de Gestão próprio. Ademais, outro motivo para a criação de um Plano próprio da Comarca foi, conforme a servidora, o fato de que “..o Plano do Tribunal, ele é um plano genérico, ele não contemplava ações específicas...”⁵⁷⁹. Desse modo, a entrevistada descreve o contexto de criação do Plano da Comarca da seguinte forma:

O Plano de Gestão da Comarca de Santa Maria surgiu da adesão maciça de todas as Varas da Comarca de Santa Maria, em setembro de 2003, ao Plano de Gestão pela Qualidade do Judiciário, ao PGQJ do Tribunal de Justiça. A idéia inicial que se tinha era de que nós seríamos conduzidos pelo Tribunal de Justiça a desenvolver um processo de gestão. Mas, isso não aconteceu, pela pequena estrutura que o Tribunal de Justiça tem e porque a Administração não estava tão centrada, como está há cerca de dois anos para cá, em gestão. E isso não era tão moderno nos setores públicos e até nas empresas, se questionar a gestão, gestão dos processos, gestão do trabalho. Então, assim surgiu o Plano de Santa Maria. Daí, isso aconteceu em 2003 [...] Daí, nós tínhamos um problema em Santa Maria: nós não tínhamos pessoas voltadas, dentro da Administração, da Direção do Foro, que se dispusessem a trabalhar com isso ou que tivessem perfil para isso. Daí, em 2004, nós fizemos um remanejamento de escrivães, que foi quando eu vim para cá [para a Direção do Foro...], ...eu vim para trabalhar em gestão, porque eu entendia que isso tinha que ser feito [...] Nós cadastramos no nosso serviço voluntário um assessor de gestão, que é um professor da Universidade Federal [...]. Então, a primeira coisa que nós fizemos foi buscar assessoria técnica para a gestão, que nos faltava e nós não tínhamos do Tribunal e nós não tínhamos ou não temos previsão orçamentária para isso no Tribunal e nas Comarcas, tampouco as Comarcas tinham autonomia. Nós buscamos uma autonomia gerencial, com uma assessoria administrativa, e começamos, primeira coisa que nós fizemos, nós fizemos uma avaliação, segundo os critérios de excelência do Programa Nacional de Qualidade, ministramos palestras para os servidores [...]. Daí, nós chegamos à conclusão de que nós precisávamos ter um plano de ação. Outro problema que nós tínhamos, que trouxe o surgimento do Plano de Gestão, é que todo ano muda o juiz Diretor do Foro e cada vez que muda, essa pessoa vem com a sua política de trabalho, e às vezes ele não tem experiência em administração e ele não tem um planejamento de administração. A nossa idéia era fazer com que mudassem as pessoas, mas não mudasse, ou melhor, se tivesse uma política institucional de administração, que é o Plano de Gestão.⁵⁸⁰

Em face disso, questionou-se a entrevistada sobre como ocorre o funcionamento do Plano de Gestão da Comarca. Com isso, a servidora explicou que o Plano consiste em trinta ações, as quais foram traçadas para realização durante a gestão de 2005/2006⁵⁸¹. Dentre as diversas atividades mencionadas pela entrevistada, ela destaca a formação de um sistema de administração compartilhada do Foro. No entanto, ela destaca que muitos servidores estão envolvidos no Plano, mas, no âmbito da administração compartilhada, não há valorização de suas propostas. Nessa trilha, segundo ela,

...para executar esse Plano, nós temos uma administração compartilhada, em que

⁵⁷⁹ Depoimento da Escrivã da Direção do Foro da Comarca de Santa Maria, realizada em Santa Maria, em 09 de maio de 2006.

⁵⁸⁰ Id.

⁵⁸¹ No terceiro capítulo da primeira parte do trabalho, já se expôs sobre as ações e áreas abrangidas pelo Plano de Gestão da Comarca de Santa Maria, quando foram abordados os resultados oficiais do PGQJ divulgados pelo Poder Judiciário riograndense em sua página na Internet. Desse modo, para não haver repetição, remete-se à referida parte do trabalho, p. 87-96

todos os magistrados podem opinar, e eles só não opinam se eles não querem. Mas, eles podem opinar na administração do Foro e os servidores têm relativa participação nessa administração compartilhada, porque ainda não existe uma, não existe a mesma igualdade entre magistrados e servidores no peso de suas opiniões na administração. Isso é inegável. Isso é uma realidade que eu estou te passando. Acredito que não seja uma visão só minha, mas de vários servidores aqui.⁵⁸²

Nesse sentido, verifica-se que os servidores estão envolvidos e participam da realização do Plano da Comarca, mas sem qualquer influência nas decisões de ordem administrativa. Com isso, parece haver um entendimento parcial do que seja administração compartilhada, a qual pressupõe a abrangência de todos os envolvidos da mesma maneira, já que, ali, há desigualdade entre magistrados e servidores.

Frente a essa situação, questionou-se sobre como se deu a implantação do PGQJ e do Plano próprio na Comarca. Nesse passo, a servidora explicou que

A implementação do Plano de Gestão foi, primeiro foi curso aos servidores, depois foi a avaliação, depois foi a elaboração dos objetivos, se formou um Comitê de Gestão, que seria o comitê responsável por gerir as ações do Plano, por verificar o andamento, por sugerir atividades, onde se pudesse fazer o desenvolvimento dessas ações e este grupo é o grupo que vêm trabalhando mais.⁵⁸³

Diante disso, perguntou-se à entrevistada quem compõe o Comitê de Gestão, a fim de verificar quais membros atuam efetivamente na realização do Plano. Com isso, a entrevistada respondeu o seguinte:

O comitê de gestão é composto por pessoas que foram escolhidas pelo Diretor do Foro, a partir da sua participação na formulação do Plano e do interesse demonstrado pelas atividades de gestão. São vários escrivães, alguns oficiais ajudantes, dois juízes. São cerca de quinze pessoas que o compõem.⁵⁸⁴

Nesse diapasão, percebe-se que o envolvimento dos juízes na realização do Plano aparenta ser pequena, já que, no grupo que constitui o Comitê de Gestão, eles formam uma minoria. Em função disso, perguntou-se à servidora se outros magistrados participavam das ações relativas ao Plano. Ela respondeu que há, sim, outros juízes envolvidos na implementação do Plano, inclusive na execução das ações ali previstas, como a elaboração de manuais de rotinas cíveis, o levantamento de dados estatísticos, dentre outras coisas.⁵⁸⁵

Frente a essa resposta, questionou-se sobre a quantidade de juízes envolvidos no Plano, se eram todos ou apenas alguns. Nesse viés, a entrevistada respondeu o seguinte: “Não, não são todos os juízes que participam, porque não são todos que, não são todos que se

⁵⁸² Depoimento da Escrivã da Direção do Foro da Comarca de Santa Maria, realizada em Santa Maria, em 09 de maio de 2006.

⁵⁸³ Id.

⁵⁸⁴ Id..

⁵⁸⁵ Id.

interessam ou não são todos que acreditam ter tempo para isso”⁵⁸⁶.

Com isso, a entrevistada foi questionada acerca da oposição de resistências à implantação do Plano. Ela respondeu afirmativamente, esclarecendo que

...houve uma resistência dos servidores e de alguns magistrados. De alguns magistrados, porque entendiam que seria ‘bobagem’, [...], que ‘estava bom assim’, que ‘nada precisava mudar’. E da parte dos servidores porque entendiam que isto era para dar mais trabalho para eles. [...] Como as pessoas não conheciam, não existia essa cultura dentro do Judiciário, surgiu uma desconfiança e uma resistência natural.
587

Nesse norte, a resposta da servidora, porque ela se encontra envolvida na adesão ao PGQJ e na elaboração e realização do Plano da Comarca, corresponde aos moldes do discurso oficial acerca dessas questões. Ou seja, ela atribui as resistências a todos, de um modo geral, denunciando a real postura dos membros do Poder Judiciário com relação ao Plano, ao mesmo tempo em que tenta preservar a instituição, dando à essas resistências um caráter natural e de mera desconfiança com relação ao novo, sem efetivamente declinar os motivos que subjazem à essa atitude.

Ainda, no que diz respeito às referidas resistências ao Plano, a entrevistada aponta que as resistências, hoje, vêm diminuindo. Isso, segundo ela, se comprova em função dos resultados de uma pesquisa realizada na Comarca⁵⁸⁸, na qual se verificou que 69% das pessoas consultadas, dentre servidores e magistrados, desejam a continuidade do Plano de Gestão, sendo a maioria destes servidores.⁵⁸⁹

No entanto, mesmo que exista a evidência de que as resistências estão em fase de diminuição, há, ainda, um foco persistente, pois, ao mesmo tempo em que as pessoas aprovam a continuidade do Plano, constatou-se que 70% delas não desejam participar mais ativamente para a sua realização. No que concerne a esse dado, ainda, a pesquisa, conforme a entrevistada detectou que essas pessoas, no que tange aos motivos para não quererem participar ativamente do Plano, afirmaram que o expressavam por ‘outros motivos’, sem especificá-los.⁵⁹⁰ Nesse sentido, de acordo com a servidora,

⁵⁸⁶ Depoimento da Escrivã da Direção do Foro da Comarca de Santa Maria, realizada em Santa Maria, em 09 de maio de 2006.

⁵⁸⁷ Id.

⁵⁸⁸ Em dezembro de 2005, foi realizada na Comarca de Santa Maria pesquisa interna, com cem participantes, dentre os quais 90 servidores, 6 magistrados e 4 pessoas que não identificaram sua classe funcional. A pesquisa objetivou verificar o grau de satisfação e conhecimento acerca da Administração e do Plano de Gestão da Comarca. A pesquisa foi conduzida pelo Comitê de Gestão da Comarca, composta pelos representantes da Administração com gestão no biênio 2005/2006. A referida pesquisa está, em seu conteúdo integral, reproduzida no Anexo VI. Sobre o tema, ver: COMITÊ DE GESTÃO DA COMARCA DE SANTA MARIA. Pesquisa Interna – Plano de Gestão da Comarca de Santa Maria-RS. Santa Maria-RS, 2005, Mimeo.

⁵⁸⁹ Depoimento da Escrivã da Direção do Foro da Comarca de Santa Maria, realizada em Santa Maria, em 09 de maio de 2006.

⁵⁹⁰ Id.

...então, as pessoas querem que isso continue, mas só querem que os outros façam. Isto é uma realidade do Plano de Gestão. E essa é uma realidade que se enfrenta sempre que se quer fazer uma mudança. As pessoas gostam muito de criticar as Administrações, mas não constroem. Construir é mais difícil [...]. Mas, hoje, nós temos uma boa adesão dos servidores, nós temos o nosso conceito da Administração da Direção do Foro que melhorou [...] Isso mostra que essa resistência, ela é muito, às vezes, ela é resistência de poucos que “fazem muito barulho” [...], mas ela não é uma resistência efetiva, porque as pessoas até gostam, mas é o hábito de resistir às mudanças.⁵⁹¹

Na esteira das informações apresentadas pela entrevistada, questionou-se como foi expressa pelos magistrados a resistência ao Plano. Com isso, ela respondeu que a resistência dos juízes se deu de modo implícito, sem um diálogo aberto, mas por meio de suas atitudes. Nesse sentido, a servidora revela o seguinte:

...para mim eles não disseram isso [que o Plano era “bobagem”], porque não havia essa oportunidade de comunicação. Eles demonstraram, alguns demonstraram em não considerar as atividades. Teve um magistrado que obistou o comparecimento de seus servidores [às palestras e demais atividades do Plano...], porque o magistrado entendia que, na Vara dele, ele é que mandava e que a Administração maior da Direção do Foro não poderia convocar os servidores, não poderia isso ou aquilo.⁵⁹²

Em face disso, perguntou-se à entrevistada se essa atitude do referido magistrado modificou-se ou não. Nesse norte, a servidora afirmou que sua atitude mudou no sentido de não impor obstáculos explícitos às medidas propostas pelo Plano, passando a se caracterizar pelo desinteresse e inércia. Assim, de acordo com a entrevistada, “...ele não obsta as ações hoje, mas não acho que contribui, não tenho essa sensação na Direção do Foro. Acho que ele simplesmente não obsta, mas não verifico uma efetiva contribuição da parte dele”⁵⁹³.

Diante dos elementos trazidos pela servidora, a resistência de alguns juízes ao Plano aparenta ocorrer mais por omissão do que por manifestações expressas de oposição. Com isso, inquiriu-se acerca da inserção dos magistrados no funcionamento cotidiano do Plano, a fim de confirmar a percepção supramencionada. Nesse passo, a entrevistada afirma que

...os juízes, eles, na Administração, eles dividiram as atribuições jurisdicionais da Direção do Foro, para que o Diretor do Foro pudesse administrar melhor, porque, como o Diretor do Foro, ele é titular de uma Vara e ele acumula a Direção do Foro, ele tinha dificuldade. Então, eles já têm uma participação nisso, em dividindo o trabalho jurisdicional, e até alguma coisa administrativa, mas mais jurisdicional, da Direção do Foro. Eles opinam nas decisões da Direção do Foro, quando o Diretor entende que tem questões, que não são questões triviais, que têm que passar pela participação deles. A maioria deles, às vezes eles estão impossibilitados por alguma, enfim, por alguma audiência, por alguma atividade, mas a maioria deles participa e a grande colaboração que eles dão, assim, é em não obstar nenhuma atividade também, eles não obstem. Então, não obstando, eles estão colaborando. É a maneira de eles colaborarem, liberando os servidores para as convocações...⁵⁹⁴

⁵⁹¹ Depoimento da Escrivã da Direção do Foro da Comarca de Santa Maria, realizada em Santa Maria, em 09 de maio de 2006.

⁵⁹² Id.

⁵⁹³ Id..

⁵⁹⁴ Id..

Nesse diapasão, verifica-se que a atuação da maior parte dos magistrados quanto à realização das medidas propostas no Plano é singela e tímida, restringindo-se à divisão de algumas poucas funções e à omissão quanto a impedimentos às demais ações do Plano. Com isso, a pouca expressão das atitudes dos juízes com relação ao Plano pode ser considerada como um dos fatores que explica porque muitas das ações a este relativas ainda não foram realizadas, impedindo sua plena concretização.

No entanto, apesar da situação em que os juízes se encontram em face do Plano, a servidora aponta que este tem tido boas repercussões na relação da Comarca com a Administração do TJRS. Isso porque, ao verificar os resultados obtidos com o Plano da Comarca de Santa Maria, a Administração do Tribunal tem aprovado, sem objeções, muitos de seus projetos, especialmente aqueles que envolvem obras e melhorias. Nesse viés, segundo a entrevistada, isso ocorre em razão de que a “Administração [do Tribunal] dá retorno, quando vê que as Comarcas se interessam pela gestão”⁵⁹⁵.

Nessa trilha, a informação acima apresentada pela servidora revela que a Administração do Tribunal, diretamente responsável pelo PGQJ, aparenta apenas atender aos pedidos daquelas Comarcas que apresentam resultados relativos ao Plano. Nesse sentido, parece haver pouco incentivo e combate às resistências nas Comarcas em que o Plano ainda não alcançou níveis mínimos de efetividade. Assim, verifica-se que pode se encontrar nessa postura uma das causas pelas quais o desenvolvimento do PGQJ não é uniforme na total extensão das unidades judiciárias do Estado.

Além disso, no que tange aos resultados do Plano, a entrevistada indica que estes são muitos, listando diversas ações já concretizadas, das quais já se tratou na primeira parte do trabalho, quando se analisou a divulgação oficial dos resultados do PGQJ. Porém, a servidora assevera que muitos resultados ainda não puderam ser alcançados porque há dificuldades que não está se conseguindo superar.⁵⁹⁶ Com isso, dentre essas dificuldades, ela destaca o fato de que “...não tem gente suficiente que trabalhe na administração...”⁵⁹⁷. Assim, ela assevera que “...o que a gente percebe é que a gente vai implantando algumas coisas no caminho e, daqui a um pouco, pela nossa falta de estrutura, pela nossa falta de orçamento, nós vamos perdendo também algumas coisas, nós vamos ganhando e vamos perdendo...”⁵⁹⁸. Então, isso demonstra que a falta de investimentos maiores na administração é, também, uma das causas da

⁵⁹⁵ Depoimento da Escrivã da Direção do Foro da Comarca de Santa Maria, realizada em Santa Maria, em 09 de maio de 2006.

⁵⁹⁶ Id..

⁵⁹⁷ Id.

⁵⁹⁸ Id.

inconsistência na concretização do PGQJ.

Ademais, com relação à repercussão dos resultados do Plano para os juízes, a servidora destaca que tais resultados auxiliam no questionamento dos métodos de trabalho até então adotados, provocam o acompanhamento dos resultados de outras comarcas, o que traz idéias para novas reivindicações a serem feitas em prol da Comarca de Santa Maria. Ainda, ela aponta que, em função do Plano, os juízes que nele se envolveram se mostraram mais preocupados em lutar pelos interesses da Comarca no âmbito administrativo. Com isso, segundo ela, criou-se uma força centralizada para a direção das reivindicações pelas necessidades de melhoria da Comarca.⁵⁹⁹

Além disso, a servidora refere que o Plano está operando uma alteração cultural na seara judiciária, pois, de acordo com ela, “...antes se achava normal o ineficiente, mas hoje isso está mudando. Não são mais toleradas as pessoas ineficientes, que não se esforçam...”⁶⁰⁰. Por fim, a entrevistada afirma que, para a plena concretização do Plano, “...a maior resistência, hoje, é a falta de vontade de construir...”⁶⁰¹. Diante disso, verificada a situação do PGQJ e do Plano próprio na Comarca de Santa Maria, bem como a perspectiva da servidora que ali atua, passa-se ao exame dos dados coletados junto aos servidores que representam o SINDJUS.

Nesse passo, a escolha dos representantes do SINDJUS para participação na pesquisa se deu em função do relato do juiz Secretário Executivo do PGQJ, no qual ele revela que há forte oposição desse órgão de representação sindical dos servidores com relação ao Plano. Nesse sentido, procurou-se o referido órgão para verificar as razões dessa oposição, a fim de entender a sua perspectiva sobre o PGQJ. Nesse passo, foram entrevistados a Coordenadora-Geral e o Diretor de Imprensa do SINDJUS, ambos servidores do Poder Judiciário riograndense. A entrevista foi realizada simultaneamente com os dois servidores, em razão de sua agenda de compromissos. Desse modo, as informações por eles fornecidas serão apresentadas de modo intercalado, porque possuem caráter de complementaridade. Assim, segue abaixo a exposição dos dados coletados junto aos entrevistados e seu respectivo exame.

Já no início da entrevista, a Coordenadora-Geral deixou clara a postura crítica do Sindicato com relação ao PGQJ⁶⁰². De acordo com ela, a primeira crítica se refere ao fato de a

⁵⁹⁹ Depoimento da Escrivã da Direção do Foro da Comarca de Santa Maria, realizada em Santa Maria, em 09 de maio de 2006.

⁶⁰⁰ Id.

⁶⁰¹ Id.

⁶⁰² Essa postura crítica do SINDJUS com relação ao PGQJ, como a detectada na entrevista com seus representantes, já existe há algum tempo. Em 2005, as críticas ao Plano foram veiculadas nas publicações do Sindicato e no Seminário “Saúde, Qualidade Total e Plano de Carreira”, por ele promovido nos dias 16 e 17 de

metodologia da gestão pela qualidade ter sido importada da administração de empresas privadas. Nesse viés, para ela, a proposta do PGQJ “...é uma proposta que vem da empresa privada, [...], é uma cópia da empresa privada [...] ...que não se aplica [...] é uma proposta que vem da Corregedoria, mas que, de fato, adesão, há muito pouca adesão...”⁶⁰³

Isso ocorre, segundo a entrevistada, porque “...eles implantam em alguns Cartórios, as pessoas aderem e a própria Corregedoria não dá o suporte que deveria dar...”⁶⁰⁴ Segundo ela, apenas ocorre uma cerimônia de adesão ao PGQJ, sem posterior acompanhamento do trabalho realizado na unidade aderente. Esse relato, de acordo com ela, baseia-se nos acontecimentos ocorridos na Comarca na qual atuava na época em que o PGQJ foi criado: “...eu tive essa experiência há dez anos atrás, num cartório em que trabalhei. Foram lá, fizeram a implantação no Cartório e o suporte efetivamente não houve, nunca mais foram [...] acompanhar esse trabalho da qualidade...”⁶⁰⁵

Ademais, há outro ponto abordado pela oposição do Sindicato ao PGQJ. Este se refere à falta de servidores suficientes para realizar um trabalho nos moldes da gestão pela qualidade. Nesse passo, de acordo com a entrevistada, o SINDJUS, na condição de órgão de representação sindical dos servidores do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul, manifesta essas críticas ao PGQJ, “...justamente porque vem dessa visão da empresa privada. A qualidade, na verdade, que eles querem é produção e como é que nós vamos falar de produção se nós não temos elementos básicos para trabalhar...”⁶⁰⁶ Isso porque, de acordo com ela, “...faltam 1700 servidores no Estado, o volume de processos, em 10 anos, aumentou 800%, enquanto que o número de servidores aumentou em 70%...”⁶⁰⁷. Em face disso, ela entende que

...o que se pode falar em qualidade seria qualidade de vida, boas condições de trabalho, um local adequado e não é o que nós temos hoje. Nós temos aí Cartórios abarrotados de processos, com falta de pessoal e o servidor sendo cobrado, tendo que responder para o magistrado, para o promotor, para o defensor público, para as partes. A qualidade de vida nós não temos.⁶⁰⁸

dezembro de 2005, em Porto Alegre. Sobre o tema ver: COELHO, E. Qualidade total: justiça do mercado. **Lutar é preciso** – Publicação do Sindicato dos Servidores da Justiça do Rio Grande do Sul, n. 86, Porto Alegre, 1^a. quinzena nov.. 2005, p. 3; Id. Além da gestão de pessoal. **Lutar é preciso** – Publicação do Sindicato dos Servidores da Justiça do Rio Grande do Sul, n. 87, Porto Alegre, dez. 2005, p. 4-5. SINDJUS. Categoria prestígio Seminário sobre Saúde, Qualidade Total e Plano de Carreira. Disponível em: [//www.sindjusrs.org.br/sindjus/modules.php?name=News&file=article&sid=217](http://www.sindjusrs.org.br/sindjus/modules.php?name=News&file=article&sid=217). Acesso em: 09 ago. 2006.

⁶⁰³ Depoimento da Coordenadora-Geral do SINDJUS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 25 de setembro de 2006.

⁶⁰⁴ Id.

⁶⁰⁵ Id.

⁶⁰⁶ Id.

⁶⁰⁷ Id.

⁶⁰⁸ Id.

Nesse sentido, segundo ela, isso está trazendo diversos problemas, pois há servidores adquirindo doenças laborais, tanto no aspecto físico, quanto no aspecto mental, em função do volume de trabalho e da cobrança de produtividade gerada pelo PGQJ. Diante dessa situação, a entrevistada entende que

...não há que se falar de qualidade, esse projeto de qualidade do Judiciário é uma falácia. Ele não se concretiza. Como pode querer um retorno se não investe para que as pessoas dêem o efetivo retorno? [...] Para a Corregedoria qualidade é produção, é processo cumprido, é sentença efetivamente dada, mas não há investimento, nem o suporte, muito menos o suporte para que isso ocorra, nem acompanhamento desse trabalho.⁶⁰⁹

O Diretor de Imprensa do SINDJUS acrescenta outros elementos aos argumentos já trazidos pela Coordenadora-Geral na crítica ao PGQJ. De acordo com ele,

o projeto de qualidade, como ele vem da iniciativa privada, ele tem um objetivo, o objetivo final dele, da prestação da qualidade, que é o lucro ao empresário. Então, no Judiciário, como é um prestador de serviço, e aí ele não pode visar o lucro, por isso que em nenhum serviço público o projeto de qualidade teve uma ênfase melhor, para ter uma qualidade mesmo de serviço para a população. O que se vê, hoje, dentro do Poder Judiciário é o seguinte: uma qualidade que eles pregam é a produção, [...], de baixar os mapas de magistrados, mas, em contrapartida, os processos que estão aí, tem lugares, [...] que tem 4 servidores para 14.000 processos. O que eles fazem, colocam muitos estagiários, que, na sua finalidade de estágio seria a aprendizagem da pessoa, eles não fazem o aprendizado, eles fazem a exploração da mão-de-obra. Isso vem dentro dos pilares do projeto da qualidade total, tu explorares a mão de obra o máximo que der e, aí, quando aquela mão de obra não está mais rendendo, eles descartam. Isso acontece na iniciativa privada. Então, o Judiciário gaúcho, aqui, o que eles fazem, eles acabam usando os estagiários, e os estagiários, como é um período curto, [...] aí, o serviço para a sociedade, não tem um serviço de qualidade prestado.⁶¹⁰

Ademais, o entrevistado aponta que, no âmbito do Poder Judiciário, a preocupação com a gestão da qualidade está relacionada à obtenção de certificações oficiais. No entanto, segundo ele, essas certificações não implicam, efetivamente, que exista melhoria no serviço, pois as condições de trabalho permanecem precárias, o que contribui para dificultar o alcance dessas melhorias. Desse modo, de acordo com ele,

...o Judiciário do nosso Estado, aqui, ele vem atrás é dos ISOs, em cima desses ISOs que são colocados, que é projeto de qualidade total, chegar a vários ISOs dentro de um projeto de qualidade total. E eles não vêem se isso está tendo resultado ou não, eles têm que atingir as metas para chegar aos ISOs. E aí não importa se quarenta por cento dos servidores estão adoecendo. Isso não interessa para eles. O que interessa é que, no final, esteja o mapa do magistrado zerado, para justificar à sociedade que os processos não estão parados, eles estão andando. Só que eles andam do gabinete para o Cartório e no Cartório, com a falta de servidores, eles ficam parados. Na realidade, eles ficam parados por causa disso. Para o Judiciário, o orçamento que eles, hoje, eles conduzem aí, eles não dão prioridade. Se fosse um processo de qualidade total, eles dariam prioridade, no caso do serviço público, de prestação de

⁶⁰⁹ Depoimento da Coordenadora-Geral do SINDJUS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 25 de setembro de 2006.

⁶¹⁰ Depoimento do Diretor de Imprensa do SINDJUS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 25 de setembro de 2006.

serviço, que aí seria o que: maior número de servidores, muito mais servidores. Para você ter uma idéia, a estrutura hoje do Poder Judiciário é de 1966. Então, eles pegam essa estrutura, que a demanda dos conflitos, em 1966, era bem menor [...] Agora se ele tem uma estrutura de 1966, que são no máximo oito servidores dentro de um Cartório [...] Não tem como uma pessoa trabalhar com isso! Então, eles não visam uma qualidade total. As pessoas acabam aderindo à qualidade, nos Cartórios, até porque elas tentam buscar uma alternativa a isso, uma alternativa de trabalho, de dar um trabalho mais eficaz para a sociedade. Só que com essa estrutura arcaica, da época da Ditadura, não tem como essas pessoas darem uma qualidade jurisdicional para a sociedade.⁶¹¹

Ainda, a Coordenadora-Geral do SINDJUS afirma que a estrutura e o funcionamento do PGQJ são apenas formais, aparentes. Para ela, o Poder Judiciário, enquanto instituição, não está, de fato, comprometida com a realização do PGQJ. Este compromisso, então, segundo a entrevistada, é restrito a um pequeno grupo, o qual se situa dentro da estrutura do Plano, na sua Secretaria Executiva, que é composta por membros da CGJ. Desse modo, de acordo com ela, “... existe toda uma estrutura pró-forma, na verdade. É uma das ‘meninas dos olhos’ da Corregedoria. [...] Eles fazem como se o negócio funcionasse, mas não funciona. [...] Para eles, é a ‘menina dos olhos’. Mas, para aquele grupo dali, dessa Secretaria que trata disso”⁶¹².

Além disso, quando questionados sobre a participação dos servidores e do SINDJUS na criação do PGQJ, os entrevistados asseveraram que esta não existiu. De acordo com o Diretor de Imprensa do SINDJUS,

quando eles fizeram o lançamento da qualidade total, eles fizeram dentro do Tribunal de Justiça, no salão lá do Pleno, e chamaram servidores do Tribunal, e ali tinha um monte de cargos de confiança. O Sindicato não foi chamado para participar desse lançamento, nem para fazer a discussão se era bom ou não para os servidores e para a sociedade esse projeto de qualidade total.⁶¹³

Ainda, os entrevistados destacam que o mesmo ocorreu quanto à implantação do PGQJ. De acordo com a Coordenadora-Geral, nas ações referentes a essa implantação,

O SINDJUS não se inseriu [...] e os servidores, posso dizer, no meu caso, que participei disso, os servidores também não se inseriram, foram inseridos. O que aconteceu foi o seguinte: os juízes, alguns magistrados aderiram ao Plano, aderiram porque, justamente porque queriam mapa zero, queriam implantar para cobrar dos servidores... [...] Os servidores não se inseriram, foram inseridos, eles entraram porque o juiz disse: ‘o nosso Cartório vai aderir e pronto’. Não houve uma conversa, não houve um debate com os servidores. [...] Então, não houve essa inserção efetiva e nem há hoje. É um projeto que é muito na cabeça da Corregedoria⁶¹⁴

Nesse viés, do que se depreende da fala dos entrevistados, o Plano foi, de certo

⁶¹¹ Depoimento do Diretor de Imprensa do SINDJUS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 25 de setembro de 2006.

⁶¹² Depoimento da Coordenadora-Geral do SINDJUS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 25 de setembro de 2006.

⁶¹³ Depoimento do Diretor de Imprensa do SINDJUS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 25 de setembro de 2006.

⁶¹⁴ Depoimento da Coordenadora-Geral do SINDJUS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 25 de setembro de 2006.

modo, imposto aos servidores, não havendo prévio diálogo entre estes e os magistrados sobre sua necessidade e viabilidade. De fato, segundo o Diretor de Imprensa, o que houve foi a tentativa de convencimento dos servidores da necessidade do PGQJ, após a sua criação e implantação. Desse modo, de acordo com o referido entrevistado, para que se obtivesse a adesão dos servidores ao PGQJ,

...teve um período em que a Corregedoria usava de uma artimanha, que era fazer cursos no interior do Estado. Então, eles faziam um encontro com os servidores. No dia, eles [...] faziam um encontro, na parte da manhã, com uma psicóloga, e tentavam trazer a ótica da qualidade total.⁶¹⁵

Contudo, segundo o entrevistado, esta situação parece estar se modificando, pois hoje há algumas tentativas de diálogo entre os responsáveis pelo PGQJ e os representantes do SINDJUS. Nesse sentido, ele afirma que

de lá para cá, a Corregedoria foi se remodelando e aí eles abriram alguns espaços, alguns programas e tentaram aproximar o Sindicato. Só que o Sindicato tem essa crítica em cima desse projeto de qualidade, em virtude de que [...] o produto final dele é o lucro e no serviço público nós não podemos trabalhar com o lucro, porque o serviço público é um prestador de serviço à sociedade.⁶¹⁶

Porém, essas tentativas de aproximação com o Sindicato não alcançam sucesso, apenas servindo para gerar a aparência de que a atitude dos magistrados, com relação à inclusão dos servidores nas discussões relativas à qualidade, estaria se alterando. Isso porque a crítica dirigida pelo SINDJUS ao PGQJ não é aceita pelos magistrados, do mesmo modo que não o são as suas sugestões. Com isso, segundo a Coordenadora-Geral,

...normalmente, nos projetos que o Tribunal de Justiça pensa, ele não pensa no Sindicato, que representa efetivamente os trabalhadores, e quando nos chama para participar de alguma coisa, sempre tem algo por trás [...] Na verdade, eles fazem para que apareça, só para dizer que Corregedoria e Sindicato trabalham juntos, o que não é verdade, porque, a partir do momento em que se faz qualquer proposta, as propostas são rechaçadas por eles.⁶¹⁷

Segundo os entrevistados, isso se deve a uma postura de superioridade adotada pelos magistrados frente aos servidores. Nesse sentido, de acordo com o Diretor de Imprensa,

⁶¹⁵ Depoimento do Diretor de Imprensa do SINDJUS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 25 de setembro de 2006.

⁶¹⁶ Id.

⁶¹⁷ Depoimento da Coordenadora-Geral do SINDJUS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 25 de setembro de 2006. Ao tratar dessa situação, a Coordenadora-Geral do Sindicato trouxe um exemplo recente à esta relativo. Tratava-se do contato realizado pela CGJ com o SINDJUS, no primeiro semestre de 1005, para participação em pesquisa, afeta ao PGQJ, sobre as condições de trabalho nos Cartórios, para a promoção de melhorias no atendimento. Em face disso, o Sindicato envolveu-se no projeto e enviou perguntas para serem inseridas na pesquisa, relativas à valorização dos servidores, remuneração, oportunidades de ascensão profissional, ambiente de trabalho e relacionamento, entre outros aspectos. A Coordenação da referida pesquisa rejeitou a proposta de acréscimo das perguntas do SINDJUS, justificando que não se enquadravam no objeto do projeto. Em função disso, o Sindicato solicitou seu desligamento da pesquisa. Sobre o tema ver: COELHO, E. Qualidade total para quem? **Lutar é preciso** – Publicação do Sindicato dos Servidores da Justiça do Rio Grande do Sul, n. 82, Porto Alegre, 2ª. quinzena jun. 2005, p. 3.

“...eles se acham deuses dentro desse Poder...”⁶¹⁸. Com isso, atribuem a essa atitude dos magistrados o fato de que “... nenhum projeto de qualidade total no Judiciário hoje teve um avanço de prestação de serviços de qualidade à sociedade”⁶¹⁹.

Ademais, quando se perquiriu sobre a questão da resistência dos magistrados com relação ao PGQJ, os entrevistados afirmam que esta existe. No entanto, entendem que essa resistência, a qual abrange a maioria dos magistrados, se dá de forma velada. Ou seja, segundo eles, há apenas adesão formal dos juízes ao PGQJ, mas não existe concretização efetiva das medidas propostas, no que tange à sua atuação, porque a maior parte deles teria interesse em implantar o Plano somente para alcançar, de modo mais célere, promoções na carreira, ignorando o propósito de melhorar realmente a prestação jurisdicional. Nesse sentido, o Diretor de Imprensa do SINDJUS afirma que

...hoje, a maioria dos magistrados tem um processo de carreira [...] Conforme for a cartilha da Corregedoria, da Administração, ele chega mais rápido a ser desembargador ou não. [...] ...dentro da carreira deles, tem muito mais a ver aquele magistrado que chegar ao topo do poder em virtude da sua postura. Se ele reprime o servidor, se ele exige do servidor [...], se ele adere aos programas do Tribunal de Justiça, ele chega a ser desembargador mais rápido. [...] Tem essa disputa, então, essa disputa na ótica desse poder que eles almejam, sem uma prestação de fato para a sociedade, [...], buscando o topo de sua carreira.⁶²⁰

Desse modo, para os entrevistados a maior parte dos juízes, de fato, não se envolve na realização das medidas referentes ao PGQJ. Nesse norte, segundo a Coordenadora-Geral do SINDJUS, “...não há uma atuação, não há uma orientação para como os servidores devem trabalhar”⁶²¹. Ademais, segundo a entrevistada, inclusive, não há investimento, por parte do PGQJ, para a qualificação dos servidores, a fim de que possam concretizar suas propostas. Assim, ela afirma que

...não há nenhum tipo de investimento, nem para que o próprio Plano dê certo. Não há um envolvimento maior dos magistrados. O magistrado, a preocupação dele é que o Cartório envie os processos para o gabinete, para ele despachar e dar a sentença. Há uma cobrança, assim, mas não um acompanhamento, com a finalidade de visar à própria qualidade implantada.⁶²²

Frente a isso, questionada se os magistrados tratam sobre essa postura, se apresentam alguma justificativa para a sua atitude e para essa situação, a entrevistada respondeu que não há qualquer manifestação dos magistrados sobre isso. Nesse sentido, o Diretor de Imprensa assevera que essa atitude é típica dos magistrados, os quais não costumam dialogar com os

⁶¹⁸ Depoimento do Diretor de Imprensa do SINDJUS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 25 de setembro de 2006.

⁶¹⁹ Id.

⁶²⁰ Id.

⁶²¹ Depoimento da Coordenadora-Geral do SINDJUS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 25 de setembro de 2006.

⁶²² Id.

servidores, mantendo certa distância com relação a estes. Segundo ele,

...tem magistrados que, na realidade, eles chegam dentro do Cartório e mal se comunicam com os servidores. Tem alguns que só se comunicam com o escrivão, ou, também, dependendo da situação, só por despachos. [...] Eles não fazem esse tipo de discussão. Eles querem que, quando chegar o final do mês, o mapa dele esteja zerado. Essa é a ótica deles. Então, eles não estão preocupados se o projeto está andando ou não.⁶²³

Em face desse contexto, os entrevistados avaliam, quando se perquiriu sobre sua visão acerca dos resultados alcançados pelo PGQJ, que o Plano, do modo como vem sendo conduzido, não trouxe, efetivamente, bons reflexos para os servidores e para a melhoria da prestação jurisdicional. Nesse viés, de acordo com a Coordenadora-Geral,

...na prática, para os servidores não há resultado satisfatório. Há resultado para a magistratura, pela cobrança que exerce em cima dos servidores [...] ...é essa visão de produção, de produzir mais, o que não quer dizer que seja produzir melhor, produzir com qualidade mesmo.[...] Para os servidores não há resultado satisfatório nenhum [...] Pelo contrário, acho que funciona exatamente ao contrário, porque há uma pressão muito forte. E aí entram os casos da saúde mental, porque a pessoa se sente pressionada. [...] Alguns Cartórios que aderem à qualidade, que o juiz meio que colocou sob pressão que fosse aderido, o escrivão se submete. Então, o escrivão exerce assédio moral nos servidores, porque fica cobrando [...] Não vejo como bom, como produtivo, a minha avaliação é de que o Plano de Gestão não funciona e que ele exerce um papel negativo na vida dos trabalhadores. O efeito dele não é nem um pouco satisfatório, ele é negativo, por todo um outro contexto, que se tem atrás dele. Primeiro, porque vem da iniciativa privada mesmo, que lá sim se trabalha com metas e o objetivo é lucro. O nosso objetivo não é lucro. O nosso objetivo tem que ser o de prestar um serviço de qualidade, sim, seja com Plano ou sem Plano, um serviço de qualidade, para que a gente consiga um resultado satisfatório para a pessoa, porque, na realidade, nós temos que perceber que o Judiciário lida com vidas. Uma sentença, um despacho que seja, uma medida liminar ou uma antecipação de tutela, ela muda a vida de uma pessoa. [...] Claro que a gente não pode visar produção, produção, produção, sob pena de cair no erro de prestar uma jurisdição errada, uma jurisdição negativa, que não traga um resultado efetivo. Por isso é que nós precisamos trabalhar com tranquilidade, num bom ambiente de trabalho. Qualidade, sim, de vida. Qualidade de vida, com bons instrumentos, com uma equipe boa, parceira, integrada, isso sim, para poder prestar um serviço satisfatório mesmo, porque é com as pessoas que se lida, mais do que pessoas, vidas, se nós pensarmos no resultado.⁶²⁴

Além disso, a entrevistada destaca o difícil e desrespeitoso relacionamento dos servidores com o atual Presidente do TJRS, dizendo que não há diálogo entre ele e o SINDJUS⁶²⁵. Nesse sentido, ela questiona o PGQJ no âmbito da atual gestão: “...como se falar

⁶²³ Depoimento do Diretor de Imprensa do SINDJUS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 25 de setembro de 2006.

⁶²⁴ Depoimento da Coordenadora-Geral do SINDJUS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 25 de setembro de 2006.

⁶²⁵ Essa questão veio à lume em junho de 2006, quando foi publicada, no Jornal Zero Hora, matéria na qual se destacava o recrudescimento das relações do Presidente do TJRS com os servidores do Poder Judiciário do Estado. Na referida matéria, há trechos de depoimentos o Desembargador Presidente do Tribunal, nos quais há menção a algumas medidas por ele tomadas, tais como a sua circulação pelos departamentos do Tribunal sem aviso prévio, para verificar quem está ou não trabalhando, restrição ao horário de almoço e lanches, dentre outras, e trechos de depoimentos de servidores, que consideram demasiadamente rígidas as ações do Presidente. Após a publicação da referida matéria, o SINDJUS elaborou artigo em resposta às questões ali abordadas,

em qualidade, se nós não temos acesso para uma conversa? [...] Há uma discriminação e uma desigualdade de tratamento enorme, existe um distanciamento entre magistrados e servidores cada vez maior.”⁶²⁶

Ademais, a entrevistada entende que o PGQJ se insere num contexto de interesses mais amplos, referente à busca por adequação das estruturas estatais dos países semi-periféricos às exigências do sistema econômico hodierno. Nesse sentido, ela afirma que

...quando se pensa num plano de qualidade, se aplica toda uma política de ataque, de pressão em cima da classe trabalhadora, e que é uma política que ela vem ditada pelo próprio Colégio de Presidentes [dos Tribunais de Justiça Estaduais]. É uma política que vem ditada pelo Colégio de Presidentes e que cumpre uma política mundial, é uma política mundial, a própria política das reformas, a reforma do Judiciário, a reforma da Previdência, elas vêm todas ditadas pelo sistema neoliberal. E o Tribunal de Justiça se insere dentro desse contexto. Há, nesse aspecto, nós podemos dizer que eles são harmônicos entre si, sim, os Poderes, e cumprem a mesma política que cumpre o Banco Mundial, que dita as normas e que ao Brasil se aplica. E o Tribunal de Justiça gaúcho não foge disso. [...] O nosso Tribunal de Justiça é reconhecido como um dos melhores do País, mas há uma grande diferença entre as decisões no papel e a prática que se aplica, de opressão, de repressão dentro do seu ambiente de trabalho. Nós temos decisões extremamente modernas e importantes num contexto nacional, quando não temos um bom relacionamento com o nosso trabalhador, que é quem vai, de fato, dar o resultado. [...] A gente vê que a postura que deveria ser de valorização, para mim, num projeto de qualidade, qualquer que seja ele, primeiro tu tens que valorizar e tu tens que dar todo o suporte, [...] o acompanhamento, o aperfeiçoamento, essas coisas, e não há isso, não há. As pessoas trabalham sob pressão...⁶²⁷

Ademais, os entrevistados acrescentam que há servidores que trabalham muitas horas e dias além da carga horária a eles determinada e que levam serviços para fazer em casa, a fim de prestar um bom atendimento à sociedade. Ainda, eles ressaltam que tais iniciativas dos servidores não são determinadas pelo PGQJ, mas pelo entendimento pessoal de cada um deles de que, enquanto servidores públicos, têm que dar uma resposta à sociedade e não para a Corregedoria e para a Administração do TJRS, os quais não reconhecem, em momento algum, essas iniciativas. Portanto, nas palavras do Diretor de Imprensa do SINDJUS,

..então, ele [o Poder Judiciário] coloca esses projetos [como o PGQJ], obriga as pessoas a trabalharem, dentro das 8 horas [da jornada de trabalho], mas só que as pessoas não estão mais se preocupando com o projeto de qualidade total deles, estão preocupadas é com a sociedade [...], por isso estão trabalhando além das 8 horas. [...Enquanto isso,...] os juizes têm que responder um só turno dentro do Poder

destacando o desrespeito expresso pelo Desembargador Presidente em sua fala, com relação aos servidores. O referido artigo, segundo relatou a Coordenadora-Geral do Sindicato durante a entrevista, foi enviado ao mesmo Jornal em que foi publicada a matéria. No entanto, este se recusou a publicá-lo. Assim, o artigo foi publicado no periódico editado pelo próprio SINDJUS. Sobre o tema ver: OLIVEIRA, Rosane de. Mexendo no Vespeiro. **Zero Hora**, Porto Alegre, 17 jun. 2006, p. 10; BITTENCOURT, M. Quem são as vespas do Presidente? **Lutar é preciso** – Publicação do Sindicato dos Servidores da Justiça do Rio Grande do Sul, n. 93, Porto Alegre, jul. 2006, p. 7.

⁶²⁶ Depoimento da Coordenadora-Geral do SINDJUS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 25 de setembro de 2006.

⁶²⁷ Id. Sobre essa questão, ver o que foi referido no terceiro capítulo da primeira parte do trabalho, quando se tratou sobre a EC n. 45/2004 (Reforma do Judiciário), na p.75, nota de rodapé n. 385.

Judiciário.⁶²⁸

Diante disso, a Coordenadora do SINDJUS também chama a atenção para essa diferença no cumprimento do horário de trabalho entre servidores e magistrados. Nesse sentido, segundo ela, “...a maioria deles [juízes] não aparece [no gabinete] de manhã”⁶²⁹. Em face disso, o Diretor de Imprensa acrescenta o seguinte:

De manhã eles não vão, alguns vão de tarde, que é um pouco, é uma parte da tarde [...] O absurdo que se chegou agora [...] é que o cargo de confiança, que eles colocaram 600 cargos de confiança aí, eles vão fazer o seguinte, para ter uma idéia: eles vão julgar processos e eles podem assinar esses cargos de confiança, esses assessores. E podem, eles vão ter o direito de fazer audiência de conciliação. Então, hoje, a determinação hoje colocada pela Administração é que na audiência de conciliação se faça a conciliação, se busque a conciliação, para não chegar ao processo de instrução. Para ter uma idéia, hoje o magistrado vai ter, ele já ter a assinatura online. Então, o magistrado não vai precisar nem passar nem mais um turno dentro do Poder Judiciário, nem atender os advogados e, muito menos, as partes. Eles vão ser atendidos por um cargo de confiança lá, que pode ser retirado a qualquer momento, dependendo da postura da pessoa [...] e o magistrado vai assinar tudo por via intranet, é online, faz as suas assinaturas [...] só vai ao Fórum no dia que tiver audiência de instrução e julgamento.⁶³⁰

Por fim, o entrevistado afirma que “...a preocupação do Judiciário gaúcho não é com a qualidade [...] eles [os magistrados] não estão preocupados com essa situação, de uma qualidade da prestação de serviços à sociedade...”⁶³¹. Assim, verificadas as críticas apresentadas ao PGQJ pelos representantes do SINDJUS, bem como analisadas as perspectivas das demais servidoras entrevistadas, passa-se ao exame da visão dos advogados quanto ao referido Plano.

2.1.1. Os advogados e o PGQJ: a perspectiva extra-institucional sobre realização da gestão pela qualidade no Poder Judiciário

O terceiro e último grupo de agentes do Direito entrevistado é composto por advogados. Nessa trilha, foram ouvidos três membros da Comissão de Acesso à Justiça (CAJ) da OAB/RS, que também integram a Comissão Mista (CM), formada entre membros da OAB/RS e membros da CGJ e do PGQJ. Desse modo, foram entrevistados o advogado Presidente da CAJ e duas advogadas que fazem parte da última Comissão mencionada. O

⁶²⁸ Depoimento do Diretor de Imprensa do SINDJUS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 25 de setembro de 2006.

⁶²⁹ Depoimento da Coordenadora-Geral do SINDJUS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 25 de setembro de 2006.

⁶³⁰ Depoimento do Diretor de Imprensa do SINDJUS, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 25 de setembro de 2006.

⁶³¹ Id.

envolvimento dessas pessoas na pesquisa se deu pela sua participação direta no âmbito do PGQJ, em função de comporem a representação da OAB/RS na CM.

Em face disso, as perguntas inicialmente traçadas para a realização da pesquisa de campo foram adaptadas, a fim de melhor abranger a perspectiva dos advogados com relação ao envolvimento dos magistrados no PGQJ e na CM. As referidas perguntas se encontram junto das questões iniciais no Anexo IV. Ainda, deve-se registrar que as entrevistas foram realizadas simultaneamente com todos os advogados, após uma reunião da CAJ. Com isso, as informações por eles fornecidas serão apresentadas de modo intercalado, porque possuem caráter de complementaridade. Assim, passa-se à exposição dos dados coletados nas entrevistas realizadas com representantes do grupo dos advogados.

Em primeiro lugar, os advogados relataram que apenas tiveram conhecimento sobre a existência e o funcionamento do PGQJ no ano de 2004. Isso se deu a partir da visita do atual Secretário Executivo ao Presidente da CAJ, para informar sobre o acompanhamento do trabalho da Comissão e para tratar sobre a possibilidade de realização de um trabalho conjunto entre membros do PGQJ e da CGJ e membros da CAJ. A iniciativa dessa visita e da proposição de ações conjuntas, segundo o Presidente da CAJ, foi do Secretário Executivo do PGQJ.⁶³²

Esse dado inicial já exprime um importante aspecto sobre o grau de envolvimento do corpo de magistrados na concretização e desenvolvimento do PGQJ. Isso porque a iniciativa de informar os representantes da OAB/RS foi apenas de um juiz. Esse juiz é um juiz corregedor, que ocupa cargo na estrutura do PGQJ, cujas funções concernem à divulgação e ao desenvolvimento do mencionado Plano. Com isso, verifica-se que os esforços para a realização e ampliação das medidas referentes ao PGQJ partem tão somente daqueles juízes efetivamente atuantes na sua estrutura. Além disso, o fato de que a iniciativa de inclusão dos advogados nas atividades referentes ao PGQJ tenha partido somente de um juiz, neste diretamente envolvido, comprova a dificuldade do corpo da magistratura em aceitar a interferência de elementos externos à instituição no que tange às suas questões internas, especialmente àquelas de ordem administrativa⁶³³.

⁶³² Dados obtidos na entrevista realizada com o Presidente da CAJ, em Porto Alegre, em 23 de agosto de 2006.

⁶³³ Essa dificuldade é conexas à oposição de boa parte da magistratura brasileira a um controle externo de suas atividades administrativas. Tal oposição ficou aparente nos debates referentes à criação de um órgão de controle externo, contida nos projetos de reforma do Poder Judiciário, os quais resultaram na Emenda Constitucional (EC) n. 45/2004. Esse dado está presente nas pesquisas realizadas pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP), desde 1993. Segundo tais pesquisas, durante a tramitação dos referidos projetos no âmbito do Poder Legislativo, havia oposição de significativa parte dos magistrados brasileiros com relação à criação de tal órgão e à presença de elementos de outras instituições ou carreiras em sua composição, tais como advogados, Ministério Público, Poder Executivo, sociedade, entre outros. No entanto, essa oposição

Ademais, os advogados entrevistados entendem que o pequeno grau de envolvimento da maioria dos magistrados, do mesmo modo que da maioria dos advogados, provém da falta de conhecimento sobre o PGQJ e a gestão da qualidade. Ou seja, eles consideram que o trabalho realizado pelos membros da estrutura do PGQJ e da CM são pouco conhecidos pela maior parte dos juízes e advogados. Isso se justificaria na falta de informação disponibilizada tanto pela administração do Poder Judiciário quanto da administração da OAB acerca dessa questão. Nesse sentido, segundo o Presidente da CAJ,

Infelizmente, a batalha da informação nós não estamos vencendo. Está sendo mais fácil obter conquistas que significam melhorias nas condições do andamento processual na discussão direta lá com a com os juízes corregedores [no âmbito da CM], do que fazer com que os advogados e os juízes tomem ciência disso. A OAB está falhando nisso e o Judiciário também.⁶³⁴

Ainda, de acordo com uma das advogadas entrevistadas, essa situação de desconhecimento sobre o PGQJ e de iniciativas isoladas de cooperação entre magistrados e advogados para a melhoria da qualidade da prestação jurisdicional decorre de “...uma questão cultural...”⁶³⁵. Essa questão, segundo ela, refere-se à visão de que juízes e advogados estariam em lados opostos. Tal visão implica num obstáculo, pois impede a efetiva realização das medidas contempladas pelo Plano e de um maior envolvimento dos juízes e advogados nessa questão. Porém, conforme a entrevistada, o trabalho conjunto entre juízes e os advogados no âmbito da CM está “...plantando uma semente da mudança cultural, da mudança de paradigma...”, iniciando um processo que considera ser lento.

Frente a isso, para que essa mudança possa ocorrer de fato é necessário um maior envolvimento do Poder Judiciário como um todo na concretização do PGQJ e dos trabalhos relativos à CM. Nesse sentido, segundo o Presidente da CAJ, “...a administração do Judiciário como um todo, a alta administração precisaria se sensibilizar para essa experiência [...]Esperamos que a alta administração se sensibilize com isso, que isso deixe de ser uma coisa experimental”⁶³⁶.

Contudo, de acordo com o referido entrevistado, a efetividade das medidas propostas pelo PGQJ e pela CM depende de alteração, para que passem a ter caráter cogente. Isso porque, segundo ele, há apenas recomendações aos magistrados para que as adotem,

não surtiu efeitos, já que o mencionado órgão de controle externo foi criado pela EC n. 45, sob a denominação de Conselho Nacional de Justiça (CNJ), constando de sua composição pessoas que não fazem parte do Poder Judiciário. Sobre o tema ver: SADEK, Maria Tereza. Controle externo do Poder Judiciário. In: _____. (org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 91-180; _____. Poder Judiciário: Perspectivas de Reforma. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. X, n. 1, Maio 2004, p. 01-62.

⁶³⁴ Depoimento do Presidente da CAJ, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 23 de agosto de 2006.

⁶³⁵ Depoimento de advogada, membro da CAJ, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 23 de agosto de 2006.

⁶³⁶ Depoimento do Presidente da CAJ, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 23 de agosto de 2006.

aplicando-as “...quem quer”⁶³⁷. Nesse passo, a realização das medidas referentes à melhoria da qualidade dos serviços deveria ser exigida de todos os membros do Poder Judiciário pela sua administração. Assim, isso se justifica na medida em que, conforme o Presidente da CAJ, “...no espectro do livre convencimento do juiz e da independência do juiz não se inclui administrar bem ou mal, ele só é obrigado a administrar bem, [pois] para ele valem também, como para qualquer funcionário público, os preceitos do art. 37 da Constituição Federal”⁶³⁸.

Além disso, os advogados entrevistados entendem que o maior envolvimento dos juízes e dos advogados no PGQJ, para a concretização das medidas nele propostas, poderia ser fomentado por uma alteração na linguagem utilizada para tratar sobre a gestão da qualidade, especialmente no que tange à utilização dos termos técnicos⁶³⁹. Isso porque, de acordo com o advogado Presidente da CAJ, “...essa linguagem gera muita resistência...[por se tratar de...]...uma linguagem empresarial...”⁶⁴⁰. Assim, a linguagem técnica da gestão pela qualidade, sobreposta à linguagem técnica dos juristas, é considerada pelos entrevistados como um fator importante para o desconhecimento e resistência referentes ao PGQJ.

Nesse diapasão, os advogados qualificam como “...extremamente tímida...” a participação da magistratura nas ações referentes ao Plano. Isso se justifica na medida em que, segundo uma das advogadas entrevistadas, as pessoas interessadas em realizar efetivas mudanças no Poder Judiciário são “...muito poucas”⁶⁴¹. Com isso, segundo os advogados, os esforços para a realização do PGQJ partem somente de alguns juízes, em conjunto com servidores a eles ligados, os quais não contam com o auxílio e o incentivo da instituição como um todo. Desse modo, segundo o Presidente da CAJ,

A impressão que dá é que existe meia dúzia de abnegados, que têm, assim, quase como um sacerdócio a questão da qualidade, e estão lá tolerados pela estrutura, não apoiados...[...] É tão tímida que chega ser pífia mesmo a ênfase dada à questão da qualidade, quando ela deveria ser central. Ela deveria estar como preocupação central ali no gabinete do Presidente do Tribunal, no gabinete dos Vice-Presidentes, no gabinete do Corregedor-Geral, onde até ela entra melhor, e assim por diante, no gabinete de cada juiz, de cada desembargador do tribunal e de cada juiz e, por fim, na mesa de cada servidor.⁶⁴²

⁶³⁷ Depoimento do Presidente da CAJ, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 23 de agosto de 2006.

⁶³⁸ Id.

⁶³⁹ Segundo os advogados entrevistados a utilização da linguagem própria da gestão pela qualidade gera dificuldades, reclamações e preconceitos entre os agentes do Direito com relação ao PGQJ. Como exemplo disso, eles citaram o uso do termo “cliente” para determinar as partes, os advogados, Ministério Público, enfim todos aqueles que trazem demandas e solicitam serviços ao Poder Judiciário. Os entrevistados pensam que esse termo deveria ser substituído pela palavra “usuário”, mais adequada à prestação de serviços públicos. Informações obtidas em entrevista realizada em Porto Alegre, em 23 de agosto de 2006.

⁶⁴⁰ Depoimento do Presidente da CAJ, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 23 de agosto de 2006.

⁶⁴¹ Depoimento de advogada, membro da CAJ, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 23 de agosto de 2006.

⁶⁴² Depoimento do Presidente da CAJ, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 23 de agosto de 2006.

Diante disso, os advogados identificam que há resistência dos magistrados em assumir compromisso efetivo com a concretização do PGQJ. Essa resistência, segundo eles, reside na insistência de muitos juízes em conduzirem a administração de seus gabinetes, Varas, Comarcas e Câmaras segundo seus próprios arbítrios, ignorando as diretrizes estabelecidas pelo Plano já implantado na instituição. Em função disso, entendem que a maior dificuldade que impede a efetividade da gestão pela qualidade no Poder Judiciário é “...a adesão [real] das pessoas, é mudar a cabeça das pessoas”⁶⁴³. Portanto, os advogados afirmam que sua crítica à postura da magistratura frente ao PGQJ se dirige “...à insuficiência, à timidez exagerada, à falta de assumir isso como um projeto central, a não fazer da qualidade o projeto central.”⁶⁴⁴

Nesse viés, os advogados entrevistados entendem que a responsabilidade pela concretização das medidas propostas pelo PGQJ cabe aos magistrados. Isso porque, segundo eles, são os juízes

...quem tem que assumir o comando disso, e dirigir esse processo conscientemente, deliberadamente, decididamente... [...] Claro que vai ter resistência, claro que vai ter problemas, mas os resistentes vão pagar o preço de sua resistência também, e não ficar, agora, todo mundo refém do status quo.⁶⁴⁵

Por fim, os advogados finalizam sua apreciação sobre o envolvimento dos magistrados no PGQJ mediante a manifestação de esperança com relação à possibilidade de mudanças inscritas na futura geração de juízes. Esta, segundo eles, deverá ser influenciada pelo trabalho realizado por aqueles que hoje se comprometem com a concretização do Plano, os quais estão buscando qualificações, mediante cursos de gestão, para o seu desenvolvimento.⁶⁴⁶

Diante de todos os dados coletados, inclusive aqueles apresentados nas duas primeiras partes deste capítulo, verifica-se que há considerável resistência entre os agentes do Direito com relação ao PGQJ, bem como se percebe que essa resistência é oposta, em maior grau, por grande parte do grupo dos magistrados. Nesse sentido, explicita-se a razão pela qual, passados mais de dez anos desde sua criação, o referido Plano não alcançou larga efetividade na busca pela modificação da crítica situação dos serviços judiciários no Rio Grande do Sul. Ademais, os dados expostos esclarecem os motivos pelos quais, apesar de haver 181 (cento e oitenta e uma) adesões ao Plano, apenas algumas poucas unidades judiciárias apresentaram

⁶⁴³ Depoimento de advogada, membro da CAJ, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 23 de agosto de 2006.

⁶⁴⁴ Depoimento do Presidente da CAJ, em entrevista realizada em Porto Alegre, em 23 de agosto de 2006.

⁶⁴⁵ Id.

⁶⁴⁶ Informações obtidas em entrevista realizada em Porto Alegre, em 23 de agosto de 2006.

resultados. Também, foi possível compreender por qual razão esses resultados referem-se mais aos trabalhos designados aos servidores do que aos magistrados.

Nesse passo, a exposição do discurso oficial dos magistrados e servidores envolvidos com o Plano, do discurso dos servidores do SINDJUS e do discurso externo dos advogados possibilitou uma visão concreta da realidade do PGQJ. Em face disso, percebeu-se que o PGQJ e a gestão pela qualidade são entendidos de modo contraditório e parcial no seio do Poder Judiciário. Isso porque, em tese, segundo prescrevem as teorias da qualidade e o próprio Plano, todos deveriam participar ativamente, se envolvendo na gestão dos serviços judiciários. No entanto, na prática, isto é, no funcionamento cotidiano das medidas implementadas no contexto do PGQJ, apenas um grupo muito pequeno de magistrados participa ativamente para a sua concretização, aplicando as suas filosofia e metodologia na execução de seu próprio trabalho e na relação com os servidores e advogados, havendo maior preocupação com as questões referentes às rotinas cartorárias, fazendo com que os servidores sejam os atores com maior grau de envolvimento na realização daquelas medidas.

Desse modo, foi possível constatar que o Plano se sustenta, até hoje, pelo esforço conjunto de alguns poucos magistrados e de muitos servidores que os auxiliam, sem o apoio efetivo da instituição judiciária como um todo. Além disso, percebeu-se que esse esforço é movido pela dedicação e compromisso dessas pessoas, as quais buscam, inclusive, maior aperfeiçoamento para tratar do tema da qualidade por iniciativa própria. Com isso, esses compromisso e dedicação, no seio do discurso oficial sobre o PGQJ, fazem com que eles centrem suas atenções nos resultados que estão alcançando, a fim de promoverem a continuidade de seu trabalho. Assim, isso os impede de perquirir sobre as reais causas pelas quais há resistência da maior parte dos magistrados à implantação do Plano e de combater essas causas. Por essa razão, os incentivos e resultados relacionados ao Plano são localizados, não abrangendo toda a instituição.

Nesse diapasão, a proposta do Plano de “modernizar” o Poder Judiciário, operando uma “mudança de paradigmas”, especialmente no que se refere àquele que chamam de “sempre foi assim”, parece não alcançar efetividade. Com isso, o PGQJ aparenta se inserir, na perspectiva daqueles que a ele resistem, a qual foi exposta pelo discurso dos entrevistados, na seara da “modernização conservadora”. Assim, porque não combate a resistência de seus opositores, o Plano acaba servido a estes, para que apenas delineiem, perante a sociedade e os demais âmbitos do Estado, uma imagem ou aparência de “modernização”, de adequação às exigências gerenciais do cenário contemporâneo, quando, na verdade, continuam vinculados aos seus valores, crenças e procedimentos tradicionais, mantendo intacta a sua estrutura de

poder. Diante disso, no capítulo seguinte, busca-se expor as razões pela quais o Judiciário, enquanto instituição, realmente adota essa postura.

2.2. A resistência entre os agentes do Direito: a manutenção do campo jurídico e o capital simbólico dos juízes

Verificou-se no capítulo anterior que apenas alguns agentes do Direito realizam as medidas propostas pelo PGQJ. Nesse sentido, percebeu-se que somente pequeno grupo de magistrados, demonstra efetivo comprometimento com a concretização do Plano. Em face disso, percebeu-se que grande parte dos membros do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul mostra-se resistente ao referido Plano, seja de modo explícito ou implícito. Assim, essa situação faz com que o Plano apresente pequeno alcance e pouca efetividade, já que é posto em prática, simplesmente, por alguns poucos juízes e pelos servidores, concentrando-se em medidas destinadas a alterar rotinas cartorárias.

Com isso, constata-se a discrepância entre o que se pretendia com a implantação do Plano, quando ele foi elaborado, em 1994, e a sua realidade, mais de dez anos depois. Isso porque o PGQJ foi criado, segundo se depreendeu da fala do desembargador que participou da proposição das idéias que o geraram, não apenas para modificar os procedimentos adotados nos Cartórios, mas, para ter impacto no trabalho de todos os atores da cena judiciária, principalmente, no que tange aos magistrados.⁶⁴⁷ Com isso, o Plano se destinava a operacionalizar o reconhecimento de que “...a jurisdição é prestada dentro de uma noção de complementariedade dinâmica exercida numa rede inseparável de relações que se condicionam mutuamente e da qual participam, internamente, todos os integrantes do Poder Judiciário...”⁶⁴⁸.

⁶⁴⁷ O depoimento obtido na entrevista realizada com o desembargador acima referido confirmou-se e foi reforçado pela verificação da mesma postura em publicação referente a um retrato do Poder Judiciário gaúcho, realizado a partir da historiografia, pelo método de “histórias de vida”, em entrevistas com diversos desembargadores do TJRS, os quais relataram aos autores da obra suas experiências como magistrados. Essa publicação se insere no âmbito do Projeto Memória do Judiciário Gaúcho, promovido pela instituição em parceria com pesquisadores universitários. Nessa publicação, o desembargador aqui mencionado afirma que o PGQJ foi criado a partir da iniciativa de trazer um novo enfoque para a administração do Judiciário, como “...um projeto que deveria vencer principalmente na parte jurisdicional... [...] o Projeto de Qualidade Total interessava mais à parte jurisdicional, a essa vergonha de anulação de processos, que à parte administrativa, que também se beneficiaria.” Sobre o tema ver: FÉLIX, Loiva Otero; GRIJÓ, Luiz Alberto. **Histórias de vida**: entrevistas e depoimentos de magistrados gaúchos. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – Projeto Memória do Judiciário Gaúcho, 1999, p. 269-270.

⁶⁴⁸ MARTINEWSKI, Cláudio Luís. Jurisdição e administração: realidades distintas? **Multijuris**: Primeiro Grau em Ação, Porto Alegre, v. 1, n. 1, ago. 2006, p. 99.

Nesse sentido, o intento inicial com a implantação do Plano era trazer melhorias aos serviços judiciários, a partir da atuação dos juízes. Ou seja, os magistrados deveriam, porque considerados pelo Plano como líderes ou diretores, no sentido utilizado pela gestão pela qualidade, participar efetivamente das medidas propostas, a fim de estabelecer o exemplo e incentivar os demais atores da cena judiciária a fazê-lo⁶⁴⁹. Porém, não foi isso o que ocorreu no cotidiano da instituição, em razão das resistências opostas ao Plano, principalmente por parte dos seus principais agentes, os juízes⁶⁵⁰. Nesse sentido, é preciso perquirir sobre as razões que determinam as resistências opostas ao PGQJ pelos agentes do Direito, especialmente no que concerne aos magistrados. Sobre isso se tratará abaixo.

2.2.1. Campo jurídico e *habitus*: a postura conservadora dos juristas

Em face do que foi examinado acima, para encontrar respostas possíveis ao questionamento relativo às razões que determinam a resistência dos agentes do Direito em face do PGQJ, em primeiro lugar, deve-se ponderar que uma significativa parcela dos juristas brasileiros, ainda hoje, mantém-se ideologicamente⁶⁵¹ comprometida com os paradigmas⁶⁵² que norteiam os sistemas jurídico e institucional do País. Tais paradigmas, como se constatou

⁶⁴⁹ O papel principal no desenvolvimento de medidas para implantação da gestão pela qualidade no âmbito do Poder Judiciário deve ser desempenhado pelos juízes. Isso porque, segundo Nalini, a responsabilidade pelas deficiências e morosidade da prestação jurisdicional é de cada juiz, em sua unidade jurisdicional, pois “...não pode o magistrado se esquecer da regra preciosa do impulso oficial. Se o processo não anda, a responsabilidade é do condutor do feito e não do autor ou de seu advogado”. No mesmo sentido, o autor afirma que as mudanças nos padrões de trabalho em cada unidade jurisdicional depende da atitude adotada pelo juiz, pois ele “...deve ser o animador cultural dessa nova postura. Sua participação é imprescindível, pena de nada se modificar sem o seu pessoal empenho numa efetiva transformação da unidade. Cumpre ao juiz despertar em cada servidor a irresignação pela irracionalidade da burocracia e do arcaísmo, aliada à deliberação de oferecer seu esforço e engenho à reconstrução da Justiça”. Ver: NALINI, José Renato. *A Gestão da Qualidade na Justiça*. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 722, dez. 1995, p. 371. Sobre essa questão, ver também: LIMA, Rogério Medeiros Garcia. **O Direito Administrativo e o Poder Judiciário**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 125-128.

⁶⁵⁰ As afirmações feitas pelos entrevistados na presente pesquisa sobre as resistências apresentadas por magistrados com relação ao PGQJ encontraram confirmação em obra relativa à coletânea de artigos e entrevistas, publicada por desembargador do TJRS. Nessa obra, o autor, em breve menção ao PGQJ, afirma que, durante sua gestão como Presidente do Tribunal, havia “...encontrado, principalmente entre os juízes, uma idéia distorcida do próprio conceito de qualidade total e que leva a uma certa resistência.” Ademais, a referência ao PGQJ pelo autor mencionado confirma, também, o discurso oficial sobre o Plano, pois atribui as dificuldades encontradas na sua realização à “...falta de conhecimento do que seja um Programa de Qualidade e do que se persegue com este”. Sobre o tema, ver: FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. **Poder Judiciário: flagrantes institucionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 177.

⁶⁵¹ Segundo Baptista da Silva, o cenário jurídico apresenta um caráter ideológico, pois reproduz “um ‘modo de pensamento’ anacrônico, superado pelo desenvolvimento histórico”. Conforme o autor, o pensamento ideológico tem caráter conservador, pois “é incapaz de curvar-se criticamente sobre si mesmo”. Ver: BAPTISTA DA SILVA, Ovídio A. *Processo e Ideologia*. **Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito – UNISINOS**, São Leopoldo, 2002, p. 169-193.

⁶⁵² A definição desse termo já foi apresentada em nota de rodapé no início do primeiro capítulo desta parte do trabalho. Sobre o tema ver: KUHN, op. cit., p. 67.

na primeira parte do trabalho, consistem na importação de modelos estrangeiros, no formalismo e na persistência de relações interpessoais, os quais caracterizam a cena estatal, refletindo no Direito, na política e nas relações sociais brasileiras.⁶⁵³ Além disso, há a influência dos paradigmas que fundaram a tradição jurídica romano-germânica européia⁶⁵⁴, a qual, mediante o recurso da importação de modelos, em grande medida, deu origem à brasileira. Assim, os paradigmas importados, aos quais está comprometido o sistema jurídico brasileiro, dizem respeito, principalmente, ao caráter fechado e autônomo do Direito, ao primado da lei (codificação), à posição de neutralidade e imparcialidade dos magistrados e sua submissão ao Direito positivo, dentre outros padrões que estabeleceram a concepção ocidental de Direito⁶⁵⁵.

A partir disso, formou-se o que Warat chamou de “senso comum teórico”⁶⁵⁶ dos juristas. Trata-se de um conjunto de crenças, pré-conceitos, estereótipos aceitos como verdades absolutas, que influenciam os juristas, formando, de modo velado, a “realidade jurídica dominante”⁶⁵⁷. Assim, segundo Streck,

a significação dada ou constituída via *sentido comum teórico* contém um conhecimento axiológico que reproduz os valores, sem, porém, explicá-los. Conseqüentemente, essa reprodução [...] conduz a uma espécie de conformismo dos operadores jurídicos..⁶⁵⁸

Com isso, para que se sustente e se legitime esse senso comum teórico, em seu caráter conservador, forma-se um campo jurídico⁶⁵⁹, por este instituído e dele instituinte. De

⁶⁵³ Sobre o tema se tratou no final do segundo capítulo da Parte I do trabalho.

⁶⁵⁴ Esta denominação é utilizada por John Henry Merryman, na sua obra dedicada a essa tradição jurídica. Segundo esse autor, tradição jurídica é “un conjunto de actitudes profundamente arraigadas y condicionadas históricamente ... [que] ... relaciona el sistema jurídico con la cultura de la cual es una expresión parcial” Outrossim, a tradição romano-canônica pode também ser chamada de romano-germânica, em razão da influência do Direito de origem germânica na sua conformação. Sobre isto Sobre isto, ver: MERRYMAN, John Henry. **La tradición jurídica romano-canónica**. México: Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 15; DAVID, René. **Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo**. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 21- 24; BAPTISTA DA SILVA, Ovídio A. **Jurisdição e Execução na Tradição Romano-Canônica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

⁶⁵⁵ Sobre esses paradigmas, ver: DAVID, Ibid, p. 35-177; MERRYMAN, Ibid., p. 47-95, 120-131.

⁶⁵⁶ WARAT, Luiz Alberto. **Introdução Geral ao Direito**: Interpretação da lei, temas para uma reformulação. Vol. 1. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1994, p. 13.

⁶⁵⁷ WARAT, op. cit., p. 15.

⁶⁵⁸ STRECK, **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise...**, op. cit., p. 70.

⁶⁵⁹ Segue-se aqui a noção de campo desenvolvida por Bourdieu, o qual, a partir da elaboração de uma teoria dos campos sociais, procura expor os mecanismos que geram esses campos, tratando sobre sua estrutura e suas propriedades, para trazer uma explicação mais precisa sobre essa noção. Nesse sentido, ele busca superar o tratamento residual e pouco objetivo sobre a referida noção dados por outros sociólogos, que se concentram numa idéia básica de dinâmica das forças sociais, ligada a um aspecto de disputa entre os agentes. Ademais, deve-se esclarecer que a noção de campo trazida por Bourdieu não se assemelha à noção tratada por Niklas Luhmann, em sua teoria sistêmica. Ademais, deve-se considerar que a noção de campo jurídico, também trazida por Bourdieu, a ser examinada adiante, relaciona-se ao campo burocrático do Estado. Ao formar-se o Estado moderno ocidental, este resultou de um processo de concentração de vários tipos de capitais, como o capital de força física, o econômico, o cultural ou de informação, o simbólico, que constituiu o Estado como o detentor de

acordo com Bourdieu, um campo “...se define entre outras coisas através da definição dos objetos de disputas e dos interesses específicos que são irredutíveis aos objetos de disputas e aos interesses próprios de outros campos [...] e que não são percebidos por quem não foi formado para entrar nesse campo...”. Nesse sentido, a estrutura interna de cada campo estabelece os valores e metas a serem considerados como objeto de disputa entre os seus agentes, pelos padrões de pensamento e formação destes⁶⁶⁰. Assim, para que o campo possa funcionar, é necessário que existam objetos de disputa e pessoas preparadas para disputar o jogo referente a esses objetos, as quais conheçam e reconheçam as regras imanentes ao jogo, os objetos, dentre outras coisas.⁶⁶¹

Nesse diapasão, para que se formem os agentes, os “jogadores” que devem colocar o campo em movimento, é preciso um treinamento, determinado pela especificidade de cada campo, no qual esses agentes encontrem orientação dentro do campo, conheçam e reconheçam os demais atores em suas hierarquias e dominem os mecanismos de mobilidade internos ao campo⁶⁶². Para que isso ocorra, há investimentos direcionados à inserção do campo. Esses investimentos, geralmente, independem do candidato a agente do campo, sendo definidos, por diversas vezes, pela sua família. Ademais, tais investimentos dizem respeito a vários tipos de capitais⁶⁶³. Ou seja, não se referem apenas ao investimento de capital econômico, mas de muitos outros, tais como o capital cultural⁶⁶⁴, o qual depende de

um metacapital, com poder sobre todos os outros e seus detentores. Com isso, o Estado unifica todos os códigos, homogeneizando as formas de comunicação, mediante os seus sistemas de classificação, como o Direito, os procedimentos burocráticos, os rituais sociais e escolares, moldando as estruturas mentais, impondo formas de pensar. Dessa forma, o Estado, porque dispõe dos meios de impor e inculcar os modos de visão e de pensar, torna-se o lugar por excelência da concentração e do exercício do poder simbólico. A partir disso, o processo de concentração do capital jurídico, realizado no e pelo Estado, segue uma lógica própria, constituindo um campo jurídico autônomo, dando uma forma universal a interesses particulares, estabelecendo uma “razão de Estado”, como algo transcendente aos indivíduos. Sobre as noções de campo e de campo jurídico de Bourdieu e sua dinâmica de funcionamento, ver: BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Trad. Mariza Corrêa. Campinas, SP: Papirus, 1996, p. 91-124; _____. **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero Ltda., 1983, p. 89-94; ROCHA, Álvaro Filipe Oxley da. O direito na obra de Pierre Bourdieu: os campos jurídico e político. **Estudos Jurídicos**, Vol. 38, n. 1, São Leopoldo, jan-abr. 2005, p. 46-53; _____. **Sociologia do Direito**: a magistratura no espelho. São Leopoldo: UNISINOS, 2002, p. 39, 57-61.

⁶⁶⁰ ROCHA, O direito..., op. cit., p. 48.

⁶⁶¹ BOURDIEU, **Questões...**, op. cit., p. 89.

⁶⁶² ROCHA, O direito..., op. cit., loc. cit.

⁶⁶³ Capitais são conjunto de bens que variam de natureza, podendo ser simbólicos, sociais, culturais, literários, econômicos, dentre outros. Tal conjunto de bens, nesse sentido, trata-se, ao mesmo tempo, da condição de entrada no jogo realizado num determinado campo, seu objeto e sua forma de aposta. Os capitais se formam no seio das lutas e negociações observáveis nos campos, dependendo, portanto, da construção de sua especificidade. Dessa forma, por exemplo, o capital econômico é diretamente convertido em dinheiro e pode se institucionalizar como direito de propriedade. Sobre o tema ver: SCHWARTZ, Germano. Bourdieu, campo jurídico e campo artístico: a visão francesa da autonomia do Direito e da Literatura. In: _____. **A Constituição, a Literatura e o Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 29.

⁶⁶⁴ O capital cultural diz respeito ao conjunto de bens culturais, previamente investido pela família, o qual pode existir sob três formas. A primeira refere-se a um estado incorporado, em que esse conjunto de bens que é inculcado no agente na forma de disposições duráveis do organismo, “...é um ter que se fez ser, uma propriedade

investimentos em tempo dedicado à sua obtenção, e de um capital social⁶⁶⁵, que pressupõe os demais, permitindo, por vezes, o estabelecimento de contatos, o acesso a pessoas, oportunidades, eventos, em que o agente será visto como igual, se aprovado nas verificações dos outros agentes.⁶⁶⁶

Nesse sentido, conforme Bourdieu,

a estrutura do campo é um estado da relação de força entre os agentes ou as instituições engajadas na luta ou [...] da distribuição do capital específico que, acumulado no curso das lutas anteriores, orienta as estratégias ulteriores. Esta estrutura, que está na origem das estratégias destinadas a transformá-la, também está sempre em jogo: as lutas cujo espaço é o campo têm por objeto o monopólio da violência legítima (autoridade específica) que é característica do campo considerado, isto é, em definitivo, a conservação ou a subversão da estrutura da distribuição do capital específico.⁶⁶⁷

Frente a isso, a situação de cada campo se liga à orientação dos agentes que ocupam as posições mais altas na sua hierarquia, referindo-se às instituições nisto envolvidas. Nessa trilha, os agentes adotam estratégias dentro do campo, para a consecução de seus objetivos, os quais se relacionam aos objetivos oficiais do próprio campo. Dessa forma, a estrutura do campo se encontra em permanente disputa, pois a adoção dessas estratégias, sejam rígidas ou mais flexíveis, visa à manutenção do campo em equilíbrio aos interesses dos seus agentes. Isso, então, é o que determina as lutas entre esses agentes, sejam estas abertas ou silenciosas,

que se fez corpo e tornou-se integrante da ‘pessoa’...”. A segunda forma do capital cultura diz respeito a um estado objetivado, sob a forma de bens culturais propriamente ditos, tais como quadros, livros, dicionários, instrumentos, máquinas, “...que constituem indícios ou a realização de teoria ou críticas dessas teorias, de problemáticas, etc.”. Enfim, a terceira forma do capital cultura se dá num estado institucionalizado, como um diploma, uma espécie de “...certidão de competência cultural que confere ao seu portador um valor convencional, constante e juridicamente garantido no que diz respeito à cultura...”. Sobre o tema ver: BOURDIEU, P. Os três estados do capital cultural. Trad. Magali de Castro. In: _____; NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio. (orgs.). **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 1998, p.71-79.

⁶⁶⁵ De acordo com Bourdieu, o capital social “...é o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma *rede durável de relações* mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos, à *vinculação a um grupo*, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos), mas também são unidos por *ligações* permanentes e úteis. Essas ligações são irredutíveis às relações objetivas de proximidade no espaço físico (geográfico) ou no espaço econômico e social porque são fundadas em trocas inseparavelmente materiais e simbólicas cuja instauração e perpetuação supõem o re-conhecimento dessa proximidade. O volume do capital social que um agente individual possui depende então da extensão da rede de relações que ele pode efetivamente mobilizar e do volume do capital (econômico, cultural ou simbólico) que é posse exclusiva de cada um daqueles a quem está ligado. Isso significa que, embora seja relativamente irredutível ao capital econômico e cultural possuído por um agente determinado ou mesmo pelo conjunto de agentes a quem está ligado [...], o capital social não é jamais completamente independente deles pelo fato de que as trocas que instituem o inter-reconhecimento supõem o reconhecimento de um mínimo de homogeneidade ‘objetiva’ e de que ele exerce um efeito multiplicador sobre o capital possuído com exclusividade. “ Ver: Id. O capital social – notas provisórias. Trad. Denice B. Catani e Afrânio Catani. In: _____; NOGUEIRA, CATANI, op. cit., p. 663-669.

⁶⁶⁶ ROCHA, O direito..., op. cit., p. 49.

⁶⁶⁷ Segundo o autor, tratar do capital específico significa dizer que o capital vale em relação a um certo campo, dentro dos limites desse campo, somente sendo convertível em outra espécie de capital sob certas condições. Sobre o tema ver: BOURDIEU, **Questões...**, op. cit., p. 90.

para a distribuição do capital específico ao campo, estabelecendo as possibilidades de ascensão ou decadência dos projetos de tais agentes.⁶⁶⁸

Com isso, o monopólio da violência legítima referente a cada campo se consolida, pois não é questionado pelos agentes, já que estes buscam preservá-lo em suas lutas pela distribuição do capital e por posições mais altas dentro do campo. Desse modo, são as constantes disputas entre os agentes do campo que o fazem se movimentar, preservando-o. Assim, no âmbito de lutas internas, aqueles agentes que adquiram ou utilizem instrumentos de pressão externos ao campo geram a sua exclusão pelos demais, porque estes se interessam em manter os mecanismos conhecidos, pelos quais têm acesso à distribuição do capital específico.⁶⁶⁹

Nesse passo, as posições dos agentes no campo não são sempre inabaláveis, em razão da luta constante por espaço e pela distribuição do capital específico do campo. Essa luta desestabiliza os elementos de conservação dessa posição, levando os agentes do campo a reafirmar suas posições através do discurso⁶⁷⁰ associado a estas, bem como abrem espaço à crítica, que serve como instrumento de transformação. No entanto, esse espaço de crítica é bastante restrito, porque o objetivo principal do campo e, por conseguinte, dos seus agentes é não comprometer a sua existência. Dessa forma, de acordo com Bourdieu, isso ocorre em razão de que

Aqueles que, num estado determinado da relação de força, monopolizam (mais ou menos completamente) o capital específico, fundamento do poder ou da autoridade específica característica de um campo, tendem a estratégias de conservação – aquelas que nos campos da produção de bens culturais tendem à defesa da **ortodoxia** –, enquanto que os que possuem menos capital (que freqüentemente são também os recém-chegados e portanto, na maioria das vezes, os mais jovens) tendem à estratégias de subversão – as da **heresia**. É a heresia, a heterodoxia, enquanto ruptura crítica, freqüentemente ligada à crise, juntamente com a doxa, que faz com que os dominantes saiam de seu silêncio, impondo-lhes a produção do discurso defensivo da ortodoxia, pensamento ‘direito’ e de direita, visando a restaurar o equivalente da adesão silenciosa da doxa. (*grifos no original*)⁶⁷¹

Frente a isso, todos os agentes do campo, pautados pelo senso comum, mesmo que tentem opor estratégias de subversão, em geral, seguem o comportamento amiúde conservador daqueles que ocupam os postos mais altos na hierarquia do campo, sem buscar justificativas para o que motiva essa tendência. Isso significa, nesse passo, o

⁶⁶⁸ ROCHA, O direito, op. cit., p. 49.

⁶⁶⁹ Id. Ibid., loc. cit.

⁶⁷⁰ O discurso oficial pressupõe uma linguagem técnica que cria seu caráter de oficialidade, tornando-se instrumento da retórica institucional, para a legitimação e preservação da posição dos agentes no campo. Sobre o tema ver: SANTOS, Boaventura de Sousa. **O discurso e o poder**: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica. 2ª. reimpressão. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, p. 34.

⁶⁷¹ BOURDIEU, **Questões ...**, op. cit., p. 90.

comprometimento com a tarefa de preservar e valorizar a força do campo. Com isso, a comunicação entre os agentes é difícil, nebulosa, porque eles não podem ser pessoalmente acessíveis, apresentando manifestações pouco frequentes, ambíguas e permeadas por diversas lacunas.⁶⁷²

Nesse sentido, na dinâmica de defesa do capital cultural específico, os agentes que ocupam os mais altos postos no campo impõem um discurso bastante ortodoxo e defensivo, para manter e valorizar a força do campo, do capital e de suas posições. Entretanto, para que esse discurso possa surtir seus efeitos, em decorrência das lutas que revolvem em torno do capital e os métodos adotados para a sua distribuição, gera-se a necessidade de se encontrar um lugar para o discurso de legitimação dos novos agentes. Assim, tal discurso serve para manter esses agentes submissos ao controle do campo e de seus pares, fazendo com que provem que estes podem confiar neles, demonstrando sua capacidade de apresentar propostas novas, originais, mas que atestem o domínio da linguagem própria do campo e a habilidade de superar os limites culturais referentes ao capital específico em disputa.⁶⁷³

Em face disso, ao estabelecer como meta principal a conservação, mediante o discurso dos agentes, o próprio campo estabelece as condições para a ascensão dos novos agentes e, principalmente, para a sua própria transformação. Nesse norte, essas condições determinam as estratégias de desenvolvimento pessoal dos agentes, especialmente dos mais novos, porque eles não se encontram, ainda, inteiramente empenhados com a estabilização institucional e com o discurso ortodoxo dos demais agentes, operando uma ruptura crítica com relação a isso. Com isso, através do discurso crítico dos agentes novos surgem elementos que, apesar de apresentarem o risco de subverter a lógica de conservação do campo, podem ser úteis às modificações consideradas como oportunas ou necessárias para que tal lógica se mantenha. Desse modo, é em razão da determinação dessas condições e dessas estratégias que funciona a dinâmica dialética do campo, em que este se equilibra entre o discurso crítico dos agentes jovens e o discurso ortodoxo e defensivo dos mais antigos.⁶⁷⁴

Nessa trilha, o jogo que se passa dentro do campo envolve um risco calculado, mantido sob controle, fazendo com que as alterações nele realizadas não ultrapassem os limites por ele estabelecidos, porque a manutenção da sua existência representa o interesse de todos os envolvidos. Destarte, todos os agentes do campo, mesmo aqueles que inicialmente apresentavam críticas ao discurso oficial, trabalham para esse resultado, ainda que de modo

⁶⁷² ROCHA, O direito..., op.cit., p. 49-50.

⁶⁷³ Id. Ibid., p. 50.

⁶⁷⁴ Id. Ibid., loc. cit.

inconsciente. Portanto, os atores do campo devem concordar sobre suas regras, objetivos e limites, para legitimar a luta que ocorre no campo e para conservá-lo.⁶⁷⁵

Isso ocorre porque, segundo Bourdieu,

...todas as pessoas que estão engajadas num campo têm um certo número de interesses fundamentais em comum, a saber tudo aquilo que está ligado à própria existência do campo: daí a cumplicidade objetiva subjacente a todos os antagonismos. Esquece-se que a luta pressupõe um acordo entre os antagonistas sobre o que merece ser disputado, fato escondido por detrás da aparência do óbvio, deixada em estado de doxa, ou seja, tudo aquilo que constitui o próprio campo, o jogo, os objetos de disputas, todos os pressupostos que são tacitamente aceitos, mesmo sem que se saiba, pelo simples fato de jogar, de entrar no jogo. Os que participam da luta contribuem para a reprodução do jogo contribuindo (mais ou menos completamente dependendo do campo) para produzir a crença no valor do que está sendo disputado. Os recém-chegados devem pagar um direito de entrada que consiste no reconhecimento do valor do jogo (a seleção e a cooptação sempre dão muita atenção aos índices de adesão ao jogo, de investimento) e no conhecimento (prática) dos princípios de funcionamento do jogo. Eles são levados às estratégias de subversão que, no entanto, sob pena de exclusão, permanecem dentro de certos limites. E de fato, as **revoluções parciais** que ocorrem continuamente nos campos não colocam em questão os próprios fundamentos do jogo, sua axiomática fundamental, o pedestal das crenças últimas sobre as quais repousa o jogo inteiro. (*grifo no original*)⁶⁷⁶

Diante disso, o campo apenas funciona, somente ocorre o seu jogo se os agentes concordam com seus limites, regras e objetivos, o que implica uma referência cultural comum, erigida à condição de capital cultural, para fornecer os elementos necessários ao jogo e legitimá-lo perante os próprios participantes e aqueles que estão do lado de fora do campo. Nesse passo, é esse capital em comum que produz a cumplicidade entre os agentes, à qual eles devem aderir, sob pena de não serem aceitos pelos demais. Com isso, tal adesão é medida e controlada pelos agentes já consolidados no campo, mantendo-se em nível superficial, da “doxa”, para fazer com que os novos agentes se orientem dentro do campo, avaliando a correlação de forças nele existente.⁶⁷⁷

Nesse sentido, todos os agentes devem demonstrar publicamente a valorização do jogo e o domínio do capital cultural para sua inclusão no campo, o que se dá mediante o uso da linguagem específica deste. Contudo, para a sua aceitação final é preciso, ainda, apresentar avanços sobre os limites postos ao jogo. Assim, ensejam as “revoluções parciais” no campo, mediante as quais demonstram suas habilidades e merecimento, sem ameaçá-lo.⁶⁷⁸

Porém, a movimentação dos agentes no campo não se dá a partir de uma procura consciente e subjetiva de aumentar sua cota na distribuição do capital específico e de manter sua posição na hierarquia interna. Em realidade, as estratégias dos agentes ocorrem de forma

⁶⁷⁵ ROCHA, O direito..., op. cit., loc. cit.

⁶⁷⁶ BOURDIEU, **Questões...**, op. cit., p. 90-91.

⁶⁷⁷ ROCHA, O direito..., op. cit., p. 50.

⁶⁷⁸ Id. Ibid., loc. cit.

inconsciente, porque derivadas de seu treinamento para o ingresso no campo. Nesse sentido, elas se constituem em ações objetivamente orientadas com relação a fins, os quais nem sempre coincidem com os objetivos subjetivos dos agentes. Essas estratégias, então, se referem aos objetivos do campo e àqueles a este relativos, estabelecidos a partir do capital cultural adquirido. Desse modo, não há possibilidade de ação ou interesse dos agentes desligados da dinâmica interna de interesses do campo.⁶⁷⁹

Nesse viés, as estratégias de ação dos agentes do campo e sua coincidência com os objetivos de conservação traçados por este se pautam pela relação existente entre esse campo e o conhecimento obtido, isto é, o capital havido pelos indivíduos nele inseridos, o qual se destina a torná-los hábeis agentes em ação. Em face disso, esse conhecimento que capacita os agentes a ingressarem e se orientarem no campo, bem como a participar da disputa nele travada, constitui-se num *habitus*⁶⁸⁰, para servir aos propósitos de sua conservação. Dessa forma, o *habitus* se trata, de acordo com Bourdieu, de um

...sistema de esquemas adquiridos que funciona no nível prático como categorias de percepção e apreciação, ou como princípios de classificação e simultaneamente como princípios organizadores da ação...

[...]

O *habitus*, como sistema de disposições para a prática, é um fundamento objetivo de condutas regulares, logo, da regularidade das condutas [...], o qual faz com que os agentes que o possuem se comportem de determinada maneira em determinadas circunstâncias.⁶⁸¹

Nesse passo, o *habitus* representa o “princípio unificador e gerador”⁶⁸² das práticas a serem realizadas pelos agentes no campo, porque traduz as características de uma posição num estilo de vida unívoco, operando distinções, formando esquemas classificatórios, de visão e de gosto, os quais são seguidos por eles. Assim, conforme Bourdieu, ele se estabelece como o sistema de disposições inconscientes resultante da interiorização das estruturas objetivas do campo e que, “...enquanto lugar geométrico dos determinismos objetivos e de

⁶⁷⁹ BOURDIEU, *Questões...*, op. cit., p.

⁶⁸⁰ Esta noção, ligada à de campo, também é adotada a partir do instrumental teórico de Pierre Bourdieu. De acordo com Rocha, com essa noção, Bourdieu, “...procura induzir não a idéia de um ‘espírito universal’, de uma natureza ou razão humana, mas um *conhecimento adquirido* e um *bem*, um capital havido pelo indivíduo, tornado desse modo *um agente em ação*. É desse modo que surge o primado da razão prática, no sentido estabelecido por Kant. [...Essa noção] contém a intenção teórica de sair da filosofia da consciência sem anular o agente em sua realidade de operador prático na construção de objetos. Instrumentaliza-se com esse termo a dimensão corporal contida numa postura social, inserida no funcionamento sistemático do agente como corpo socializado”. Portanto, segundo Bourdieu, o *habitus* é “...uma estrutura mental que, tendo sido inculcada em todas as mentes socializadas de uma certa maneira, é ao mesmo tempo individual e coletiva; uma lei tácita (*nomos*) da percepção e da prática que fundamenta o consenso sobre o sentido do mundo social [...], fundamenta o *senso comum*.”. Sobre isto ver: BOURDIEU, *Razões ...*, op. cit., p. 127; Id. *Questões...*, op. cit.; Id. *Coisas Ditas*. São Paulo: Brasiliense, 2004; ROCHA, O direito..., op. cit., p. 47-48; KANT, Immanuel. *Crítica da Razão Prática*. Trad. Valério Rohden. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 425-433.

⁶⁸¹ BOURDIEU, *Coisas...*, op. cit., p. 26, 98.

⁶⁸² Id. *Razões...*, op. cit., p. 21.

uma determinação, do futuro objetivo e das esperanças subjetivas, tende a produzir práticas e, por esta via, carreiras objetivamente ajustadas às estruturas objetivas”⁶⁸³.

Diante disso, o *habitus* faz com que os comportamentos determinados pelo senso comum teórico sustentado pelo campo sejam naturalizados. Ou seja, de acordo com Bourdieu, “o *habitus*, como se diz a palavra, é aquilo que se adquiriu, mas que se encarnou no corpo de forma durável sob a forma de disposições permanentes.”⁶⁸⁴ Com isso, o *habitus* e as categorias que lhe conformam, ao serem adquiridos pelo agente inserido no campo, tornam-se parte dele, tornam-se inconscientes. Assim, o domínio e legitimação do campo e do senso comum teórico que este sustenta se dão mediante este processo de “naturalização” das idéias ali transmitidas.

Em face disso, como o agente passa a entender que essas categorias lhe são inerentes, que fazem parte de quem ele é e de seu mundo, como algo “natural”, o *habitus* promove “...a aceitação do convencionalizado como se fosse o único comportamento e ponto de vista possíveis”⁶⁸⁵. Isso ocorre porque o *habitus*, por se tratar de um conjunto de crenças e práticas adquirido pela inserção no campo, é algo historicamente construído. Com isso, ele não se mantém inativo, mas se renova pelas práticas dos agentes, sempre encontrando novas formas de reforço. Então, ele dispõe de uma grande capacidade de adaptação, sem que os seus princípios fundamentais sejam efetivamente atingidos.⁶⁸⁶

Nesse sentido, o *habitus* define a percepção da situação que o determina, a qual é, de certo modo, a condição que permite a sua realização.⁶⁸⁷ Desse modo, porque naturalizado, como se fizesse parte dos próprios corpos dos agentes, o *habitus* “produz resistência”⁶⁸⁸. Assim, ele dificulta, senão, em muitos casos, impede que eles compreendam e lidem com o novo, com interferências externas, bem como com a realidade que se estende para além dos estreitos limites do campo.

Em face disso, o *habitus* serve ao principal objetivo do campo, que é a sua preservação, mesmo que neste ocorram necessárias alterações. Nessa trilha, ele cumpre um importante papel no e para o campo, pois determina as disposições práticas que estabelecem a “...adesão dos agentes aos interesses ali colocados, algo que lhes motiva a participar da

⁶⁸³ Id. **A economia das trocas simbólicas**. 3. ed. Trad. Sergio Miceli. São Paulo: Perspectiva, 1992, p. 191, 201-202.

⁶⁸⁴ Id., **Questões...**, op. cit., p. 105.

⁶⁸⁵ ROCHA, O direito..., op. cit., p. 47.

⁶⁸⁶ Bourdieu explica essa capacidade pela analogia a um programa de computador autocorrigível, o qual sempre pode inventar inúmeras soluções para se manter frente às exigências de situações novas e imprevistas. Sobre o tema ver: BOURDIEU, **Questões...**, op. cit., p. 105-106.

⁶⁸⁷ ROCHA, O direito..., op. cit., p. 47.

⁶⁸⁸ Id., **Sociologia...**, op. cit., p. 41.

dinâmica do campo”⁶⁸⁹. Essa adesão condicionada pelo *habitus* é chamada por Bourdieu de *illusio*⁶⁹⁰. Desse modo, é essa *illusio* que permite que ocorra a disputa necessária ao funcionamento e manutenção do campo. Isso porque, de acordo com Bourdieu,

A *illusio* é estar preso ao jogo, preso pelo jogo, acreditar que o jogo vale a pena ou, para dizê-lo de maneira mais simples, que vale a pena jogar. [...] Dito de outro modo, os jogos sociais são jogos que se fazem esquecer como jogos e a *illusio* é essa relação encantada com um jogo que é produto de uma relação de cumplicidade ontológica entre as estruturas mentais e as estruturas objetivas do espaço social.⁶⁹¹

Nessa trilha, a *illusio* faz com que os agentes do campo vejam como importantes ou interessantes os jogos que nele são realizados, impondo em suas mentes e em seus corpos “o sentido do jogo”⁶⁹². E esse “sentido” é dado aos agentes pelo *habitus*, determinando certa cumplicidade inconsciente entre os agentes e o campo, a qual faz com que aqueles sejam possuídos pela dinâmica deste. Assim, isso promove o envolvimento dos agentes com as suas atividades dentro do campo, gerando o comprometimento com o seu objetivo de preservação.

Nesse diapasão, é a partir de toda a dinâmica descrita acima que se constitui o campo jurídico. De acordo com Bourdieu, este

...é o lugar de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito, quer dizer, a boa distribuição (*nomos*) ou a boa ordem, na qual se defrontam agentes investidos de competência ao mesmo tempo social e técnica que consiste essencialmente na capacidade reconhecida de *interpretar* (de maneira mais ou menos livre ou autorizada) um *corpus* de textos que consagram a visão legítima, justa, do mundo social.⁶⁹³

Diante disso, é a partir da instituição desse monopólio que o campo jurídico se legitima e adquire força. Ademais, pela estruturação da concorrência por esse monopólio, estabelece-se o confronto entre os agentes do campo, verificado na disputa pela imposição das suas interpretações da lei e das demais questões concernentes àquele. No entanto, apesar da animosidade existente entre os agentes, há entre eles a aceitação dessa condição conflituosa, gerando certo acordo de manutenção de suas posições, o que se dá pelo conhecimento e reconhecimento das referências jurídicas comuns, da linguagem jurídica, permitindo-lhes fixar os limites do campo, criando a autonomia deste. Com isso, nenhum dos agentes do Direito questiona a validade e a existência do campo jurídico.⁶⁹⁴

Nesse sentido, os juristas atuam para preservar o campo, porque isso implica na

⁶⁸⁹ SCHWARTZ, op. cit., p. 29.

⁶⁹⁰ Trata-se da crença vinculada ao pertencimento a um campo, o investimento no jogo que neste se passa, ligado a interesses e vantagens específicos, próprios desse campo e dos alvos particulares que estão em disputa nele. Sobre o tema ver: BOURDIEU, *Coisas...*, op. cit., p. 108-109.

⁶⁹¹ Id, *Razões...*, op. cit., p. 139-140.

⁶⁹² Id. Ibid., p. 140.

⁶⁹³ BOURDIEU, P. *O Poder Simbólico*. Lisboa: Difel, 1989, p. 212.

⁶⁹⁴ ROCHA, O direito..., op. cit., p. 51.

manutenção de sua própria posição. Em face disso, a lógica do campo jurídico é uma lógica conservadora, tornando universais as práticas e o ponto de vista dos agentes dominantes. Nesse norte, esse mecanismo de universalização, atribuído ao Direito, estabelece a dominação simbólica, que resulta na imposição legítima da ordem social, transformando todas as instituições em organismos jurídicos. Nesse passo, para justificar essa dominação, os agentes do campo jurídico são submetidos ao corpo de leis, operacionalizando sua concorrência, para a manutenção do campo. Desse modo, se difunde a crença na neutralidade e imparcialidade dos agentes do campo, o que coloca os magistrados na sua mais alta posição, como forma de preservá-lo de influências externas.

Nesse viés, é do funcionamento do campo jurídico que resultam as práticas e o discurso que propagam o referido senso comum dos juristas. Isso porque, de acordo com Bourdieu, o funcionamento do campo jurídico refere-se à sua lógica específica, a qual é determinada,

...por um lado, pelas relações de força específicas que lhe conferem a sua estrutura e que orientam as lutas de concorrência ou, mais precisamente, os conflitos de competência que nele têm lugar e, por outro lado, pela lógica interna dos [*sic*] obras jurídicas que delimitam em cada momento o espaço dos possíveis e, deste modo, o universo das soluções propriamente jurídicas.⁶⁹⁵

Com isso, a partir da instituição desse campo, para a sua manutenção, bem como do senso comum teórico e de seus paradigmas (estruturantes e estruturados), forma-se o seu *habitus* específico. Esse *habitus* diz respeito à imparcialidade e neutralidade dos agentes, ao seu distanciamento face às demandas externas, à sua submissão às leis. Nesse sentido, é ele que propicia que os juristas conheçam “...de modo confortável e acrítico o significado das palavras, das categorias e das próprias atividades jurídicas, o que faz do exercício do operador jurídico [...] um modo rotinizado [...] de compreender, julgar e agir com relação aos problemas jurídicos...”⁶⁹⁶. Portanto, é em razão do *habitus* que os agentes do campo jurídico, especialmente os magistrados, apresentam, ainda que, em sua maioria, de forma velada, resistência à sua participação no PGQJ.

Diante disso, é preciso perquirir como é moldado esse *habitus* dos agentes do campo jurídico. Nesse passo, a formação e continuidade do *habitus* são determinadas por diversos fatores, no que diz respeito ao Poder Judiciário brasileiro. Em primeiro lugar, há a influência do legado deixado pelo liberalismo e pelo positivismo no sistema jurídico brasileiro. Esse legado advém do ensino do Direito, mediante o qual foram formadas as elites construtoras do Estado brasileiro, as quais eram compostas, principalmente, por magistrados.

⁶⁹⁵ Id. **O Poder...**, op. cit., p. 211.

⁶⁹⁶ STRECK, A hermenêutica..., op. cit., p. 93.

Nesse passo, no que tange ao liberalismo, este foi introduzido pelos construtores do Estado brasileiro com formação européia. Sua influência iniciou-se no período prévio à independência, assumindo mais um caráter de reação ao domínio da Metrópole, do que a adoção do significado original de seus princípios. Em face disso, após certa tensão, realizou-se, pelos mecanismos de cooptação e clientelismo, a aliança entre o liberalismo e o patrimonialismo na seara política brasileira, fazendo com que aquele adquirisse um sentido conservador, ao contrário da sua lógica original. Isso impediu a democratização da relação entre a sociedade brasileira e o Estado, mantendo, na cena política, apenas a participação dos grupos dominantes, dentre os quais se encontravam os magistrados. Com isso, foram criados os cursos jurídicos no País, para profissionalizar e alimentar os quadros do aparelho estatal, estabelecendo o ensino do Direito como o veículo para a reprodução dos interesses que animavam esse contexto e o seu correspondente campo jurídico.⁶⁹⁷

Em função desse legado deixado por um liberalismo afastado dos princípios democráticos, o Poder Judiciário brasileiro não foi preparado para lidar com a democracia dentro e fora de sua estrutura institucional. Nesse sentido, inculcada no senso comum teórico dos juristas essa forma distorcida de liberalismo, atrelada às relações interpessoais e patrimoniais típicas da cena estatal do País, e mantida pelo seu *habitus*, ela gera nos juízes a resistência a quaisquer formas de poder diferentes da hierarquia tradicional do campo que estes conhecem. Com isso, fica clara a oposição da maior parte dos magistrados gaúchos frente ao PGQJ, já que este propõe a partilha do poder decisório administrativo, numa estrutura “horizontal”, composta por juízes e servidores.

Além disso, quanto à herança do positivismo, esta também deixou marcas no ensino do Direito, as quais são, até hoje, perpetuadas pelo *habitus* dos juristas. Nesse passo, a influência do positivismo, apesar deste apresentar diversas manifestações⁶⁹⁸, pode ser caracterizada, em linhas gerais, por um “normativismo legalista”⁶⁹⁹. Segundo este, o Direito positivo é tido como auto-suficiente e fechado em si mesmo, entendendo-se que seu sentido somente pode ser obtido na sua “formal expressão prescrita”⁷⁰⁰. Em função disso, o

⁶⁹⁷ ADORNO, Sérgio. **Os aprendizes do poder**: o bacharelismo liberal na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 33-89; VENÂNCIO FILHO, Alberto. **Das Arcadas ao Bacharelismo**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1982, p. 30-331.

⁶⁹⁸ Sobre estas manifestações do positivismo, ver: KAUFFMAN, Arthur; HASSEMER, Winfried. (orgs.). **Introdução à Filosofia do Direito e à Teoria do Direito Contemporâneas**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002, p. 114-121.

⁶⁹⁹ CASTANHEIRA NEVES, **Metodologia jurídica**: problemas fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p. 25.

⁷⁰⁰ Id. *Ibid.*, p. 96.

positivismo, marcado por esse “normativismo legalista”, identifica o Direito com a lei⁷⁰¹.

Nesse norte, tem-se a legislação como uma panacéia para todos os problemas, pensando-a e produzindo-a com a intenção de que seja completa e coerente, bem como se entende que a sua aplicação deve ser realizada, pelos juízes, da forma mais automática possível⁷⁰². Criou-se, com isso, uma cultura de ensino jurídico calcada na simples leitura literal dos textos legais e em manuais de comentários à legislação, formando, nos juristas, um imaginário de simplificação do Direito. Assim, essa forma de ensino afeta a atuação da magistratura, pois, segundo Faria,

A administração da justiça acaba sendo reduzida deste modo a uma simples “administração da lei” por um poder tido como “neutro”, “imparcial” e “objetivo”, ficando o intérprete/aplicador convertido num mero técnico do direito positivo. [...] Sua neutralidade e sua imparcialidade, conjugadas com uma hermenêutica positivista que o obriga a interpretações restritivas e objetivas dos códigos, convertem-se em condição básica para a legitimação de uma concepção específica de ordem e segurança. Trata-se, pois, de uma concepção *passiva* de instituição judicial, expressa pela postura formal conferida a um magistrado enquadrado por uma relação de dimensão exegética com a legislação em vigor e de contato distanciado com os fatos, sobre os quais faz incidir estritos juízos de constatação, excluindo quase por completo os diferentes matizes de caráter histórico, ideológico e sociológico que particularizam o processo em julgamento.⁷⁰³

Em função disso, fomenta-se o ideal de que o Direito é apenas o que está na lei, uma verdade matemática, cuja aplicação gera uma certeza. Essa é a característica principal da tradição jurídica romano-canônica, à qual, por importação de modelos, com a influência positivista, se filia, em boa medida, o sistema jurídico brasileiro.

Diante disso, esse ideal de certeza expressa o modo como, nessa tradição, se vê os juízes e como se espera que eles atuem, o qual é marcado pelo distanciamento⁷⁰⁴ e por certa desconfiança⁷⁰⁵. Assim, a função dos juízes, segundo Merryman,

⁷⁰¹ Com isso, o normativismo legalista assumido pelo positivismo legou o entendimento de que a significação do Direito (da lei) é constituída exclusivamente pelo texto e que somente neste deve ser procurada. Ver: CASTANHEIRA NEVES, op.cit., loc. cit.

⁷⁰² MERRYMAN, op. cit., p. 97.

⁷⁰³ FARIA, José Eduardo. **Justiça e conflito**: os juízes em face dos novos movimentos sociais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 56.

⁷⁰⁴ Porque o campo jurídico exige que os juízes tenham uma postura neutra e imparcial, pela sua função de aplicar o Direito posto, e porque o campo, ao se constituir num sistema fechado e autônomo com relação a outros campos, ocorre o distanciamento dos magistrados em face da sociedade. Nesse sentido, os juízes não podem expressar suas opiniões pessoais, preferências, devem observar com que pessoas convivem e como atuam fora do local de trabalho, dentre outras questões. Com isso, o juiz adquire uma posição de superioridade e inatingibilidade, sendo visto pela população com reverência. Sobre o tema ver: SADEK, Maria Tereza. O Sistema de Justiça. In: _____. (org.). **O Sistema de Justiça**. São Paulo: IDESP: Sumaré, 1999, p. 7-18.

⁷⁰⁵ Essa desconfiança advém da influência da Revolução Francesa para a formação dessa tradição jurídica. Os revolucionários colocaram-se contra os juízes, retirando-lhes quaisquer poderes, através do destaque atribuído à legislação e à certeza que esta deveria expressar, pois no período absolutista, contra o qual eles se insurgiram, os juízes agiam sem efetivo controle, apenas obedecendo aos seus interesses e aos do soberano. Ver: DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Poder dos Juízes**. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 11-13; MERRYMAN, op. cit., p. 96.

...consiste simplemente en encontrar la disposición legislativa correcta, compararla con la situación de hecho y consagrar la solución que produce la unión en forma más o menos automática. Todo el proceso de la decisión judicial se ajusta al silogismo formal...

[...]

La imagen neta del juez es la del operador de una máquina diseñada y construida por los legisladores. Su función es meramente mecánica. [...] El juez del derecho civil no es un héroe cultural ni una figura paternal [...] Su imagen es la de un empleado público que desempeña funciones importantes pero que resultan esencialmente poco creativas.⁷⁰⁶

Nesse sentido, os juízes, nessa tradição, atuam apenas sob a regência da lei estrita. Encontram-se distanciados da sociedade, apenas preocupando-se com a declaração do direito posto. Inserem-se, então, num perfil burocrático, porque não conseguem ver o que está além da lei positiva, já que a aceitam como algo evidente e que circunscreve toda a sua atividade⁷⁰⁷.

Frente a isso, percebe-se que no Brasil mantém-se, de forma ideológica, porque anacrônica, através do *habitus* dos juristas, uma postura conservadora e reprodutiva. Perpetua-se, com isso, a idéia de que o juiz é aquele que somente lida com conflitos privados, entre indivíduos⁷⁰⁸, que lhes assegura a segurança que deve advir da “vontade” do legislador ou da norma⁷⁰⁹, e que nada mais faz do que realizar sua função típica, sem se envolver realmente com outros aspectos referentes à prestação jurisdicional.

Desse modo, isso faz com que os magistrados não se vejam como responsáveis pelos problemas apresentados pela prestação jurisdicional. Para eles, não estão ligadas à sua atuação, às suas posturas acerca do Direito, do processo, da administração da própria instituição, as causas que determinam a ineficiência dos serviços judiciários, a morosidade processual, a inefetividade de suas decisões. Sob a ótica de grande parte dos juízes, as deficiências dos serviços prestados pela instituição resultam de outras questões, localizadas

⁷⁰⁶ MERRYMAN, op. cit., p. 76-77.

⁷⁰⁷ Este é o universo de ideologia burocrática conservadora estatal que prevalece nos séculos XIX e XX, tratado por Mannheim. Segundo o autor, “...la esfera de actividad del funcionario sólo existe dentro de los límites de leyes ya formuladas. Por lo tanto, la génesis o el desarrollo de la ley se halla fuera del alcance de su actividad. Debido a que su horizonte social es limitado, el funcionario no acierta a ver que detrás de cada ley hay intereses de índole social y las concepciones del mundo de un grupo social específico. Acepta como algo evidente que el orden específico precrito por la ley concreta equivale al orden en general.” Frente a isso, a ideologia burocrática estatal atinge o Poder Judiciário, formando uma instituição caracterizada por seleção técnica, submissa ao ordenamento legal e isolada da população. Assim, constitui-se o que Zaffaroni chamou de “modelo tecnoburocrático”, marcado por uma independência judicial fictícia, pois os magistrados substituem sua concepção de mundo própria por aquela determinada pelos procedimentos burocráticos, assumindo sua atividade um caráter conservador. Ver: MANNHEIM, Karl. **Ideología y Utopía**: introducción a la sociología del conocimiento. México: Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 154; ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Poder Judiciário**: crise, acertos e desacertos. Trad. Juarez Tavares. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 141-165. Sobre o tema ver também RIBEIRO, Paulo de Tarso Ramos. **Direito e Processo**: razão burocrática e acesso à justiça. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 61-63, 138-140.

⁷⁰⁸ STRECK, **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise...**, op. cit., p. 34.

⁷⁰⁹ BAPTISTA DA SILVA, **Processo...**, op. cit., p. 27.

fora de seu âmbito, as quais entendem não estar a seu alcance e que deles não depende⁷¹⁰. Nesse viés, segundo Sadek e Arantes,

Para os magistrados, os problemas enfrentados pelo Judiciário são decorrentes muito mais de deficiências provenientes da falta de recursos materiais e de questões relacionadas à legislação do que de problemas internos à própria instituição ou de seus próprios membros.

[...]

...do ponto de vista da maior parte dos juízes, os obstáculos ao funcionamento adequado do Judiciário localizam-se sobretudo em fatores externos à magistratura; são problemas sobre os quais é baixo o grau de controle ou de responsabilidade dos juízes.⁷¹¹

Diante disso, percebe-se que a resistência de grande parte dos juízes gaúchos ao PGQJ se constitui em exemplo claro dessa visão. Isso porque a maioria dos magistrados não se comprometeu com uma proposta, dirigida ao enfrentamento da grave situação dos serviços judiciários, que foi lançada e aprovada por eles próprios, representados pela Presidência e pelo Órgão Especial do TJRS. E eles o fazem por não assumirem sua parcela de responsabilidade pelas causas da situação que o Plano se destina a modificar. Ou seja, porque não se consideram responsáveis pelos problemas da instituição, posicionam-se de maneira contrária a quaisquer idéias de mudança que os afete diretamente, seja de modo explícito ou implícito, transferindo para outros atores internos e a atores externos, a obrigação de lidar com esses problemas.

Ademais, aqueles magistrados comprometidos com a realização do PGQJ, apesar de diferirem dos resistentes nesse aspecto, também partilham do mesmo *habitus*. Isso porque utilizam o discurso oficial, para preservar a integridade e a imagem da instituição, já que fazem parte dela, imputando, do mesmo modo que os demais juízes, as causas dos problemas judiciários a fatores externos. E o fazem, também, a fim de que seus esforços pessoais, dirigidos à concretização do Plano, não sejam desprezados ou diminuídos em face da inércia do corpo geral da magistratura.

Por essa razão, apostam na divulgação dos resultados obtidos, reclamando sua melhor quantificação, para gerar a aparência de efetividade e legitimidade do Plano e de seu

⁷¹⁰ ROCHA, *Sociologia...*, op. cit., p. 119; 123.

⁷¹¹ De acordo com pesquisa realizada pelo IDESP, em 1994, os juízes, se dividem entre aqueles que admitem e aqueles que não admitem a existência de uma crise no Poder Judiciário. Porém, todos eles entendem que essa crise, formada por obstáculos ao bom funcionamento do sistema jurisdicional e pela morosidade processual, não decorre da sua atuação, mas, sim, de questões externas à instituição, como falta de recursos materiais, excesso de formalidade nos procedimentos previstos na legislação vigente, número insuficiente de juízes, despreparo dos advogados, elevado número de litígios e excesso de trabalho para cada juiz, elevado número de recursos, estratégias protelatórias das partes e advogados, dentre outras questões. Com isso, sob essa ótica, a eventual lentidão dos próprios magistrados não é vista como causa dessa crise. Ver: SADEK, Maria Tereza; ARANTES, Rogério Bastos. A crise do Judiciário e a visão dos juízes. *Revista USP – Dossiê Judiciário*, São Paulo, n. 21, mar./abr./maio 1994, p. 42-43.

trabalho, fortalecendo-o a partir da imagem institucional. Ainda, pelo mesmo motivo, não buscam conhecer profundamente as razões pela quais os magistrados resistentes apresentam sua oposição, procurando investir no desenvolvimento daqueles que simpatizam com o Plano. Desse modo, por um lado, eles avançam em seu trabalho, mas, por outro, não alcançam grande abrangência e efetividade.

Em face disso, resta cristalina a influência do campo jurídico na atuação dos magistrados gaúchos. No que diz respeito aos resistentes, estes nada mais fazem do seguir as determinações do seu *habitus*, na tentativa de conservar sua posição na luta travada no campo pelo poder, pelo monopólio de dizer o Direito e pelo *status* social que isso lhes proporciona. Já no que diz respeito aos juízes comprometidos com o PGQJ, eles se assemelham aos novos agentes do campo, que, ao apresentarem propostas para a renovação deste, devem se circunscrever às condições de transformação estabelecidas por este. Ou seja, eles precisam, ao mesmo tempo em que expõem suas propostas reformadoras, mostrar-se dignos de confiança, previsíveis e submissos ao controle de seus pares, a fim de aumentar as possibilidades de sua aceitação por estes. Por esse motivo eles aliam às medidas do PGQJ um discurso oficial, que segue as linhas do discurso dos demais membros da instituição quanto às causas para as deficiências e problemas desta.

Nesse passo, essa situação no Poder Judiciário se deve à mentalidade da magistratura, que promove a preservação do *habitus*, e, por conseguinte, de tudo aquilo que ele determina, a fim de manter o campo jurídico. Nesse sentido, a mentalidade conservadora dos juristas se expressa bem na postura do Poder Judiciário, caracterizado como uma instituição fechada, de feições aristocráticas, de espírito excessivamente corporativista, pouco sensível a mudanças, o qual “...longe de encorajar o substantivo, prende-se à forma; em vez de premiar o compromisso com o real, incentiva o saber abstrato”.⁷¹² Com isso, ao forjar essa imagem, mediante a difusão dessa mentalidade, a instituição submete os magistrados, sem que eles mesmos, ou, ao menos, muitos deles, tenham plena consciência disso, pois ela lhes incute o conjunto de crenças, valores e procedimentos, restringindo-lhes a atuação e a percepção sobre seu contexto, para preservar o poder, em torno do qual revolve o campo jurídico.⁷¹³

⁷¹² SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos Avançados**, n. 18, 2004, p. 89; _____. Poder Judiciário: perspectivas de reforma. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. X, n. 1, maio 2004, p. 22; _____. ARANTES, op. cit., p. 40.

⁷¹³ A instituição judiciária, porque calcada no campo jurídico, submete os seus componentes e os faz amá-la, mediante um dogmatismo, que propaga essa submissão, acabando por se transformar num desejo desses componentes por ela. Nesse passo, o Direito e o seu respectivo campo jurídico, representados na lei e à sua obediência pela burocracia, se constituem e constituem o Judiciário, em instituições de dominação e determinação de seus componentes. Então, a partir da transmissão do *habitus* e das correspondentes crenças e práticas jurídicas não questionadas, que se perpetua essa submissão ao poder. Assim, é pela função dogmática de

Além disso, a preservação do *habitus*, que mantém os magistrados resistentes às mudanças, ocorre em função do modo como se dá o seu recrutamento. O recrutamento da maioria dos magistrados é realizado por concurso público de provas e títulos.⁷¹⁴ Essa forma, em si, não causa nem perpetua o caráter conservador e isolado da magistratura.⁷¹⁵ Portanto, verifica-se que o problema não está, de fato, no concurso público em si, mas na dinâmica pela qual este vem sendo, há muito tempo, realizado.

Nesse passo, porque é uma atribuição da própria instituição judiciária, o recrutamento dos juízes se dá, segundo Nalini, “de acordo com rituais idênticos e imunes à passagem do tempo”⁷¹⁶. Isso porque os concursos baseiam-se na simples memorização de informações jurídicas, a partir de textos legislativos, doutrinários e jurisprudenciais, o que “...favorece um treino calcado na transmissão automática de dados”⁷¹⁷. Em face disso, esses concursos se pautam pelos interesses de conservação do campo jurídico. Nesse viés, nesta seleção deve ser aprovado o candidato que, pelo treino memorizador, tenha uma opinião influenciada, senão substituída, pelas teses dominantes no campo, mostrando-se mais suscetível à naturalização do *habitus* institucional. Assim, o recrutamento dos juízes fomenta a resistência às mudanças, preservando o *habitus* e o campo jurídico.

Diante disso, o *habitus* e os interesses de manutenção do campo jurídico fazem com

conservação do poder que o Direito se ordena como sistema jurídico, englobando a instituição judiciária, realizando-se através da burocracia, divulgando seu regime de crenças. Sobre o tema ver: LEGENDRE, Pierre. **O amor do censor**: ensaio sobre a ordem dogmática. Trad. Aluísio Pereira de Menezes, M. D. Magno e Potiguara Mendes da Silveira Jr. Rio de Janeiro: Forense Universitária – Colégio Freudiano, 1983, p.7-11; 190-206.

⁷¹⁴ Segundo Vianna, Carvalho, *et. al.*, o insulamento da magistratura brasileira, como regra, é gerado pela tradição de concursos públicos para o seu recrutamento. No entanto, sabe-se que o isolamento da magistratura pela sua forma de recrutamento possui exceções, que trazem à instituição influências externas, já que há, na composição dos Tribunais Estaduais e Federais e dos Tribunais Superiores, a chamada “entrada lateral”, pelo quinto constitucional, e a nomeação política como forma de seleção de membros desses órgãos. Assim, segundo os autores, o isolamento da magistratura é apenas parcial. No entanto, para os fins desse trabalho, não se abordará a condição dos magistrados egressos de outras profissões jurídicas, concentrando-se o foco na magistratura de carreira. Sobre o tema ver: VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; *et. al.* **Corpo e alma da magistratura brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1997, p. 43.

⁷¹⁵ Pelo contrário, em tese, o concurso deveria ser fator de democratização do acesso à carreira e de impessoalidade na seleção dos magistrados. Conforme Nalini, o concurso público é considerado como uma forma de seleção muito racional, que apresenta, ao mesmo tempo, uma face aristocrática, pois pretende que somente os mais qualificados logrem aprovação, e uma face democrática, porque o acesso à seleção é permitido a um grande número de pessoas, em função da exigência ao preenchimento do requisito mínimo do bacharelado em Direito (e agora, após a EC n. 45/2004, de experiência de três anos em atividade jurídica privativa de bacharel). No entanto, há que se considerar que, não obstante os seus pontos positivos, essa forma de recrutamento também tem aspectos negativos. Isso porque, segundo Zaffaroni, apesar de ser uma forma democrática, que permite o controle público da seleção dos magistrados e a qualificação dos candidatos, o concurso público apresenta os mesmos defeitos da democracia, podendo ser deformado e fraudado como esta, servindo a interesses diversos daqueles para os quais foi estabelecido. Sobre o tema ver: NALINI, José Renato. **O futuro das profissões jurídicas**. São Paulo: Ed. Oliveira Mendes, 1998, p. 91; _____. **Recrutamento e preparo dos juízes**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 17-18; ZAFFARONI, op. cit., p. 142.

⁷¹⁶ NALINI. **O futuro ...**, op. cit., p. 14.

⁷¹⁷ Id. *Ibid.*, p. 18; Id. **O juiz e o acesso à justiça**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 52.

que os juristas adotem uma postura conservadora, pouco receptiva às demandas de modernização das atividades jurídicas, que, de regra, são dirigidas ao campo por quem está fora dele. Nesse passo, porque esse *habitus* e esses interesses, no caso do Poder Judiciário, são perpetuados pela formação, mentalidade e recrutamento dos juízes, isso os impede de realmente enfrentar os problemas da instituição, mantendo um comportamento resistente. Então, essa postura conservadora se expressa no apego dos juristas, especialmente dos magistrados, a uma determinada linguagem, que legitima o campo e suas posições neste, bem como ao capital simbólico a estas correspondente, para alcançar o objetivo de preservação do cenário jurídico. Sobre isso se tratará nos itens seguintes.

2.2.2. A conservação do campo jurídico e a intervenção externa: linguagem autorizada *versus* linguagem externa

Constatou-se no item anterior que os juristas, e principalmente os juízes, porque são agentes do campo jurídico, tendo naturalizado o *habitus* a este concernente, demonstram uma postura conservadora, de modo a manter a existência e o funcionamento desse campo, bem como a preservar as suas posições na hierarquia que nele se desenvolve. Nesse passo, porque imbuídos das práticas, princípios de visão e disposições determinados pelo *habitus*, os agentes do Direito estão determinados, na dinâmica de disputas no campo, pelo conhecimento e reconhecimento da linguagem própria deste, que é a linguagem jurídica.

Essa linguagem específica é adquirida pela formação comum pela qual passam os candidatos a agentes do campo jurídico. Tal formação comum, realizada nas Faculdades de Direito, é a primeira condição para o acesso dos candidatos a agentes ao campo. Isso porque a obtenção do diploma como resultado dessa formação significa o reconhecimento oficial, pelo Estado, da competência jurídica dos agentes, sob o título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, ou simplesmente, em Direito.⁷¹⁸

Nesse passo, a posse de certificado que ateste a competência jurídica dos candidatos a agente, tornando-a parte de seus capitais culturais, proporciona a eles o domínio da linguagem própria do campo, permitindo-lhes ingressar neste e ascender dentro de sua hierarquia. A aquisição dessa linguagem específica é essencial à entrada e continuidade dos agentes no campo jurídico, pois é ela que legitima a existência e o funcionamento deste, bem como da complexa hierarquia de agentes do Direito.

⁷¹⁸ ROCHA, *Sociologia...*, op. cit., p. 42.

Isso porque o discurso jurídico cria tudo o que enuncia⁷¹⁹. Nesse sentido, a linguagem própria do campo o constitui, estabelecendo seus limites com relação aos demais campos, promovendo o seu desenvolvimento e a sua manutenção. Com isso, o discurso do Direito define o monopólio de seu campo, já que é, de acordo com Bourdieu,

...a forma por excelência do poder simbólico de nomeação que cria as coisas nomeadas e, em particular, os grupos; ele confere a estas realidades surgidas das suas operações de classificação toda a permanência, a das coisas, que uma instituição histórica é capaz de conferir a instituições históricas.

O direito é a forma por excelência do discurso actuante, capaz, por sua própria força, de produzir efeitos.⁷²⁰

Em face disso, porque constitui o campo e porque pressupõe uma formação comum para a sua aquisição, a linguagem jurídica estabelece o reconhecimento da força do campo e de seus objetivos e interesses. Nesse passo, ela forja a autoridade do campo perante os seus agentes, bem como perante aqueles que não fazem parte dele, gerando a sua autonomia frente a estes e seus correspondentes campos. Desse modo, de acordo com Rocha, a linguagem própria do Direito apresenta uma “dupla função”⁷²¹.

Isso se justifica na medida em que, por um lado, essa linguagem serve para especificar os dados necessários à formação dos objetos de luta no campo, das nuances da interpretação legal cujo monopólio ali se disputa. Ao mesmo tempo, por outro lado, a linguagem jurídica determina as fronteiras do campo, excluindo das suas discussões oficiais aqueles que não são por ele reconhecidos, por não preencherem os requisitos necessários, isto é, por não passarem pelas vias por ele aprovadas. Assim, mediante essas duas vias conexas, a linguagem do Direito promove o reconhecimento do poder do campo como autêntico, legitimando a sua hierarquia de agentes e seus objetos de disputa.

Nesse passo, é o domínio dessa linguagem que movimenta a dinâmica de funcionamento dessa hierarquia e da luta interna no campo. A posse plena do discurso do campo jurídico, em função disso, acresce ao capital simbólico e cultural dos seus agentes. Ou seja, os agentes com maior domínio do discurso específico adquirem maior concentração desses capitais e ascendem de posição na hierarquia do campo. Então, a concentração de capitais e a posição hierárquica a esta correspondente estabelecem quem são os agentes dominantes no campo.

Com isso, a linguagem específica estabelece a autoridade do campo e, por conseguinte, dos agentes em suas posições. Nessa trilha, os agentes dominantes recebem a

⁷¹⁹ BOURDIEU, P. **A economia das trocas lingüísticas**: o que falar quer dizer. Trad. Sergio Miceli, Mary A. L. de Barros, Afrânio Catani, Denice B. Catani, Paula Montero, José Carlos Durand. São Paulo: Edusp, 1996, p.28.

⁷²⁰ BOURDIEU, **O Poder...**, op. cit., p. 237.

⁷²¹ ROCHA, **Sociologia...**, op. cit., loc. cit.

delegação dessa autoridade pautada pela linguagem, para desenvolvê-la e preservá-la, fazendo com que se dê continuidade à lógica do campo jurídico. Dessa forma, eles são elevados à categoria de porta-vozes autorizados⁷²². Então, os agentes dominantes passam a atuar sobre demais agentes e sobre as coisas, difundindo o *habitus*, através do discurso próprio do campo jurídico.

No entanto, para que o *habitus* se dissemine e se mantenha a dinâmica do campo jurídico, não basta a mera repetição desse discurso pelos agentes autorizados. É preciso que os outros membros do campo aceitem como válida esta fala, submetendo-se plenamente a ela, para se engajar no movimento interno de disputa pelo monopólio de dizer o Direito no campo. Assim, conforme Bourdieu,

A especificidade do discurso de autoridade [...] reside no fato de que não basta que ele seja *compreendido* (em alguns casos, ele pode inclusive não ser compreendido sem perder seu poder), é preciso que ele seja *reconhecido* enquanto tal para que possa exercer seu efeito próprio. [...] A linguagem de autoridade governa sob a condição de contar com a colaboração daqueles a quem governa, ou seja, graças à assistência dos mecanismos sociais capazes de produzir tal cumplicidade, fundada por sua vez no desconhecimento, que constitui o princípio de toda e qualquer autoridade.

[...]

A eficácia simbólica das palavras se exerce apenas na medida em que a pessoa-alvo reconhece quem a exerce como podendo exercê-la de direito, ou então, o que dá no mesmo, quando se esquece de si mesma ou se ignora, sujeitando-se a tal eficácia, como se estivesse contribuindo para fundá-la por conta do reconhecimento que lhe concede.⁷²³

Com isso, os agentes do Direito, especialmente os magistrados, porque detentores de altas posições no campo, além de dominarem a linguagem jurídica, para que nele sejam aceitos, mantendo-se e ascendendo em sua hierarquia, precisam unir-se, em pensamento e na sua prática, à fala autorizada. Isto é, porque essa fala legitima o campo e a sua inserção nele, os agentes devem compartilhar das opiniões dominantes do grupo. Portanto, eles devem se mostrar subordinados a essas opiniões, realizando o seu trabalho segundo o modo aprovado pelos detentores das posições mais elevadas na hierarquia do campo.⁷²⁴

Desse modo, a autoridade do Direito é parte substancial do estabelecimento da diferenciação, da autonomia e da preservação do seu respectivo campo⁷²⁵. E essa autoridade é que o coloca em funcionamento através de sua constituição e reprodução pela linguagem específica, a qual se conserva e se perpetua pelo reconhecimento e adoção por parte dos agentes. Assim, a autoridade atribuída ao Direito pela sua linguagem própria possibilita ao

⁷²² BOURDIEU, **A economia das trocas...**, op. cit., p. 89.

⁷²³ Id. *Ibid.*, p.91, 95.

⁷²⁴ ROCHA, **Sociologia...**, op. cit., p. 43.

⁷²⁵ GUIBORG, Ricardo; *et. al.* **Introducción al conocimiento jurídico**. Buenos Aires: Ed. Astrea, 1984, p. 147.

campo, representado pelos agentes dominantes, detentores da fala autorizada, exercer o poder de violência simbólica, pelo qual os interesses, as relações de força e a luta interna que nele ocorrem sejam legitimadas e mantidas.⁷²⁶

Diante disso, no que concerne ao Poder Judiciário riograndense, verifica-se a influência do domínio exercido pela linguagem jurídica sobre os agentes do Direito, principalmente os magistrados. A submissão à autoridade estabelecida pela linguagem específica do campo jurídico, para o alcance do objetivo de preservá-lo, determina, porque transmitida e inculcada pelo *habitus*, a resistência dos agentes a quaisquer tipos de mudança que não estejam dentro da esfera de previsibilidade do campo. Então, todas as propostas de transformação que não se enquadrem nas condições delineadas pelo campo, dentro de sua linguagem específica, que advenham de exigências externas ao seu âmbito, geram oposição por parte dos agentes, pois o seu objetivo fundamental é preservar o campo e, desse modo, manter suas posições na hierarquia nele constituída.

Nesse sentido, os agentes do Direito apresentam resistência à sua participação no PGQJ, porque este se baseia numa referência exterior, diferente daquelas endossadas pelo campo jurídico. Isso porque as questões, objetivos e categorias tratados pela gestão pela qualidade não coincidem com aqueles que constituem a linguagem do campo. A gestão pela qualidade, assim, pauta-se por critérios e instrumentos diferentes daqueles que o campo jurídico sustenta.

O campo jurídico, nessa trilha, porque oriundo do campo burocrático do Estado, adota como referências a neutralidade, a impessoalidade, a obediência estrita às leis, a observância aos procedimentos por estas delineados, a preservação da hierarquia vertical de cargos, dentre outros aspectos que se referem à diferenciação entre esfera pública (estatal) e privada. Já a gestão da qualidade, como produto da lógica privada, do âmbito empresarial, dotada de referências econômicas, abrange outros elementos, tais como a descentralização e compartilhamento de autoridade em processos decisórios, estrutura de hierarquia horizontal, contínua revisão dos processos de trabalho para garantia de adaptabilidade às exigências econômicas, eficiência, medições e criação de índices para o controle de resultados, dentre outros critérios e instrumentos que se reportam à lógica gerencial. Desse modo, porque ainda não está totalmente superada a idéia de autonomia dos campos e da dicotomia entre o que é público e o que é privado, já que está inculcada nos agentes jurídicos pelo seu *habitus*, apesar das alterações já consolidadas no campo do Estado quanto a essa questão, a linguagem da

⁷²⁶ BOURDIEU, P. ; PASSERON, Jean-Claude. **A Reprodução**: elementos para um teoria do sistema de ensino. 3. ed. Trad. Reynaldo Bairão. Rio de Janeiro: Ed. Francisco Alves, 1992, p. 19.

gestão pela qualidade se choca com a linguagem tradicional do campo jurídico.

Isso porque a gestão da qualidade, ao ser proposta no âmbito público, e, com isso, na administração do Poder Judiciário, traz conceitos, preocupações e demandas ao campo jurídico que a este não interessavam originalmente. Nesse viés, a aplicação dessa forma de gestão no Poder Judiciário implica no tratamento de questões com as quais este não tinha contato, porque não faziam parte dos seus elementos constitutivos. A gestão pela qualidade exige que o Poder Judiciário defina uma missão, objetivos, metas, planos, confrontando-se com as idéias às quais a instituição está atrelada e acostumada. Ademais, esse modo de administração propõe à instituição uma metodologia, procedimentos e instrumentos que não lhe são familiares, pondo em xeque o modo de agir, as rotinas seguidas fielmente pelos agentes do campo jurídico.

Nesse norte, a gestão pela qualidade gera no Poder Judiciário e, concomitantemente, ao campo jurídico como um todo, uma inquietação relativa a uma concorrência que não lhe é natural. Isso se justifica na medida em que o campo jurídico, ao se delimitar, mediante a sua linguagem própria, isola-se dos demais âmbitos do espaço social, proclamando-se autônomo com relação a estes. Portanto, as preocupações que a gestão da qualidade lhe coloca passam exercer uma competição com os objetivos iniciais do campo e com as funções por este atribuídas, originalmente, ao Poder Judiciário.

No entanto, ao se trazer a gestão pela qualidade a esse campo, nele penetra a preocupação com a demanda externa, advinda da sociedade, em função das rápidas mudanças tecnológicas e econômicas, por eficiência, por rapidez e pela prestação de um serviço sem falhas e satisfatório. Então, essa demanda passa a ter que ser considerada pelo campo jurídico, até então afastado dessas questões, sob pena de que, se não o fizer, poderá perder a condição de detentor do monopólio de dizer o Direito, de resolver os conflitos que emergem na sociedade, sendo substituído por outros campos ou por soluções diversas, tais como a arbitragem, a mediação, outras formas de negociação e, inclusive, a autotutela.⁷²⁷

⁷²⁷ Há quem entenda, como Madalena e Pinheiro, que a adequação do Poder Judiciário às demandas sociais e do mercado econômico por maiores celeridade, eficiência e efetividade de seus procedimentos e decisões, mediante o aparelhamento dos seus recursos materiais e humanos, é essencial para enfrentar a concorrência posta a esse poder estatal pelas formas alternativas ou extrajudiciais de resolução de conflitos. Nesse sentido, segundo Pinheiro, a busca de referências da administração privada, como a gestão pela qualidade, é o modo de lidar com essa concorrência, pois capacita o Poder Judiciário a prestar serviços no mesmo patamar que as alternativas privadas de resolução de conflitos, a fim de fazer com que a população prefira manter o monopólio da jurisdição com o Poder Judiciário, em vez de delegá-lo a outros mecanismos. Esse entendimento se afina com a lógica do campo jurídico, que, como se verá em seguida, busca utilizar as referências externas que ameaçam sua autonomia em prol da sua manutenção. Sobre o tema ver: PINHEIRO, José Rodrigues. **A Qualidade Total no Poder Judiciário**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 1997, p. 57-60; MADALENA, Pedro. **Administração da Justiça**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 1994, p. 33-35.

Além disso, a aplicação da gestão pela qualidade no Poder Judiciário, especialmente no que concerne ao PGQJ no Rio Grande do Sul, atribui funções e responsabilidades aos magistrados e demais agentes do Direito, que não se aproximam daquilo que o campo jurídico lhes determina. Os agentes jurídicos que não fazem parte da estrutura interna do Poder Judiciário, tais como advogados e Ministério Público, por exemplo, passam a representar dois papéis concomitantes, quais sejam, o papel de fornecedores do Judiciário, ao impulsionarem sua manifestação pelo ajuizamento de ações, e o papel de clientes deste, ao utilizarem e avaliarem os seus serviços. Já no que tange aos servidores, a estes é atribuída a tarefa de realizar as medidas de qualidade referentes aos procedimentos cartorários, diminuindo os erros e o tempo dos processos, pondo em questão as rotinas que seguiam até a inserção da nova forma de gestão no seu local de trabalho.

E, no que diz respeito aos magistrados, a estes a gestão pela qualidade coloca as maiores inquietações. Os juízes, por se encontrarem no topo da hierarquia do Poder Judiciário, exercendo um papel de importância equivalente ao que uma diretoria ou alta administração desempenharia numa empresa privada, passam a ser considerados como diretores ou líderes. Nessa trilha, cabe-lhes o planejamento e execução de muitas medidas relativas à qualidade, a orientação e motivação dos demais agentes que se inserem na cadeia de atos que formam a dinâmica judiciária, a responsabilidade pela prestação célere, eficiente e efetiva dos serviços, especialmente quanto à condução dos processos e à prolação de decisões. Dessa forma, a gestão da qualidade exige que os magistrados deixem o seu característico distanciamento, a sua neutralidade, o seu discurso meramente fundamentado na lei, para atuar como verdadeiros gerentes, qualificando-se, estabelecendo metas, resultados e exemplos aos seus funcionários como tais.⁷²⁸

Frente a isso, verifica-se que a introdução da gestão pela qualidade no Poder Judiciário gera um embate entre a linguagem de dois campos com objetivos e estruturas diferentes. Ou seja, surge um conflito entre a linguagem típica do campo jurídico, no qual se encontra o Poder Judiciário, e a linguagem da gestão pela qualidade, que é oriunda do campo da administração, na sua vertente privada. Nesse viés, tal embate ocorre porque a linguagem da qualidade é uma linguagem empresarial, que legitima outro campo, que não pertence ao campo jurídico. Trata-se, então, de uma referência externa, que “invadiu” o campo jurídico, pois advém de demandas externas a esse campo. Assim, ela constitui um fator de colisão com

⁷²⁸ A adoção da gestão pela qualidade demanda aos juízes que modifiquem suas posturas tradicionais, exercendo e preocupando-se com atividades com relação às quais não estão acostumados, porque estas não faziam parte dos interesses e funções originais do cargo. Sobre o tema ver: PINHEIRO, *Ibid.*, p. 171-175; NALINI, *A gestão...*, op. cit., p. 369-370.

o *habitus* dos agentes do campo jurídico, porque estes, pelo seu caráter conservador, não admitem interferências externas nos assuntos internos do campo.

Isso ocorre porque a linguagem jurídica é o elemento constitutivo do campo, delineando os seus limites, o que pressupõe uma formação determinada, compartilhada apenas por aqueles que nele ingressam como agentes, não podendo ser entendida por aqueles que se encontram fora do campo. Nesse norte, os agentes do campo jurídico se opõem à linguagem da qualidade, pelo fato de ela não ser a linguagem naturalizada pelo seu *habitus*, adquirida na sua formação comum. Então, porque ela não se constitui em discurso de legitimação do campo jurídico, os juristas, em sua maioria, não a reconhecem.

Pelo contrário, ao ser inserida nesse campo estranho às suas origens, a linguagem da qualidade deslegitima os agentes do campo jurídico e o próprio campo. Com isso, faz com que, no seio do campo jurídico, os seus agentes se questionem como uma referência externa pode ser mais importante do que a linguagem natural do campo. Portanto, desse questionamento decorrem as resistências opostas ao PGQJ, principalmente por parte dos magistrados, os quais, por ocuparem as mais altas posições dentro da hierarquia do campo, detêm grande concentração do capital simbólico advindo do domínio da linguagem jurídica.

As resistências são causadas, nesse sentido, porque além de a linguagem da qualidade advir de um campo externo, ela é, também, dotada de uma lógica estranha ao campo jurídico. Trata-se de uma lógica gerencial, baseada em critérios de produção e de engenharia organizacional. Já a linguagem do Direito é marcada pelo preciosismo, pelo formalismo. Ela obedece aos ditames legais, construindo conceitos, categorias e relações que somente no seio do campo jurídico podem existir nessa condição. Nesse passo, ela serve para legitimar as decisões, a força do campo do Direito. Em função disso, ela não se presta à legitimação da rapidez e eficiência da prestação dos serviços judiciários.

Frente a isso, ao haver a inserção da linguagem da qualidade no campo jurídico, ela faz com os agentes desse campo deixem de ter meios para sustentar o status imaginário de membros de um Poder, especialmente no que tange aos magistrados, para se tornarem simples prestadores de serviços, cumprindo determinações externas. Por esse motivo, os agentes do campo jurídico não compreendem nem reconhecem as condicionantes da lógica da qualidade, não se submetendo às suas exigências.

Nesse passo, em razão desse conflito de lógicas, tentou-se introduzir a gestão da qualidade de forma palatável no Poder Judiciário, mediante treinamento e tentativa de “tradução” de sua linguagem para o seu contexto próprio, a fim de que os agentes do campo jurídico não se sentissem agredidos, invadidos. No entanto, como não é possível uma

“tradução” completa, os agentes perceberam que a linguagem da nova forma de gestão e sua correspondente lógica eram estranhas ao campo jurídico.

Desse modo, a inserção da lógica externa da qualidade “descapitaliza”, nas palavras de Bourdieu, os agentes do campo jurídico. Isso porque ela lhes retira o capital simbólico que o domínio da linguagem jurídica lhes atribuía, impedindo a perpetuação desta e do sistema de disposições práticas dela decorrente, modificando a estrutura sobre a qual o campo jurídico foi construído.⁷²⁹ E os agentes do Direito não pretendem que isso ocorra, eles não querem que seu capital simbólico se esvazie, fazendo-lhes perder suas posições e os privilégios e retribuições econômicas e sociais delas advindos. Assim, a luta interna do campo se volta à resistência à referência externa, para que esta não o deslegitime.

Nesse passo, pode-se dizer que a luta entre os agentes do campo jurídico, que permanece a acontecer dentro do campo, pelo monopólio de dizer o Direito, sofre uma expansão. Isto é, os agentes do campo jurídico, como se verificou nos depoimentos dos magistrados, dos servidores e dos advogados, apresentam oposições uns aos outros, cada grupo mantém oposições com relação aos outros grupos, mas a luta no campo passa a não se restringir apenas a isso. Dessa forma, porque todos os grupos de agentes buscam a manutenção do campo, eles se voltam contra a lógica externa nele inserida, não a reconhecendo, nem a compreendendo efetivamente, o que justifica os pontos em comum de suas falas, nos depoimentos analisados anteriormente, com relação à dificuldade relativa à linguagem da qualidade.

Em face disso, os agentes elaboram estratégias de subversão da lógica externa da qualidade para a conservação da lógica interna do campo. Isso é visível na postura adotada pela maioria dos magistrados. Foi nesse sentido que o grupo majoritário de magistrados, que não se comprometeu com o PGQJ, criou a aparência de participação e apoio a este, já que 181 (cento e oitenta e uma) unidades jurisdicionais formalizaram a adesão, mas somente algumas poucas apresentaram resultados.

Isso significa que esses magistrados apenas parecem aderir ao PGQJ, mas, em realidade, o utilizam como forma de manutenção do seu capital simbólico, para preservar seu *status* dentro da instituição, pois não participam de suas medidas, incumbindo aos servidores as tarefas referentes à sua realização. Desse modo, eles contornam a interferência da

⁷²⁹ De acordo com Bourdieu, a descapitalização, isto é, a perda do capital simbólico pela ruptura com a economia de bens simbólicos que o determina, ocorre pela transformação das disposições incutidas nos agentes de um determinado campo, em concomitância ou posteriormente, à transformação das estruturas objetivas das quais elas são o produto e às quais podem sobreviver. Ou seja, não muda apenas a relação do agente com o campo, mas o próprio campo, que deixa de ser legitimado, deslegitimando, por consequência a posição e a influência de seus agentes. Ver: BOURDIEU, **Razões...**, op. cit., p. 200.

linguagem externa, utilizando-a em prol de seus interesses. Assim, fazem com que a linguagem da qualidade seja absorvida pelos funcionários, para que estes continuem a legitimar a sua posição de detentores do status superior do campo. Portanto, percebe-se, pelo confronto entre a linguagem jurídica e a linguagem da qualidade, a dinâmica da luta de poder característica do campo jurídico.

Nesse norte, tal dinâmica faz com que os servidores se questionem: a quem isso aproveita, se aproveita à sua própria busca por melhores posições no campo ou se apenas serve aos magistrados, que, no entanto, já são legitimados, por deterem maior concentração de uma variedade de capitais importantes na seara do campo. Desse modo, disso decorrem, também, as oposições manifestas por parte dos servidores ao PGQJ, as quais foram constatadas pelo conteúdo do depoimento de alguns magistrados e, principalmente, pela severa crítica trazida pelos servidores representantes do SINDJUS.

Ademais, quando a lógica externa da qualidade é posta em funcionamento, deve-se, ao mesmo tempo, garantir que ela não traz riscos a manutenção do campo. Ou seja, deve-se adquirir sua nova linguagem, em adição à linguagem naturalizada do campo, e colocá-la a serviço deste, de modo que não coloque em risco as posições de poder dos agentes no campo. Nesse sentido, para que ela exerça algum efeito, deve-se afirmar que, com a aplicação da lógica da qualidade, não se pretende retirar o status, o reconhecimento social dos agentes.

Ou seja, para que a gestão da qualidade alcance seus propósitos no campo jurídico é preciso persuadir os agentes do campo de que não ela não pretende transformar o Poder Judiciário numa fábrica, que não objetiva fazê-los descender posições na hierarquia do campo. Assim, para que a nova gestão possa ser posta em prática, aqueles que a propõem e sustentam devem convencer os demais agentes de que, com esta, apenas se busca um bom funcionamento da instituição, a fim de manter o seu monopólio de dizer o Direito. Essa é, portanto, a difícil tarefa dos magistrados que estão engajados e acreditam no PGQJ.

Essa tarefa lhes é posta em função de que o campo público, isto é, o campo burocrático do Estado, do qual advém o campo jurídico, sempre foi considerado superior pela cultura de “estadania”⁷³⁰ nutrida no Brasil. Nesse sentido, a lógica externa da qualidade humilha os agentes, isto é, é percebida como forma de humilhação pelos agentes.

Desse modo, para tentar ultrapassar essa visão, é preciso que se deixe claro que a referência interna principal é a referência que provém do próprio campo, e não a referência externa da qualidade. Deve-se forjar a sensação de que a instituição mudou porque os seus

⁷³⁰ Sobre essa noção se tratou no final do segundo capítulo da primeira parte deste trabalho, p. 54.

membros assim o quiseram, que não foi a referência externa que alterou efetivamente a instituição, mas, sim, a vontade interna de seus agentes na realização dessa mudança, para não colocar o campo jurídico em risco.

Nesse diapasão, os magistrados comprometidos com o PGQJ se encontram numa situação muito complexa, pois têm a difícil tarefa de equilibrar, simultaneamente, lógicas diferentes. No entanto, apesar de árdua, essa tarefa possui um atrativo, qual seja, a obtenção de uma posição mais privilegiada, mais alta no campo, se o objetivo que ela propõe foi alcançado concretamente, mantendo o campo e sua estrutura hierárquica.

Em face disso, verifica-se que, no campo jurídico, predomina um raciocínio conservador entre os seus agentes, que operam mudanças no seu âmbito, quando estas lhes parecerem convenientes, apenas com o intento de manter a existência e o funcionamento do campo e, por conseguinte, preservar suas posições neste. Ou seja, do mesmo modo que na cena administrativa brasileira, no campo jurídico, aqui representado pelo caso específico do Poder Judiciário gaúcho, mudanças são propostas e implantadas somente para que a posição privilegiada dos agentes continue a mesma. Desse modo, a lógica de conservação dos agentes e do campo se mantém.

Isso quer dizer que somente muda a aparência que o campo jurídico projeta ao exterior, enquanto que as suas elites, os detentores de poder e seus status permanecem na condição em que sempre estiveram. A discussão sobre a qualidade e a resistência a ela oposta, então, servem à luta interna que se passa no campo. Assim, comprova-se que a adoção de estratégias de alteração na gestão dos serviços por parte do Poder Judiciário, a exemplo do restante da cena estatal brasileira, se constitui num caso claro de “modernização conservadora”, em função da postura resistente da maioria de seus membros.

Dessa forma, essa postura resistente apresentada pelos agentes do Direito, principalmente pela maior parte do grupo dos magistrados, dirigida, no caso em apreço, ao PGQJ, serve para preservar suas posições no campo jurídico. Os esforços por eles envidados para salvaguardar as premissas e os limites estabelecidos pela linguagem jurídica, na constituição do respectivo campo, referem-se, então, como se verificou acima, à luta interna pela ascensão na hierarquia deste. Essa luta, então, de acordo com o que antes se constatou, ocorre pela aquisição de uma maior concentração do capital simbólico, isto é, do reconhecimento por parte dos demais agentes que determina a obediência a seus atos, a sua influência no campo, e demais efeitos simbólicos de sua ação. Portanto, a busca pela obtenção desse capital e das correspondentes posições a ele concernente é outro elemento importante para a postura de resistência adotada pelos magistrados frente à realização do PGQJ. Sobre

isso se tratará abaixo.

2.2.3. A postura dos juízes: a preservação das posições no campo jurídico

Verificou-se nos itens anteriores que a resistência oposta pelos agentes do Direito com relação ao PGQJ, bem como a outros tipos de mudanças no campo jurídico, advém do seu *habitus* e da autoridade oriunda da linguagem específica desse campo. Nesse viés, constatou-se que esses agentes, especialmente no que concerne aos magistrados, porque fazem parte do grupo que tem grande influência no campo, manifestam com mais frequência e de forma mais contundente essa oposição. Isso se justifica, como se percebeu acima, na medida em que eles são os agentes detentores de maior domínio da linguagem jurídica, e, em função disso, buscam preservar o capital simbólico disso decorrente, o qual lhes atribui a ascensão às mais importantes posições na hierarquia do campo jurídico. Assim, a resistência dos juízes encontra mais um elemento de respaldo, que é tentativa contínua, insistente, de alcançar o objetivo de galgar melhores posições dentro do campo, obtendo maior reconhecimento dentro e fora dele.

Nesse passo, revela-se o interesse que permeia o comportamento dos juízes. Como agentes do campo jurídico, o qual está ligado ao campo burocrático do Estado, os magistrados devem pretender agir de modo imparcial e neutro, submetendo-se ao interesse coletivo, representado na legislação que estabelece as linhas gerais do ordenamento jurídico. Com isso, devem realizar a função de resolver os conflitos emergentes entre a população de forma idônea e desinteressada, no sentido de que não poderão favorecer nenhuma das partes de um processo, nem expressar suas opiniões íntimas, pessoais, nas decisões acerca destes casos.⁷³¹

No entanto, essa atitude desinteressada a que os juízes devem, a princípio, obedecer esconde vários interesses que estão a ela ligados. Em primeiro lugar, essa postura de imparcialidade, neutralidade e impessoalidade que o campo burocrático do Estado legou ao campo jurídico, atribuindo-a aos magistrados, carrega consigo, como fundamento presente e, ao mesmo tempo, ignorado ou desconhecido, o interesse original dos seus criadores. Isto é, o desinteresse determinado aos agentes do Estado, principalmente aos juízes, oculta o interesse dos grupos sociais que criaram o campo burocrático estatal e o campo jurídico, o qual dizia respeito à constituição de uma ordem universal, não mais determinada pelo pertencimento à

⁷³¹ ROCHA, *Sociologia...*, op. cit., p. 44.

uma determinada linhagem, clã ou posição social tradicional. Assim, o desinteresse dos agentes jurídicos baseia-se no interesse dos instituidores do Estado em ascender à dominação mediante a justificativa da idéia de um poder impessoal e universal.⁷³²

Nessa trilha, em substituição à nobreza tradicional, os novos detentores do poder forjaram-se numa “nobreza de Estado, cuja autoridade e legitimidade [...foram...] garantidas pelo título escolar”⁷³³. Em função disso, o interesse numa ordem universal serviu aos grupos criadores do Estado para que ascendessem ao poder, criando-se como detentores do monopólio legítimo sobre esse poder. Nesse passo, tal interesse serve, até hoje, aos sucessores e demais grupos inspirados por essa primeira “nobreza” estatal, para a manutenção do campo jurídico, para a preservação de sua autoridade, do desejo de poder dos agentes dominantes, que impõem a ordem legítima no espaço social. Isso se reflete na postura adotada pelos juízes, que já fizeram parte dessa “nobreza”, quando primam por manter a imparcialidade e a universalidade da ordem posta nas suas atividades. Dessa forma, de acordo com Bourdieu,

O trabalho jurídico, assim inscrito na lógica da conservação, constitui um dos fundamentos maiores da manutenção da ordem simbólica [...em função da...] característica do seu funcionamento: pela sistematização e pela racionalização a que ele submete as decisões jurídicas e as regras invocadas para as fundamentar ou as justificar, ele confere o *selo da universalidade*, factor por excelência da eficácia simbólica, a um ponto de vista sobre o mundo social que, [...], em nada de decisivo se opõe ao ponto de vista dos dominantes. E, deste modo, ele pode conduzir à *universalização prática*, quer dizer, à generalização nas práticas, de um modo de acção e de expressão até então próprio de uma região do espaço geográfico ou do espaço social. (*grifos no original*)⁷³⁴

Em face disso, o desinteresse, que, na verdade, mantém interesses ocultos, é praticado pelos magistrados em decorrência da própria lógica do campo jurídico, em conexão à lógica do campo burocrático estatal. Nesse sentido, as premissas desse campo burocrático, que se estendem ao campo jurídico, determinam que os agentes deste sejam virtuosos, perseguindo, na realização de suas atividades, de um modo imparcial, o que é considerado bom e justo conforme o interesse coletivo, o universal, representado no Estado. Contudo, como se verificou acima, a atuação desinteressada, que apenas se preocupa em alcançar a virtude pela realização da vontade coletiva, acaba por encobrir algo mais. Então, segundo Bourdieu,

Os universos sociais nos quais o desinteresse é a norma oficial, não são, sem dúvida, inteiramente regidos pelo desinteresse: por trás da aparência piedosa e virtuosa do desinteresse, há interesses sutis, camuflados, e o burocrata não é apenas o servidor do Estado, é também aquele que põe o Estado a seu serviço...⁷³⁵

⁷³² BOURDIEU, **Razões...**, op. cit., p. 156.

⁷³³ Id. *Ibid.*, p. 39.

⁷³⁴ Id. **O Poder...**, op. cit., p. 245.

⁷³⁵ Id., **Razões...**, op. cit., p. 152.

Nesse norte, além do interesse na obtenção de poder pelos grupos dominantes e na conservação da lógica do campo, a atitude imparcial e neutra dos juízes é pautada pelos seus próprios interesses. Com isso, a lógica impessoal e neutra do campo oculta a sua real dinâmica, a qual se caracteriza, do mesmo modo que a cena administrativa estatal, por paralelas e conexas relações interpessoais. Essas relações, então, são utilizadas pelos agentes do campo, especialmente os juízes, porque em posição elevada, para lidar com as pressões externas por modificações na sua forma de trabalho. Assim, elas determinam a atitude dos magistrados, que buscam, pelos mais diversos meios, manter seu *status* social, apresentando, por isso, resistências às propostas de mudança, tais como a trazida pelo PGQJ.

Frente a isso, os interesses pessoais dos magistrados são pautados pelo seu capital simbólico e pelas posições que este determina dentro da hierarquia do campo e perante os profanos, aqueles que não são reconhecidos como seus agentes. Em função disso, a busca pela manutenção de suas posições no campo jurídico faz com que a lógica impessoal e desinteressada do Estado, à qual os juízes deveriam obedecer, seja atravessada pela lógica das relações pessoais, provocando atitudes contraditórias, porque essas lógicas atendem a princípios diversos. Essas contradições se manifestam em posturas como o comportamento de resistência dos magistrados ao PGQJ, ao qual eles aprovaram, aderiram, mas de que, em sua maioria, não participam efetivamente.

Nesse viés, essa atitude contraditória somente encontra sustentação porque os magistrados que a manifestam crêem nas suas posições sociais, no seu capital simbólico, sem acreditarem, de fato, na correspondente virtude que o Estado lhes determina. Assim, isso ocorre porque esses magistrados adotam, de acordo com Rocha,

...uma visão pessoalizada do Estado, *uma certa visão de Estado...* [...A convivência entre a lógica estatal e a lógica das relações pessoais...] só é possível quando se admite internamente viver os papéis de Estado sem uma crença profunda nos mesmos, como um ator que no palco não se imbuí de seu papel e tem constantemente a consciência de estar representando. O Estado é visto aparentemente como um teatro, com a característica especial de que os papéis e roteiros podem ser alterados de acordo com as necessidades pessoais (sempre muito “reais” e, portanto, prioritárias) dos atores em detrimento da impessoalidade estatal, tida pelos atores como um ritual de interesse secundário.⁷³⁶

Diante disso, os magistrados resistentes ao PGQJ, bem como os demais agentes do campo jurídico que apresentam posturas idênticas a essa, utilizam-se de sua posição no cenário estatal para servir à sua lógica interpessoal, não se interessando em cumprir realmente as funções determinadas aos seus cargos. Desse modo, interessam-se, sim, em se manter nos

⁷³⁶ ROCHA, *Sociologia...*, op. cit., p. 105.

seus cargos, nas suas posições, preservando o seu *status*, o seu capital simbólico, bem como todas as vantagens, como, por exemplo, a retribuição econômica, disso decorrentes.

Nesse sentido, os magistrados resistem ao PGQJ, porque a demanda contemporânea coloca o campo jurídico em risco, ao exigir-lhe uma nova lógica administrativa para gerir o funcionamento do Poder Judiciário, ameaçando as suas posições. Essa ameaça é sentida pelos juízes em função de que, a partir dessa nova lógica, o modo de reconhecimento dos agentes do campo sofre uma alteração. Dessa forma, a implantação do PGQJ, em decorrência do cenário gerencial instaurado no Estado faz com que o bom juiz passe a ser aquele que “zera os mapas”, ou seja, passe a ser aquele que profere mais sentenças, que põe fim a uma maior quantidade de processos, em menor tempo e com menos erros.

Por isso, para não perderem suas posições, no campo, a maioria dos magistrados adere formalmente ao Plano e simplesmente determina a realização de medidas que sirvam àquele propósito de “zerar os mapas” aos funcionários, sejam estes advindos de concurso público ou ocupantes de cargos em comissão. Com isso, eles garantem que suas posições continuem superiores na hierarquia interna do campo, pois são eles que determinam o que se deve fazer, dotando suas ações de eficácia simbólica. Assim, os magistrados fazem com que os servidores, porque em posição hierárquica inferior, adotem a lógica externa da gestão da qualidade, enquanto eles próprios não o fazem efetivamente, porque pretendem apenas preservar suas posições no campo, manter o seu capital simbólico.

Nessa trilha, esta “imposição” da lógica externa aos agentes em posição hierárquica inferior serve, ainda, a uma outra estratégia de atendimento aos interesses pessoais dos magistrados. Trata-se de uma estratégia “recapitalização” política⁷³⁷ dos juízes. Durante a formação do Estado brasileiro, os magistrados fizeram parte da elite construtora do Estado, eram membros da elite política. Com o passar do tempo, de acordo com o contexto histórico o qual se verificou no terceiro capítulo da primeira parte do trabalho, os juízes perderam essa posição.

Em face disso, os magistrados passaram a seguir os desígnios dos demais Poderes, especialmente do Poder Executivo.⁷³⁸ Nesse sentido, desde o período colonial, passando pelo Império, a República, o Estado Novo e a Ditadura Militar, dentre os vários períodos da

⁷³⁷ O termo política é aqui tomado no sentido de participação no poder, de luta para a influência na distribuição do poder, travada entre grupos dentro de um Estado. Sobre o tema ver: WEBER, **Ensaio...**, op. cit., p. 98.

⁷³⁸ De acordo com Seabra Fagundes, isso ocorre em função da mentalidade brasileira, que, após o período inicial de influência dos juízes na cena política, passaram a relegar o Poder Judiciário à condição de um Poder periférico, com menos prestígio, porque incômodo ao Poder Executivo, em decorrência de sua função de controle deste. Sobre o tema ver: SEABRA FAGUNDES, Miguel. Uma visão do Judiciário em face da nova Constituição. In: Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul - AJURIS (org.). **O Poder Judiciário e a Nova Constituição**. Porto Alegre: AJURIS, 1985, p. 195.

história política do País, o Judiciário não conseguiu experimentar uma efetiva independência, sempre estando ligado à conjuntura delineada pelos demais Poderes na cena política. Desse modo, ao se perceber, cada vez mais, submerso nas determinações dessa cena, o Poder Judiciário, que inicialmente teve amplas funções administrativas, isolou-se na sua esfera típica, passando apenas a exercer a atividade de aplicador do Direito posto.

Com isso, instaurou-se a visão, segunda a qual, o juiz é o terceiro imparcial cuja única função é resolver os litígios entre indivíduos, afastado de atribuições políticas e administrativas. No entanto, quando o Poder Judiciário passou a buscar se inserir na lógica gerencial adotada pelo Estado, mediante alterações como aquelas propostas pelo PGQJ, os magistrados parecem ter percebido a oportunidade para a tentativa de reconquistar a posição de elite política que perderam.

Todavia para recuperar seu status de elite política, os magistrados, hoje, precisam preencher todos os requisitos que essa posição exige. Esses requisitos, de acordo com Bourdieu, são o capital cultural e o tempo livre⁷³⁹. Aos magistrados contemporâneos faltava o tempo livre. Eles já dispunham do capital cultural necessário a essa posição, pois dotados da formação que os torna reconhecidos como agentes do campo jurídico. Ainda, em função do estabelecimento de retribuição econômica dos seus cargos, fixada num limite bastante alto, tendo-se em conta as condições financeiras da maior parte da população brasileira, a magistratura experimentou um acréscimo no seu poder aquisitivo, adquirindo um maior capital econômico. Assim, esse capital, em conjunto com o capital cultural, cujo aumento ele permite alcançar pelo seu investimento, possibilita a busca pela posição de elite política.⁷⁴⁰

Com isso, mediante o uso desvirtuado da proposta do PGQJ, os juízes passaram a ter possibilidades de adquirir o requisito do tempo livre, que lhes faltava para alcançar a posição almejada. Em razão disso, passaram a delegar aos seus assessores e aos servidores a responsabilidade pela rápida e boa condução dos processos, bem como a se utilizar das inovações tecnológicas que lhes são postas à disposição com o investimento em qualidade⁷⁴¹.

⁷³⁹ BOURDIEU, P. A representação política. Elementos para uma teoria do campo político. In: Id., **O Poder...**, op. cit., p. 164.

⁷⁴⁰ É preciso esclarecer que a busca por uma recapitalização política não é privativa da magistratura, mas se estende a todas as carreiras jurídicas, pois os bacharéis em Direito sempre fizeram parte da elite política do País, participando da construção do Estado brasileiro. No entanto, em razão da delimitação do trabalho, optou-se por não focar a dinâmica relativa a essa busca com relação aos demais agentes do campo jurídico. Sobre a posição dos bacharéis em Direito na esfera política do Brasil, ver: SADEK, Maria Tereza; DANTAS, Humberto. Os bacharéis em direito na reforma do Judiciário: técnicos ou curiosos? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 2, 2000, p. 101-111.

⁷⁴¹ Como é de conhecimento notório no campo jurídico, o Poder Judiciário gaúcho vem se aparelhando com diversos instrumentos tecnológicos para a agilização da prestação jurisdicional, tais como a assinatura digital, a qual faz com que os magistrados não precisando ir ao Foro para assinar as decisões, por exemplo. Além disso,

Assim, os magistrados puderam adquirir o tempo para investir neles próprios, para buscarem posições de maior destaque no campo jurídico e, até, o seu reconhecimento social, por parte dos profanos, aqueles que estão fora da estrutura interna do campo.

Desse modo, a maioria dos magistrados, ao resistir às mudanças na instituição, utilizando-as para a consecução de seus interesses, sinaliza a pretensão de recuperar o status de “nobreza de Estado”, inerente à posição política que possuía no período de fundação do País. Nesse sentido, a “falsa” adoção ao PGQJ, com a transferência de suas responsabilidades aos servidores e outros assessores, pode ser vista como uma estratégia dos magistrados, visando à recriação do *status* político que uma vez detiveram.

Diante disso, percebe-se que a tentativa de recriar essa posição de elite, mais do que almejar o retorno do reconhecimento social digno de “nobreza” estatal ao Poder Judiciário, se constitui em reação às modificações que surgem no espaço social, a partir da promulgação da Constituição de 1988, as quais representam ameaça às concepções de campo e às posições neste. Isso porque o contexto social, econômico e político contemporâneo imprime uma “descapitalização” às profissões tradicionais, tais como as carreiras jurídicas, em face da necessidade de rápida adaptação aos avanços tecnológicos e às oscilações do mercado internacional.

Desse modo, a relação entre o capital cultural, reconhecido pelo diploma, e o cargo do agente no campo, a qual, anteriormente, conferia uma determinada posição social, não mais garante as mesmas perspectivas. Ou seja, essa relação determinava, até poucas décadas atrás, expectativas quanto ao status social, simbólico e funcional da profissão, os quais tinham relação direta com a simples obtenção do diploma que qualificava os agentes para o seu exercício. Hoje, no entanto, essas expectativas têm sido frustradas, em razão da dinâmica contemporânea, pautada pelas movimentações do mercado econômico, pois a mera detenção do capital cultural representado pelo diploma não significa a posse real das vantagens ou propriedades que antes eram atreladas ao cargo. Nesse sentido, segundo Bourdieu e Boltanski, agora, o diploma apenas

Garante uma competência de direito que pode corresponder ou não a uma competência de fato (*juridicismo* inerente ao certificado escolar). O tempo do diploma não é o da competência: a obsolescência das capacidades (equivalente ao desgaste das máquinas) é dissimulado-negado pela intemporalidade do diploma. Eis aí um fator suplementar de *defasagem temporal*. As propriedades pessoais, como o diploma, são adquiridas de uma só vez e acompanham o indivíduo durante toda a sua vida. Resulta daí a possibilidade de uma defasagem entre as competências garantidas pelo diploma e as características dos cargos, cuja mudança, dependente

sabe-se que os juízes, a cada dia mais, possuem uma grande quantidade de assessores e estagiários, os quais elaboram o relatório das decisões, redigem minutas de sentença, entre outras atividades, para auxiliar e agilizar o trabalho dos magistrados.

da economia, é mais rápida.⁷⁴²

Em face disso, torna-se necessário forjar uma estratégia para lidar com essa situação. É preciso, na perspectiva dos agentes do campo, que, no caso em tela, são representados pelos magistrados, enfrentar essa conjuntura, de modo que a ameaça que ela lhes coloca, no que tange ao seu capital simbólico, não se concretize, preservando as posições que eles já detêm e permitindo-lhes alcançar outras, de maior força política. Essa estratégia é, portanto, a tentativa de recriação da posição política e de manutenção, também, do *status* no campo, pela delegação de atribuições aos subordinados, para obtenção do tempo livre para a vida política.

Entretanto, não são todos os juízes que agem desse modo. Apesar da postura acima apontada, que corresponde àqueles agentes que opõem resistências ao PGQJ e outros instrumentos de mudança, há magistrados que adotam e internalizam a virtude desinteressada proposta pela lógica estatal. Isso se justifica na medida em que o Estado, ao oferecer a legitimação simbólica e financeira, faz com que os juízes tenham interesse no universal, isto é, na lógica impessoal, desinteressada do âmbito público, para serem agentes virtuosos, que cumpram esse papel. Há, nesse norte, uma legitimação do campo pela virtude que interessa ao Estado. E isso é naturalizado com o *habitus*, como estratégia de legitimação do próprio grupo que constitui a instituição.

Com isso, muitos juízes são bem intencionados, acreditam nessa virtude que o Estado lhes confere. Então, há aqueles que, ao terem naturalizadas as disposições para a prática determinadas pelo *habitus*, em sua relação ontológica com o campo, acabam incorporando todos os elementos relativos à sua condição de agentes jurídicos, compreendendo que apenas podem realizar o seu papel na hierarquia interna se obedecerem ao desinteresse que o constitui.⁷⁴³

Esse é o caso de juízes como aqueles que foram entrevistados, os quais realmente participam da concretização do Plano. Trata-se daqueles que buscam, através de seu envolvimento constante nas propostas trazidas pelo Plano, fazendo de sua atividade “quase um sacerdócio”, como referiu um dos advogados ouvidos, alcançar a eficiência e a qualidade na prestação jurisdicional, para tentar atender as demandas que a sociedade lhes coloca.

Nesse sentido, esses juízes se imbuem do interesse pelo desinteresse⁷⁴⁴ determinado pelo feitiço estatal de suas funções. Eles atuam, desse modo, como se fossem agentes da

⁷⁴² BOURDIEU, P.; BOLTANSKI, Luc. O diploma e o cargo: relações entre o sistema de produção e o sistema de reprodução. Trad. Magali de Castro. In: BOURDIEU, P.; NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio. (orgs.). **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 1998, p.132.

⁷⁴³ BOURDIEU, P. Espíritos de Estado – Gênese e estrutura do campo burocrático. In: Id. **Razões...**, op. cit., p. 121-122.

⁷⁴⁴ Id. Um fundamento paradoxal da moral. In: Id. *Ibid.*, p. 226.

república idealizada por Maquiavel, devotando-se ao serviço público e ao bem comum.⁷⁴⁵ Nesse passo, a intenção dos juízes comprometidos com o Plano, especialmente dos mais novos na carreira, pode, então, ser considerada como boa e virtuosa, no sentido que lhes determina a lógica do Estado, a qual foi importada, relativa à representação e garantia do interesse coletivo. Assim, eles não se enquadram, de início, no raciocínio da “modernização conservadora” que a maioria dos outros magistrados parece apoiar, com o intento de alcançar seus interesses pessoais.

No entanto, as suas boas intenções, relacionadas à virtude desinteressada da função pública, não são suficientes para fazê-los escapar à lógica da luta no campo, ao objetivo de conseguir uma posição mais alta no campo. Isso porque, ao atuarem conforme os princípios de visão e práticas naturalizadas pelo seu *habitus*, aceitando, ao contrário dos demais, a imparcialidade e a virtude desinteressada referentes à suas funções, esses juízes realizam o interesse de manutenção do campo. E ao fazerem isso, por acreditarem que somente pela realização da postura virtuosa que lhes determina o vínculo com o serviço público, com o Estado, poderão legitimar-se como agentes importantes na estrutura interna do campo, eles se inserem na lógica de preservação de suas posições, bem como na luta para alcançar outras mais influentes.

Em face disso, o problema está em que a virtude perseguida por esse agentes passa a ser pessoal, um interesse não mais desinteressado, mas um interesse que busca alcançar maiores posições no campo, para obter maiores retribuições, sejam estas simbólicas, financeiras ou culturais. Ainda, o problema jaz no fato de os agentes, aparentemente, não perceberem isso, já que as disposições para a prática determinadas pelo *habitus* se tornam inconscientes, porque incorporadas. Desse modo, eles pensam que a virtude que desenvolvem é, pura e simplesmente, aquela que interessa ao Estado, que ela é democrática, justa, obedece aos princípios que informam o exercício de suas funções, etc. O problema está, então, na confusão ou identificação que se faz entre essas duas virtudes, as quais são, na verdade, bastante diferentes.

Frente a isso, não há que se falar de más intenções no que tange aos magistrados que não apóiam o PGQJ. Todos os agentes do campo jurídico, inconscientemente, pela sua relação de cumplicidade com este, estão, quase que umbilicalmente, ligados ou situados na luta interna por posições, pela distribuição do capital simbólico. Trata-se, portanto, da simples adoção de uma postura ou de outra, as quais revelam o traço fundamental comum de estarem

⁷⁴⁵ Id. Ibid., p. 227; MAQUIAVEL, op. cit.

voltadas para o alcance de interesses dentro do campo.

Dessa forma, todos os magistrados, de um modo ou de outro, atuam pela mesma razão principal, que é a preservação de suas posições dentro do campo e o alcance de outras posições, tais como a recuperação da posição política, as quais lhes confirmam maior concentração de capital simbólico. O que determina o comprometimento de uns para com o PGQJ e a resistência de outros com relação a este é, então, o fator que diferencia suas posturas.

Ou seja, aqueles que estão imbuídos pelo desinteresse que atribui a condição pública de suas funções, para alcançarem posições e as manterem, envolvem-se, com grande dedicação, na sua busca, legitimando-se pela atitude virtuosa de quem procura atender às demandas de modernização postas pelo contexto hodierno. Já aqueles que resistem a tais demandas, em razão de terem uma “certa visão de Estado”, que desvirtua o desinteresse estatal, utilizam-nas em benefício próprio. Com isso, formando um grupo majoritário no campo, eles atuam apenas para o alcance de seus interesses pessoais em conquistar melhores posições e conservá-las e em obter o maior capital simbólico possível, apenas projetando uma aparência de que estão de acordo com as exigências externas, inserindo-se na tradição de “modernização conservadora”, que caracteriza a história da cena estatal brasileira.

Assim, as atitudes de todos os agentes do campo jurídico, representadas aqui pelas posturas dos magistrados antes analisadas, pautam-se pelo interesse de conservar a sua existência e funcionamento, dos quais depende sua subsistência, ou sobrevivência, enquanto tais. Portanto, imbuídos da lógica da luta interna por posições e sua manutenção, os juízes resistem ou se comprometem com a gestão da qualidade, para continuar movimentando a dinâmica interna do campo jurídico, tentando preservá-lo e legitimá-lo frente às exigências do cenário estatal contemporâneo.

Contudo, esta tentativa não vem sendo bem sucedida, pois os problemas da prestação jurisdicional, no que tange à administração judiciária, ainda persistem em razão, justamente, dessa situação, já que ela cria um impasse entre a demanda externa, que traz mais responsabilidades aos magistrados, e o conflito interno do campo, que exige sua manutenção. Nesse sentido, é necessário compreender tal impasse e encontrar modos de enfrentá-lo, para que sejam satisfeitas tanto as exigências externas ao campo como as internas, para abrir possibilidades para o exercício efetivo do papel do Poder Judiciário, tanto no que tange à sua função típica como à sua função atípica, no contexto atual e futuro do Brasil. Sobre isso se tratará no próximo, e último, capítulo.

2.3. Administração judiciária e a Constituição de 1988: o papel do Poder Judiciário e possibilidades para o seu efetivo exercício

Constatou-se nos capítulos anteriores que os agentes do campo jurídico, principalmente no que tange aos juízes, apresentam resistência quanto à sua participação no PGQJ. Tal resistência é visível na discrepância entre o que o Plano pretendia e o que, pela sua implantação, foi efetivamente realizado até o presente. Nesse passo, verificou-se que essa resistência tem origem no próprio mecanismo de funcionamento do campo jurídico, na sua relação com os agentes. Com isso, percebeu-se que esses agentes, em função do *habitus* adquirido para sua inserção no campo, ao se depararem com propostas de mudança, em especial no que tange àquelas que provenham de fora deste, tendem a tentar preservá-lo. Isso porque as suas próprias condições como agentes, no que se refere às suas posições na hierarquia do campo, dependem da continuidade da existência e da dinâmica deste.

Diante disso, averiguou-se que o *habitus*, que determina as disposições para as práticas incorporadas nos agentes, provoca a resistência às propostas de modernização, porque estas, ao serem apresentadas por aqueles que estão fora do campo, geram um choque entre a linguagem interna deste e a sua linguagem externa. Isso se justifica na medida em que a linguagem específica do campo jurídico é o que lhe constitui e lhe confere legitimidade, determinando o *habitus* incutido nos seus agentes. Nessa trilha, quando medidas para mudança, como o PGQJ, são trazidas para o campo, com uma linguagem que não se enquadra no seu discurso de legitimação, mas se constitui numa fala dotada de elementos externos, isso ameaça a estabilidade do campo e das posições de seus agentes, causando a resistência, principalmente dos juízes, pois estes detêm posições de maior relevo no campo.

Por fim, examinou-se como esses agentes manifestam essa resistência, que se dá pela utilização desvirtuada das propostas do PGQJ para alcançar os seus próprios interesses de conservação de posições e de alcance de outras com maior capital simbólico. Ainda, verificou-se que a atitude adotada pelos agentes comprometidos com o Plano obedece à mesma motivação relativa à aquisição e manutenção de posições, apenas diferenciando-se daquela porque estes agentes legitimam-se mediante a crença na virtude desinteressada de suas funções, realmente envolvendo-se com as suas medidas, em vez de distorcê-las em prol de seus interesses. Assim, essas atitudes servem à luta interna por posições no campo, preservando sua dinâmica.

Nesse passo, percebe-se, em decorrência da pequena expressão dos resultados

alcançados pelo PGQJ, que essa situação traz problemas à sua realização. Isso porque ela o coloca no confronto entre a proposta de modernização, decorrente da influência da tradição importadora de modelos do Estado brasileiro, e os interesses internos do campo jurídico, consolidados na sua relação ontológica com o *habitus*. Desse modo, é necessário entender esse confronto e tentar encontrar possibilidades para a sua resolução. Com isso, o presente capítulo se dedica, em sua primeira parte, a analisar tal confronto, sob a perspectiva da demanda externa posta pelo contexto hodierno ao Poder Judiciário, expondo a resistência por esta sofrida em razão dos interesses do campo. Em seguida, na segunda parte, verificar-se-á que esse conflito de interesses externos e internos é que fortalece o *habitus*, causando as suas oposições. Diante disso, propõe-se a utilização de um em benefício do outro, a fim de que tanto as expectativas externas quanto as internas possam ser satisfeitas. Enfim, na terceira e última parte, apresentam-se as possibilidades para que isso ocorra, a partir da construção de um *habitus* diferente.

2.3.1. A demanda externa em face dos interesses do campo jurídico: as responsabilidades do Poder Judiciário

A adoção da gestão pela qualidade para a administração do Poder Judiciário, representada pelo PGQJ, se insere no contexto de reformas gerenciais realizadas no seio da estrutura estatal brasileira, em decorrência da importação dos modelos inicialmente desenvolvidos nos países centrais, para enfrentar a crise do Estado ocidental moderno. Nesse sentido, esta proposta manifesta as exigências, geradas pelo contexto hodierno, relativas à celeridade, qualidade, eficiência e efetividade dos serviços públicos.

Com isso, percebe-se que essas exigências levam ao campo jurídico, do qual o Poder Judiciário faz parte, elementos que não lhe são próprios, constituindo uma demanda externa por modificações em seu interior. Tal demanda tem um impacto importante em países semi-periféricos como o Brasil, pois direciona ao Poder Judiciário um papel diverso, com responsabilidades que extrapolam os limites daquelas às quais ele estava acostumado. Assim, seguindo na dinâmica importadora dos modelos estrangeiros, transformam-se as funções do Poder Judiciário em termos semelhantes aos que foram modificados nos países centrais, em razão da aquisição de maior importância desse Poder com as alterações sofridas pelo Estado ocidental.

Nesse viés, de acordo com o que se verificou no primeiro capítulo da primeira parte

do trabalho, na feição democrática que assumiu o Estado de Direito contemporâneo, a visão sobre o poder e as instituições estatais foi modificada. Com isso, diante da crise enfrentada pela manifestação social do Estado⁷⁴⁶, a população, ao verificar o não cumprimento das promessas constitucionais e legais dessa manifestação estatal, passou a buscar o atendimento dos direitos garantidos pelo ordenamento jurídico. Nesse passo, os cidadãos direcionam suas pretensões ao Poder Judiciário, gerando uma “explosão de litigiosidade”⁷⁴⁷. Em face disso, nessa fase estatal, ocorreu “...um sensível deslocamento da esfera de tensão do Poder Executivo e do Poder Legislativo para o Poder Judiciário”⁷⁴⁸. Desse modo, o papel atribuído a esse Poder foi transformado⁷⁴⁹, passando este a assumir um caráter “...fortemente politizado”⁷⁵⁰.

Frente a isso, nos países semi-periféricos, especialmente no Brasil, em razão de sua tradição importadora de modelos teóricos e políticos⁷⁵¹, esse acontecimento teve reflexos nas suas instituições judiciárias. Apesar de não haver semelhanças entre as conjunturas que envolvem as situações dos Poderes Judiciários dos países centrais e dos países semi-periféricos, pode-se verificar a influência da transformação do papel dos primeiros nestes últimos. Isso porque as funções atribuídas ao Poder Judiciário, em decorrência da importação de modelos realizada nos países semi-periféricos, são as mesmas em ambas as espécies de países.

Nessa trilha, segundo Santos, Marques e Pedroso, o Poder Judiciário, nas sociedades contemporâneas, apresenta, como principais atribuições, as funções instrumentais, políticas e simbólicas. As funções instrumentais se referem aos limites funcionais da instituição, dizendo

⁷⁴⁶ Sobre a crise do Estado Social tratou-se na nota de rodapé n. 110, p. 27, no primeiro capítulo da primeira parte do trabalho.

⁷⁴⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997, p. 166.

⁷⁴⁸ STRECK; MORAIS, op. cit., p. 95.

⁷⁴⁹ De acordo com Cappelletti, o papel atribuído ao Poder Judiciário é expandido em razão de ele representar o contrapeso necessário, nos sistemas democráticos, à paralela expansão dos demais Poderes estatais na cena política. Desse modo, o Judiciário ganha maior amplitude de atuação em razão do agigantamento da máquina burocrática do Poder Executivo, a qual já não consegue dar conta das necessidades sociais, e da proliferação das leis realizadas pelo Poder Legislativo, a qual gera o declínio da confiança da sociedade nesse Poder. Sobre o tema ver: CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** 1ª. reimpressão. Trad. Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1999, p. 19, 31-69.

⁷⁵⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** – ANPOCS, São Paulo, ano 11, n. 30, fev. 1996, p. 41. O contexto em que o Poder Judiciário assume um papel politizado, caracterizado pelo reconhecimento de sua capacidade em garantir os direitos fundamentais, a partir do controle das atividades dos demais Poderes estatais, com o controle de constitucionalidade da legislação, e da substituição desses Poderes, quando não atuam espontaneamente para concretizar os direitos constitucionalmente previstos, através da provocação direta dos cidadãos pelo processo judicial, foi chamada de “judicialização da política e das relações sociais”. Sobre o tema ver: VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; *et. al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999, p. 9-54, 149-156.

⁷⁵¹ Sobre o tema ver: Badie, op. cit..

respeito à resolução de litígios, ao controle social, à administração e à criação de Direito. No que tange às funções políticas, estas derivam do fato de que, como Poder estatal, o Judiciário interage com o sistema político, realizando o controle social e atuando como instância de “representação substitutiva”, ao garantir aos cidadãos os direitos não concretizados pela atuação dos outros Poderes. Por fim, as funções simbólicas referem-se ao conjunto de orientações sociais sobre o Poder Judiciário, à sua força simbólica para a manutenção do sistema social.⁷⁵²

Diante disso, conferindo-lhe as funções hodiernamente atribuídas aos tribunais das culturas importadas, ao Poder Judiciário dos países semi-periféricos passa a se atribuir um papel diferente daquele que ele vinha desempenhando, ainda que não estivesse preparado para tanto, por não deter a lógica a isso referente, nem as condições para a sua realização. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que no modelo ocidental, nos países semi-periféricos passa-se a reconhecer um novo protagonismo ao Poder Judiciário na cena estatal.

Porém, nesses países, isso ocorre de forma mais lenta e em razão de uma situação diferente daquela existente nos países centrais. Nesse viés, esse protagonismo do Judiciário, em países como o Brasil, não se deve simplesmente à incapacidade ou à deficiência dos poderes representativos em atender às demandas sociais e aos direitos constitucionalmente garantidos. A expansão do papel do Poder Judiciário nos países semi-periféricos diz respeito, sim, em primeiro lugar, à sua previsão nos textos constitucionais destes Estados, os quais seguiram a tendência apresentada nos países centrais. Por fim, essa expansão também se deve à desconfiança e descrença da boa parte da população nos Poderes Executivo e Legislativo, as quais ocorrem em função da inexistência de uma consciência e de um espaço efetivamente públicos no País, tanto no que tange aos ocupantes desses Poderes como no que concerne aos próprios indivíduos na sociedade.

Essa falta de um real espaço público nos países semi-periféricos decorre da construção da cena política e do Estado a partir da importação do modelo europeu, sem haver nesses locais as condições mentais, históricas, sociais e econômicas subjacentes à lógica desses modelos. No caso específico do Brasil, não se formou um espírito coletivo, uma comunidade ou uma Nação propriamente dita. Sempre se privilegiou a vida privada, os interesses e relações interpessoais. O Estado brasileiro, como outros Estados semi-periféricos, nasceu permeado por essas relações, caracterizando-se pelo neopatrimonialismo, por um

⁷⁵² SANTOS, MARQUES, PEDROSO, op. cit., p. 54-59.

espaço público “...investido por uma energia que é de natureza privada”⁷⁵³. Desse modo, a população tem uma visão negativa do Estado, não se percebe como parte dele, o vê como um ente diferenciado e distante. Assim, do mesmo modo que aqueles que ocupam o aparato do Estado, a população age de acordo com os seus interesses pessoais, tentando, inicialmente, solucionar por conta própria (ou não) os conflitos que surgem em seu seio.⁷⁵⁴

Nesse passo, apenas quando não consegue resolver os seus problemas por seus próprios meios, a população vê nos representantes do Estado a alternativa para sua solução. Com isso, dirige-se aos Poderes que a ela têm apelo, que são o Executivo e o Legislativo. Em face disso, inicialmente, o Poder Judiciário não detinha um apelo como esse, não fazendo, realmente, parte do cotidiano popular⁷⁵⁵. Isso porque seu referencial legal não refletia, de fato, a realidade do povo, projetando a imagem da magistratura como uma classe privilegiada, distanciada e conformista.⁷⁵⁶

Porém, ao verificar as constantes omissões dos demais Poderes no atendimento de suas demandas, bem como o aumento da corrupção e dos abusos de autoridade, exacerbando a face patrimonialista do Estado, considerável parte da população passa a enxergar o Judiciário de forma diferente. Isto é, a população passa a ver nele uma possível instância para a concretização de seus interesses, para o confronto com os demais Poderes em face de sua inércia, insuficiência ou abuso. Com isso, o número de demandas direcionadas ao Judiciário aumentou, e continua aumentando, ainda hoje, a cada dia⁷⁵⁷. Assim, isso significa que, de

⁷⁵³ JANINE RIBEIRO, Renato. Brasil: entre a identidade vazia e a construção do novo. **Cadernos IHU Idéias**, São Leopoldo, ano 1, n. 6, 2003, p. 12. Ver também: Id. **A sociedade contra o social: o alto custo da vida pública no Brasil**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000, p. 145-161.

⁷⁵⁴ Essa visão é bem retratada por Carvalho, em obra já referida na primeira parte deste trabalho, p. 43, nota de rodapé n. 189. Sobre o tema ver: CARVALHO, **Os Bestializados...**, op.cit.

⁷⁵⁵ Segundo Bastos, “...o Poder Judiciário não tem na história do Brasil o mesmo realce que ele tem em muitos outros países. [...] ...o perfil do Poder Judiciário no Brasil é, relativamente, apagado. Ele não apresenta o mesmo realce que os demais Poderes”. Essa situação, de acordo com o referido autor, justifica-se em função da formação jurídico-cultural do País. Nesta, apesar de conter muitos elementos do constitucionalismo norte-americano, em que o Judiciário tem um papel de grande importância, predominou a influência da cultura jurídica européia, sobretudo a francesa. Assim, o perfil que se delineou para o Poder Judiciário no Brasil seguiu, em grande parte, a idéia francesa de minimização da expressão desse Poder. Sobre o tema ver: BASTOS, Celso Ribeiro. A Função Jurisdicional dentro dos Poderes do Estado. In: Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul – AJURIS, op. cit., p. 116-118.

⁷⁵⁶ Id. *Ibid.*; ROCHA, **Sociologia...**, op. cit., p. 57-58.

⁷⁵⁷ São milhares de ações propostas, por ano, perante o Poder Judiciário. O seu crescimento se, além da descença nos demais Poderes estatais e do confronto aos abusos por estes cometidos, às taxas de industrialização e ao processo de urbanização, o que provoca o aumento no número e no tipo de conflitos surgidos no seio da sociedade. No entanto, nem todos os conflitos chegam a se transformar em demanda pelos serviços judiciais, pois isso depende do grau de consciência dos direitos por parte da população e da credibilidade do Judiciário no que se refere a ela. Segundo Sadek, há parte do povo que desconhece seus direitos ou que vê o Poder Judiciário como uma instância cara e lenta, a qual apenas recorre a ele quando não possui outra alternativa para resolver seus problemas. No entanto, há, conforme a autora, outra parcela da população, que buscam a tutela jurisdicional, a fim de extrair vantagens de suas deficiências. Além disso, o extraordinário aumento da demanda dirigida ao Judiciário se deve, também, ao próprio governo e às agências públicas. Assim,

acordo com Campilongo, o cidadão passou a depositar no Judiciário “...a confiança que perdeu nos outros poderes”⁷⁵⁸.

Nessa trilha, nesses países, o Poder Judiciário passa a figurar, perante os indivíduos, grupos sociais e demais organizações, segundo Garapon, como o recurso das sociedades

...que não conseguem gerir de forma diferente a complexidade e a diversidade que geram. [...] Perante a decomposição do político, é doravante ao juiz que se pede a salvação.⁷⁵⁹

Todavia, isso não significa que o Judiciário se tornou, nesses países, “...a solução (mágica) dos problemas sociais”⁷⁶⁰. Não se quer dizer que os direitos garantidos no ordenamento jurídico, especialmente aqueles previstos constitucionalmente, e o exercício (ou mesmo a formação propriamente dita) da cidadania passem a ter no Poder Judiciário a única instância de concretização, apesar de sua importância para a expressão de demandas sociais. Isso porque a busca pela realização dos direitos da cidadania não pode se manter atrelada apenas aos procedimentos legais, sob pena de não encontrar efetividade material e de maior abrangência.⁷⁶¹

No entanto, a feição democrática assumida por esses Estados, instituída, ainda que em tese, pelas suas Constituições mais recentes, lhes imprime um caráter intervencionista. Nesse sentido, ela gerou expectativas de que os Poderes Executivos e Legislativo cumpriram

de acordo com a autora supracitada, “...pode-se sustentar que o sistema judicial brasileiro nos moldes atuais estimula um paradoxo: demandas de menos e demandas de mais. Ou seja, de um lado, expressivos setores da população acham-se marginalizados dos serviços judiciais, [...]. De outro, há os que usufruem em excesso da justiça oficial, gozando das vantagens de uma máquina lenta, travancada e burocratizada”. Sobre o tema ver: SADEK, Poder Judiciário..., op. cit., p. 11-18; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Poder Judiciário e seu papel na reforma do Estado. O controle jurisdicional dos atos administrativos e a súmula vinculante. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 7, n. 27, abr./jun. 1999, p. 30.

⁷⁵⁸ CAMPILONGO, Celso Fernandes. O Judiciário e a democracia no Brasil. **Revista USP – Dossiê Judiciário**, São Paulo, n. 21, mar./abr./maio 1994, p.121.

⁷⁵⁹ GARAPON, Antoine. **O Guardador de Promessas: justiça e democracia**. Trad. Francisco Aragão. Lisboa: Piaget, 1996, p. 23.

⁷⁶⁰ STRECK, **Hermenêutica...**, op. cit., p. 55.

⁷⁶¹ Segundo Flickinger, “poderíamos considerar os direitos de cidadania como um meio adequado para um passo importante em direção a uma sociedade materialmente mais equilibrada e justa. Acho, porém, que isto é apenas um lado da medalha. Cometeríamos um erro grave, se concentrássemos a solução de tais problemas sociais – como os dos processos de marginalização ou aqueles de uma participação efetiva na vida política – exclusivamente na luta pelos direitos de cidadania. [...] ...o direito de cidadania, seu alcance e seus limites só se revelam a quem toma consciência de que ele é submetido à lógica inerente ao sistema de direito [...]. Lógica esta que nos leva a perceber o desamparo das determinações jurídico-legais quanto ao seu próprio poder de interferir naquelas relações sociais amarradas ao cálculo econômico da racionalidade capitalista. [...] A garantia dos caminhos legais, pelos quais os interesses têm que buscar sua realização, não inclui, de modo nenhum, a garantia do equilíbrio e da justiça materiais. [...] Assim sendo, encontramos-nos numa situação ambígua. Por um lado, é verdade que a luta pelos direitos de cidadania é um passo importante no processo de inclusão social dos grupos menos favorecidos; por outro, no entanto, essa luta não garante, por si só, a justiça social materialmente efetuada. Com ela, corre-se o risco de ter de buscar caminhos complementares que poderão chocar-se com os limites inerentes à legalidade jurídica”. Ver: FLICKINGER, Hans-Georg. **Em nome da liberdade: elementos da crítica ao liberalismo contemporâneo**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003, p. 154-155.

suas atribuições e as normas que os guiam, implementando, realmente, os direitos fundamentais⁷⁶². Contudo, isso, com frequência, não ocorre. Assim, o que se pretendia resolver, mediante a atuação estatal, representado pelos seus poderes de maior destaque acaba se agravando ainda mais, frustrando as demandas da população pela concretização dos direitos inscritos nas Constituições.

Com isso, nos países semi-periféricos, o Judiciário passa a servir como “...instrumento para o resgate dos direitos não realizados”⁷⁶³, isto é, como “...mecanismo de recuperação dos interesses...”⁷⁶⁴ da população, que se acha lesada ou não atendida pelos demais Poderes. Isso ocorre em razão de que, ao contrário dos outros Poderes, o Judiciário, por estar atrelado ao ordenamento jurídico, não pode se omitir quando provocado pelos cidadãos. Desse modo, a magistratura “...é precisamente procurada como substituto da política porque ela não pode deixar de fazer o direito [...]. A justiça *deve* julgar com as informações de que dispõe”⁷⁶⁵. Portanto, por constituir uma instância que não pode se omitir, a instituição judiciária se torna a destinatária “...de uma procura nova de referências, que se volta para ela na ausência de outras referências”⁷⁶⁶.

Nesse contexto, no caso específico do Brasil, a transformação do papel do Poder Judiciário se deu a partir da Constituição de 1988. Esta conferiu ao Judiciário diversas características, tais como independência, garantias, autonomia administrativa e financeira, bem como ampliou suas funções ao consolidar o controle de constitucionalidade das leis e ao abarcar diversos instrumentos processuais para a proteção dos direitos fundamentais. Frente a isso, segundo Sadek, a Constituição de 1988

...redefiniu profundamente o papel do Judiciário no que diz respeito à sua posição e à sua identidade na organização tripartite dos poderes e, conseqüentemente, ampliou o seu papel político. Sua margem de atuação foi ainda alargada com a extensa constitucionalização de direitos e liberdades individuais e coletivos, em uma medida que não guarda proporção com textos legais anteriores. Dessa forma, a Constituição de 1988 pode ser vista como um ponto de inflexão, representando uma mudança substancial no perfil do Poder Judiciário, alçando-o para o centro da vida pública e conferindo-lhe um papel de protagonista de primeira grandeza.⁷⁶⁷

Em face disso, o Judiciário passou a ter uma dupla face, pois se tornou, ao mesmo tempo, instância de importante função na arena política e instituição prestadora de serviços essenciais à população, ao ter por funções arbitrar conflitos e garantir direitos.⁷⁶⁸ Ou seja, a

⁷⁶² STRECK, **Hermenêutica...**, op. cit., loc. cit.

⁷⁶³ Id. Ibid., p. 56.

⁷⁶⁴ ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 141.

⁷⁶⁵ GARAPON, op. cit., p. 169-170.

⁷⁶⁶ Id. Ibid., p. 182.

⁷⁶⁷ SADEK, **Judiciário...**, op. cit., p. 81.

⁷⁶⁸ Id. Ibid., p. 79.

nova ordem constitucional o definiu como instância de resolução de conflitos entre o Legislativo e o Executivo, destes com os particulares e entre esses últimos, gerando-lhe um protagonismo político e jurídico inscrito em suas atribuições e modelo institucional, com alargamento de suas funções e dos temas sobre os quais, quando provocado, está apto a se pronunciar.⁷⁶⁹ Desse modo, o Judiciário foi transformado em *locus* político privilegiado como espaço de confronto e negociação de interesses de várias naturezas, tais como individuais, coletivos, etc.⁷⁷⁰

Com isso, passou-se a exigir do Judiciário, enquanto instituição estatal, uma atuação menos neutra, menos distanciada da realidade social. Passou-se a demandar dele uma atuação diferente, encarregando os juízes de maiores incumbências, pretendendo-se constituí-lo, de acordo com Faria, em

...importante espaço de luta para os movimentos sociais e populares emergentes. [E, mais do que isso, transformá-lo numa instância que proporcione...] ...a reintrodução do direito no interior das relações sociais, na medida em que os juízes podem exercer um papel fundamental na adequação dos novos procedimentos formais à formulação de uma nova “vontade coletiva” – isto é, à produção de um novo “sentido de ordem”.⁷⁷¹

Nesse passo, o Poder Judiciário foi encarregado de responsabilidades⁷⁷² que antes da promulgação da Constituição de 1988, não lhe concerniam. Em função disso, seus encargos passaram a abranger muito mais do que a mera aplicação do Direito posto aos casos

⁷⁶⁹ Id. Poder Judiciário..., op. cit., p. 5; CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva**: elementos da Filosofia Constitucional contemporânea. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 64; Id. Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação de poderes. In: VIANNA, Luiz Werneck. (org.). **A democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002, p. 34.

⁷⁷⁰ FARIA, **Justiça...**, op. cit., p. 39; APOSTOLOVA, Bistra Stefanova. **Poder Judiciário**: do moderno ao contemporâneo. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998, p. 183.

⁷⁷¹ Id. Ordem legal x Mudança social: a crise do Judiciário e a formação do magistrado. In: Id., **A função...**, op. cit., p. 105.

⁷⁷² O termo “responsabilidade” é tomado aqui no sentido de condição daquele que deve responder pelas conseqüências de seus atos. Isso porque, segundo Aguiar Júnior, o juiz está subordinado ao que determina a Constituição, ele “...responde perante a sociedade pelo exercício da sua função, que é, como as demais funções do Estado, meio de realização dos valores fundamentais por ela consagrados. No Estado Democrático, o juiz assume o compromisso de exercer o poder estatal de acordo com os princípios orientadores do ordenamento jurídico que o investiu no cargo e de onde lhe advém a força da decisão”. Nesse passo, de acordo com Cappelletti, a responsabilidade dos juízes pode se considerada a partir de quatro tipos, quais sejam: a) responsabilidade política, em face dos poderes políticos e das disposições constitucionais, atribuída a um juiz individualmente e à magistratura como grupo; b) responsabilidade social, perante o público em geral, também atribuída aos juízes enquanto indivíduos e enquanto grupo; c) responsabilidade jurídica do Estado (substitutiva), pelos atos judiciais, podendo ser concorrente com a responsabilidade pessoal do juiz; d) responsabilidade jurídica (pessoal) do juiz, que pode ser penal, civil ou disciplinar. Ao presente trabalho interessam principalmente a responsabilidade política, na sua vertente constitucional, e a responsabilidade social, de cunho ético, dos magistrados, pois estas foram acrescidas pela Constituição de 1988 e são ignoradas, no que tange às causas das deficiências e dos problemas do Poder Judiciário pelos juízes, em função de seu *habitus*. Sobre o tema ver: AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. Responsabilidade política e social dos juízes nas democracias modernas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 751, maio 1998, p. 38; CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes irresponsáveis?** Trad. Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1989, p. 36.

concretos, sendo-lhe atribuídas as seguintes responsabilidades: a) responsabilidade política, enquanto Poder estatal, para garantir a observância às determinações constitucionais, exercendo a função de controle dos demais Poderes⁷⁷³, suprimindo suas omissões e tolhendo seus abusos; b) responsabilidade administrativa, na sua condição de prestador de serviço público, para entregar aos jurisdicionados serviços com eficiência; b) responsabilidade social, como Poder estatal e prestador de serviços, para assegurar a efetividade da prestação jurisdicional e, em conseqüência, dos direitos por esta tutelados, bem como para cumprir suas demais responsabilidades. Dessa forma, a demanda levada ao Judiciário pela Constituição, como expressão dos interesses da sociedade e do Estado que deveria representá-la, ao encarregá-lo dessas responsabilidades, reforça o caráter virtuoso e desinteressado da sua função, criando expectativas com relação à adequação institucional a suas exigências.

Entretanto, essa ampliação do papel do Poder Judiciário, enquanto instituição, não foi acompanhada de uma correspondente mudança na postura de seus componentes, nem de sua estrutura. Isso porque tal ampliação, ao se originar como demanda externa direcionada à instituição pela sociedade e pelas demais esferas do Estado, não estava contida nos estreitos limites que o campo jurídico impõe para a sua alteração. Assim, deu-se ensejo a “...sobrecarga de um sistema que não se encontrava então funcionalmente e institucionalmente estruturado e preparado para uma potencialização...”⁷⁷⁴ de suas funções.

Nesse sentido, porque a transformação do Poder Judiciário operou-se, aparentemente, apenas no texto constitucional, sem atingir, de fato, o corpo da instituição, nem a base do sistema jurídico brasileiro, que é a tradição que está por trás dele, o reconhecimento e a aceitação das suas novas responsabilidades pela magistratura foi, e ainda é, bastante problemática. São opostas resistências a essa mudança, porque o Judiciário estava acostumado a sua posição periférica no sistema, à sua submissão aos desígnios dos demais Poderes, ao seu confortável isolamento com relação à sociedade. Ao se perceber num papel no qual nunca havia se imaginado, porque conformado ao seu anterior *status*, desse modo, o

...Judiciário tem dificuldades para lidar com essa situação. Temeroso da “contaminação política do juiz”, procura distinguir, corretamente, o magistrado do político. Contudo, na ânsia de delimitar esses territórios, menospreza o peso político inerente à atividade jurisdicional.⁷⁷⁵

Com isso, os magistrados, já que dotados, em função de seu *habitus*, de uma

⁷⁷³ LOPES, José Reinaldo de Lima. A função política do poder Judiciário. In: FARIA, **A função...**, op. cit., p. 135-137.

⁷⁷⁴ MOREIRA, Helena Delgado Ramos Fialho. **Poder Judiciário no Brasil**: crise de eficiência. Curitiba: Juruá, 2004, p. 67.

⁷⁷⁵ CAMPILONGO, op. cit., p. 121.

mentalidade conservadora, destinada a preservar o campo e sua posição nele, mantêm-se, em sua maioria, fiéis ao discurso institucional inicial, mostrando-se refratários ao novo⁷⁷⁶. Ou, ainda, quando parecem tentar se adequar a esse novo papel, de fato, grande parte dos magistrados o distorcem, delegando a realização das suas tarefas aos seus subordinados. Eles pretendem, nesse viés, apenas mostrar à população uma imagem de “modernização”, que serve para desviar a sua atenção da busca pelos seus interesses de aquisição e manutenção de seu capital simbólico, enquanto agentes do campo jurídico. Assim, de acordo com Arantes, a “redescoberta [ou descoberta] do Judiciário brasileiro”, a partir da ordem constitucional de 1988, “...encontrou uma instituição incapaz de dar as respostas que seu papel constitucional prescrevia, seja no nível elementar da prestação de Justiça nos conflitos entre particulares, seja no nível da mediação e resolução de conflitos de natureza política”⁷⁷⁷.

Nesse sentido, a resistência oposta pelos magistrados à ampliação de seu papel no Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição de 1988, ocorre porque os agentes a percebem como uma ameaça ao campo jurídico e à conservação de suas posições na hierarquia deste. A demanda trazida pelo aumento de suas funções e responsabilidades, dessa forma, deslegitima o campo e os juízes, já que eles são os seus principais agentes, pois invade seus limites, inserindo nele elementos que não são reconhecidos, que não estão contidos na sua linguagem dogmática e tradicional.

Desse modo, essa resistência da magistratura se expande e se apresenta na forma de sua oposição a quaisquer propostas de mudança que envolva sua atuação específica. Em razão disso, como se verificou no capítulo anterior, é que se constata a resistência da maioria dos magistrados gaúchos ao PGQJ. Um Plano como este, ao propor que os juízes modifiquem suas rotinas, e sejam líderes, incentivando os servidores a alterar seus procedimentos também, exige deles mais um papel. Exige que, além de garantes da ordem constitucional e dos direitos fundamentais, agentes políticos, prestadores de serviços, eles assumam a condição de exemplos de eficiência, de responsáveis não só pelos seus trabalhos, mas pelo que todos os envolvidos na condução do processo fazem.

Diante disso, os juízes, atrelados ao seu *habitus*, não querem e não podem enxergar suas novas responsabilidades, e quando, eventualmente, as compreendem, não conseguem,

⁷⁷⁶ De acordo com Dallari, “...a realidade é que a organização judiciária, [...], é deficiente em relação às novas demandas que lhe são dirigidas e às novas responsabilidades que decorrem, inclusive, de inovações constitucionais. Há inegáveis e graves inadequações na organização e nos procedimentos de órgãos judiciários, em parte relacionada com os sistemas processuais mas em grande parte devidos à secular acomodação da magistratura, que se ajustou ao formalismo, valorizou demasiadamente as aparências, aceitou a submissão ao Executivo e distanciou-se do povo”. Ver: DALLARI, Dalmo de Abreu. A Hora do Judiciário. In: KREBS, Fernando Aurvalle (org.). **A Reforma do Poder Judiciário**. Curitiba: Juruá, 1999, p. 11.

⁷⁷⁷ ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e Política no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 1997, p. 110-111.

efetivamente, realizar mudanças de grande impacto, pois a instituição os mantém focados na preservação do campo e de suas posições nele. Os juízes, então, ainda se encontram obrigados ou ligados ao papel que a tradição lhes legou, relativo à conservação do campo, não atendendo eficazmente às diferentes atribuições que a nova Constituição, a partir do contexto contemporâneo, lhes reservou.

É a partir disso que se constata o despreparo dos juízes para “...o enfrentamento dos problemas decorrentes [...] do (novo) modelo advindo do Estado Democrático de Direito previsto na Constituição promulgada em 1988”⁷⁷⁸. O compromisso ideológico dos juristas com as premissas da tradição estatal e jurídica brasileira não abre espaço para que os juízes percebam o papel que têm em países como o Brasil, permanecendo confortavelmente ligados ao seu *habitus*. Esse compromisso e esta comodidade decorrentes das imposições do *habitus*, provocam a falta de “...uma maior introjeção no imaginário dos integrantes do Judiciário acerca de sua função de efetivos realizadores dos valores éticos normatizados constitucionalmente”⁷⁷⁹.

Assim, a demanda externa posta ao Judiciário a partir da Constituição de 1988 faz com que os magistrados reajam do modo verificado nos capítulos anteriores, resistindo às mudanças. Provoca, por parte deles, a elaboração e adoção de estratégias para a manutenção do campo, bem como para o alcance e preservação de posições dentro e fora dele. Com isso, os interesses que subjazem à virtude desinteressada designada à magistratura pelo Estado são revelados, como se verificou no terceiro item do capítulo anterior. Isso gera, então, um sério obstáculo para a concretização daquela demanda, porque faz os juízes confrontarem esse teórico desinteresse estatal com os seus interesses pessoais e as práticas inconscientes, naturalizadas pelo seu *habitus*. Diante disso, é preciso compreender esse obstáculo e esse confronto, a fim de encontrar caminhos viáveis para enfrentá-lo e o modo pelo qual se deve percorrê-lo para que o papel atribuído ao Judiciário pela ordem constitucional possa ser efetivamente cumprido. Sobre isso se tratará nos próximos itens.

2.3.2. O Poder Judiciário e o *habitus*: os magistrados entre o existencial *impessoal* e as relações de poder interpessoais

No item anterior tratou-se sobre a transformação do papel do Poder Judiciário que a

⁷⁷⁸ STRECK, **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise...**, op. cit., p. 54.

⁷⁷⁹ MORAIS, José Luis Bolzan de; COPETTI, André; et. al. A Jurisprudencialização da Constituição. A construção jurisdicional do Estado Democrático de Direito. **Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito – UNISINOS**, São Leopoldo, 2002, p. 316.

demanda trazida pelo contexto contemporâneo, manifesta nas inovações constitucionais nos países semi-periféricos, como o Brasil, promoveu. Essa demanda, por se originar externamente ao campo jurídico, do qual faz parte o Judiciário, coloca em risco o funcionamento deste e as posições de seus agentes. Nesse passo, isso gera a resistência desses agentes, principalmente no que tange aos magistrados, porque detentores de posições de destaque na hierarquia do campo, frente a tal demanda, como se verificou no caso específico do Poder Judiciário gaúcho com relação ao PGQJ. Isso ocorre porque tais agentes, mediante a determinação inconsciente do seu *habitus* para as práticas próprias do campo, buscam alcançar seu interesse maior, que é a manutenção deste, com os conseqüentes alcance de novas posições e a preservação das atuais e de seu respectivo capital simbólico.

Em razão disso, de acordo com o que constatou no capítulo anterior, os juízes reagem a essa situação de duas maneiras principais. Por um lado, alguns, imbuídos da virtude desinteressada que o Estado propõe à sua função, procuram galgar posições no campo e adquirir maior reconhecimento mediante o comprometimento com a proposta de mudança apresentada pelo PGQJ, porque entendem somente poder alcançar o seu objetivo se atenderem à demanda externa. Por outro lado, os demais juízes reforçam a resistência às alterações no campo, construindo a aparência de “modernização” pela adesão formal ao Plano. Com isso, esses juízes distorcem a sua proposta, atribuindo aos seus assessores e aos servidores a responsabilidade pela sua concretização, utilizando-a para a consecução de seus interesses por maiores posições e capital simbólico, já que detêm uma visão pessoalizada de sua função. Essa última postura é adotada pela maioria dos magistrados, segundo o que comprovam os dados apresentados nos capítulos antecedentes. Portanto, tal postura determina o alcance e a efetividade limitados que as proposições por mudança, como o PGQJ, têm no campo jurídico.

Com isso, verifica-se que a demanda externa dirigida ao Judiciário por meio dessas proposições coloca os juízes, do mesmo modo que os demais agentes do campo, numa situação complexa, que estabelece um sério impasse à adequação da instituição às exigências contemporâneas. Desse modo, este contexto situa os magistrados no confronto entre aquilo que o seu *habitus* determina, que é a relação entre a atitude neutra, imparcial e desinteressada que deveriam adotar por estarem ligados ao Estado e o objetivo de conservação do campo, e os seus interesse pessoais, que os fazem estabelecer relações de poder interpessoais no ambiente estatal a fim de realizá-los.

Nesse viés, no que tange àquilo que determina o *habitus*, percebe-se que este, ao sustentar a resistência frente ao novo, faz com que os juízes se mantenham no âmbito do

*impessoal*⁷⁸⁰. Este é o modo de ser primeiro dos humanos, enquanto únicos entes que tem consciência de sua condição no mundo. Por esse modo de ser, eles, na sua convivência com os outros, são condicionados a os seguirem, a interpretar o mundo sob o olhar desses outros, que são indeterminados, que são todos e são ninguém⁷⁸¹. Nesse sentido, o *impessoal* é o modo de ser em que se assegura ao ser que está no mundo que há um mundo compartilhado⁷⁸². Isto é, no *impessoal* dá-se o mundo que é comum, o primeiro mundo, o mundo do ser-com os outros⁷⁸³.

⁷⁸⁰ Aqui se faz uso da terminologia criada por Martin Heidegger para a elaboração de sua fenomenologia hermenêutica, a qual é grafada na fonte em modo itálico para diferenciá-lo de outras referências ao termo “impessoal” que não tenham o mesmo significado dado pelo filósofo alemão. A utilização dessa terminologia junto ao instrumental conceitual de Bourdieu em razão de que este autor assim o permite quando trata sobre a relação entre o *habitus* e o campo, a qual utiliza no mesmo sentido em que o filósofo alemão trata da relação entre o *Dasein* e o mundo. Nesse sentido, o *habitus*, segundo Bourdieu, “...é o produto da incorporação de regularidades e de tendências imanentes do mundo [...], ele encerra a *antecipação em estado prático* dessas tendências e regularidades...” Em face disso, o *habitus* se produz a partir da manutenção dos agentes no seu primeiro modo de existência, que segundo Heidegger é o *impessoal*, no qual eles introjetam as noções que lhes são dadas pelo campo, enquanto parte principal de seu mundo. Além disso, escolheu-se tratar dessa questão a partir da terminologia heideggeriana porque se entende que há compatibilidade entre esta e os conceitos de Bourdieu. Isso porque a teoria cunhada por Heidegger, segundo o próprio Bourdieu, foi uma das teorias que abriu caminho para o tipo de análise não intelectualista e não mecanicista da relação entre o agente e o mundo, que é o que ele pretende fazer com as suas noções de *habitus* e campo. Ademais, optou-se por utilizar elementos referentes à teoria heideggeriana, que se constitui numa das principais obras do existencialismo contemporâneo, por duas outras razões. A primeira refere-se à influência da linha de pesquisa adotada no Curso do qual provém este trabalho, a qual determinou a escolha de se fazer uso de uma abordagem hermenêutica sobre o tema, porém, sem a tentativa de realizar uma análise profunda e puramente filosófica, em função dos limites do trabalho. Por sua vez, a segunda razão que determinou a adoção do referencial heideggeriano, porque a filosofia existencialista, de acordo com Kauffmann e Hassemmer, “...é a filosofia típica das viragens de época”, mostrando-se apropriada para a compreensão do contexto atual em que se inserem o Estado, o campo jurídico e o Poder Judiciário. Feitos tais esclarecimentos, passa a análise da terminologia heideggeriana. Heidegger utiliza a expressão *das Man* para tratar sobre o modo-de-ser do *Dasein* na cotidianidade. Este é o modo-de-ser primeiro do *Dasein*, trata-se do modo-de-ser-com-os-outros. Nesse sentido, na convivência cotidiana o *Man*, condiciona o *Dasein*, fazendo com que este esteja “sob a *tutela* dos outros”. Com isso, não é o ser-próprio do *Dasein* que é, pois “...os outros lhe tomam o ser. O arbítrio dos outros dispõe sobre as possibilidades cotidianas de ser...” do *Dasein*. Em função disso, dissolve o ser no modo-de-ser dos outros, promovendo a medianidade, a qual implica no nivelamento de todas as possibilidades de ser, o que culmina na “publicidade”. Esta, então, impede as possibilidades próprias do ser, obscurecendo tudo, tomando o que se encobre por conhecido e acessível a todos. Assim, retira a responsabilidade e a escolha do *Dasein*. Em português, é utilizada a palavra “impessoal” para identificar a palavra alemã *Man*, porque, segundo a tradutora da obra de Heidegger, esta designa uma impessoalidade diferenciada, indicando que houve uma despersonalização, correspondendo ao português “a gente”. Por isso, utilizar-se-á no trabalho esta designação. Ademais, essa expressão, no sentido em que ela é utilizada aqui, não se confunde, propriamente, com a impessoalidade pregada pelo tipo de dominação legal-racional, especialmente em seu modelo burocrático de administração. De fato, pode-se dizer que tal tipo de dominação é abrangido pelo existencial do *impessoal*, mas este é bem mais amplo em alcance e significado do que aquele. Sobre isto ver: HEIDEGGER, Martin. **Ser e Tempo**. Parte I. 14. ed. Trad. Márcia Sá Cavalcante Schuback. Petrópolis: Vozes, 2005, p. 164-183; KAUFFMANN; HASSEMER, op.cit., p. 40-41; BOURDIEU, Apêndice – Entrevista sobre a prática, o tempo e a história. É possível um ato desinteressado. In: Id. **Razões...**, op. cit., p. 160; Id. **Coisas...**, op. cit., p. 22.

⁷⁸¹ HEIDEGGER, *Ibid.*, p. 178-182.

⁷⁸² INWOOD, Michael. **Dicionário Heidegger**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002, p. 97.

⁷⁸³ O ser humano, segundo Heidegger, é com o outro (ser-com, que em alemão é *mitsein*). Ou seja, o mundo não é apenas mundo ambiente de um Homem isolado. De fato, o mundo é mundo compartilhado, é mundo do Homem com os outros, em referência aos quais ele pode perceber a si mesmo. Isso se justifica na medida em que a identidade individual se constrói a partir do contato com o outro. Ou seja, forma-se num processo intersubjetivo, pois, segundo Semprini, a “...capacidade de um indivíduo de se pensar como indivíduo e definir

Com isso, trata-se do modo de ser humano, enquanto ser-aí ou presença (*Dasein*)⁷⁸⁴ originariamente decaído, lançado no mundo, afastado de si mesmo⁷⁸⁵. É a partir disso que ele se compreende num primeiro momento, através do que faz, do seu ser junto às coisas, como impessoalmente se compreende, pelo modo de ser explicitado pelo público, pela tradição, que o antecede e o ultrapassa⁷⁸⁶. Assim, o *impessoal* é um existencial⁷⁸⁷ e faz parte, segundo Heidegger, da constituição positiva do ser-aí. Mas, esse existencial é apenas a primeira interpretação do modo de ser-no-mundo⁷⁸⁸, pois quando ele descobre o mundo e abre para si mesmo o seu modo de ser próprio, ele rompe o encobrimento que mantinha contra si e deixa a inautenticidade⁷⁸⁹.

Nesse sentido, os Homens, para encontrarem o seu modo de ser próprio, para

as qualificações dessa individualidade é amplamente determinada por suas interações e experiências sociais”. Assim, o Homem se concebe numa dinâmica difusiva e intersubjetiva, que se refere aos outros. Sobre o tema ver: Id. Ibid., loc. cit.; SEMPRINI, Andrea. **Multiculturalismo**. Trad. Laureano Pelegrin. Bauru: EDUSC, 1999, p. 101.

⁷⁸⁴ Heidegger refere-se ao Homem quando trata do *Dasein*. Ele adota esse termo porque, em alemão, este significa “existência”. Como termo filosófico, essa palavra já era utilizada antes da obra de Heidegger, sendo encontrada, por exemplo, em Kant. No entanto, Heidegger o utiliza com um intento específico. Esse termo lhe serve para diferenciar o Homem daquilo que ele chama de “ser simplesmente dado” (*Vorhandenheit*) e do “ente intramundano”, do instrumento ou utensílio, daquilo que está à mão, à disposição, para ser usado para algo (*Zuhandenheit*). O Homem, ao contrário desses outros, não tem uma essência, dada naturalmente, inerente, pois está sempre em movimento, não é estático, perene, mas dinâmico. Ele não é definido permanentemente, mas se constitui por possibilidades, por poder ser algo ou outro, percebendo a si mesmo no mundo. De acordo com Safranski, nesse passo, Heidegger “...utiliza o termo em seu sentido transitivo: existindo eu não estou simplesmente existente (*vorhanden*), mas preciso *me* existir; eu não apenas vivo, mas preciso ‘conduzir’ (*führen*) a minha vida. Existência é um modo-de-ser, e é o *ser acessível para si mesmo*. Existência é um ente numa relação consigo mesmo, diferente de pedras, plantas e animais. [...] Portanto, existir não é um estar-presente mas uma realização, um movimento”. Ver: HEIDEGGER, op. cit., p. 77-87; SAFRANSKI, Rüdiger. **Heidegger**, um mestre da Alemanha entre o bem e o mal. Trad. Lya Luft. São Paulo: Geração Editorial, 2000, p. 161.

⁷⁸⁵ DUBOIS, Christian. **Heidegger**: introdução a uma leitura. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004, p.41.

⁷⁸⁶ Id. Ibid., loc. cit.

⁷⁸⁷ Esse termo é utilizado por Heidegger para se referir às estruturas que compõem o ser do homem a partir da existência em seus desdobramentos advindos de sua condição como ser-aí ou presença (*Dasein*). Ver: HEIDEGGER, op. cit., p. 311.

⁷⁸⁸ Ser-no-mundo (*In-der-Welt-sein*) é o termo usado por Heidegger para tratar da relação de complementaridade entre o *Dasein* e o mundo dentro do qual ele existe. O *Dasein* é no mundo. De acordo com Dubois, “o modo mais simples de compreender o que eu sou NO mundo seria, parece, de o compreender da mesma maneira que o garfo *está* na gaveta. O ‘*In-Sein*’ significaria pura e simplesmente ‘*Sein in...*’, ser em. Enquanto parte, fragmento do mundo, eu seria ‘no mundo’, como outras coisas, como todas as coisas. Mas justamente não, pois que, precisamente, eu não sou uma coisa. Isto é: para mim, há alguma coisa como um mundo e, a partir deste mundo, eu me relaciono com todas as coisas. O garfo não tem mundo, e não está em relação com a gaveta. [...] Ser-em quer dizer então: temos consciência do mundo, nós o representamos, ele está aí, presente na consciência que temos dele” (*grifos no original*). Sobre o tema ver: DUBOIS, op. cit., p. 26.

⁷⁸⁹ Heidegger trata da autenticidade e da inautenticidade quando fala sobre o *Dasein*. A autenticidade é o que é próprio, é ser verdadeiro com consigo mesmo, fazer aquilo que lhe é próprio. Significa, segundo Abbagnano, escolher, diante das possibilidades que estão frente ao ser, aquilo que se deve escolher para poder ser si mesmo. A inautenticidade, então, é o contrário da autenticidade. Representa a permanência no âmbito do existencial *impessoal*. Ou seja, de acordo com Inwood, o *Dasein* é inautêntico quando faz algo simplesmente porque é o que todos ou qualquer um fazem. Por outro lado, é autêntico aquele que pensa por si próprio, é sua própria pessoa, é verdadeiro com o seu ser. Sobre o tema ver: HEIDEGGER, op. cit., p. 182; ABBAGNANO, Nicola. **Introdução ao existencialismo**. Trad. Marcos Marcionilo. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 25; INWOOD, M. **Heidegger**: A Very Short Introduction. New York: Oxford University Press, 1997, p. 27.

alcançarem a autenticidade, abrindo-se para o mundo, não podem permanecer, para sempre, vinculados, com relação a todos os aspectos de sua vida, ao *impessoal*. Isso porque o *impessoal* retira-lhes as suas escolhas e a sua responsabilidade pelo que fazem e acreditam⁷⁹⁰. Faz com que os homens sucumbam à tradição ou, no caso em exame, às determinações de neutralidade, imparcialidade, impessoalidade do Estado, para que aceitem, passivamente, conceitos, doutrinas, dogmas, modos de ver as coisas, sem nunca questioná-los⁷⁹¹. Trata-se de um modo de ser automatizado, imposto, que se segue ou se adota porque assim é, porque todos os outros o fazem e sempre fizeram. É o modo de ser de todo e qualquer homem no dia-a-dia, mas do qual este, por vezes, tem de deixar para encontrar o seu modo de ser próprio ou autêntico. Ou seja, para algumas situações da vida esse modo de ser primeiro é necessário, mas para outras, o Homem deve se desprender de suas amarras e encontrar a autenticidade.

Diante disso, verifica-se que os juízes, bem como os demais juristas, são mantidos nesse âmbito do *impessoal* pelo seu *habitus*, o qual conserva um modo de ver e de atuar com relação ao Direito, o qual interessa à conservação do campo jurídico, mas se mostra insuficiente às necessidades externas, postas pela realidade hodierna⁷⁹². Nesse sentido, os juízes, bem como os demais agentes do campo, são mantidos atrelados ao seu primeiro existencial enquanto homens, para que eles continuem comprometidos com as práticas determinadas pelo *habitus*, dedicando-se à sua preservação. Em função disso, os juízes se inserem no padrão de conformismo, típico da administração pública no País.⁷⁹³ Esse

⁷⁹⁰ INWOOD, **Dicionário...**, op. cit., p. 97.

⁷⁹¹ Id. **Heidegger...**, op. cit., p. 52.

⁷⁹² O sistema jurídico serve, nesse sentido, para “adestrar” os agentes do Estado, para que não se percebam censurados pela ordem simbólica legítima, ao serem por ela mantidos na seara do existencial *impessoal*, fazendo com que desenvolvam uma espécie de “amor ao Poder”. Essa submissão dos agentes do campo jurídico serve aos grupos dominantes que forjaram a figura do Estado para legitimá-los no poder. E eles o fazem, principalmente, mediante a instituição das normas de direito administrativo, pelas quais desenvolveram “...os maiores esforços para que se esqueça que a organização burocrática [...] é na realidade um vasto sistema ainda amplamente feudal”, baseada nos seus interesses pessoais. Por isso, a necessidade de subjugar os juristas para que garantam a conservação da ordem, do *status* dominante. Ver: LEGENDRE, op. cit., p. 198.

⁷⁹³ Há uma atitude padrão apresentada por muitas pessoas que exercem cargos na esfera da administração pública brasileira. Essa atitude caracteriza-se pela conformidade às normas, procedimentos e rotinas que regulam o cotidiano das organizações em que são exercidos os cargos públicos. Isso faz com que o senso crítico dos ocupantes dos cargos com relação à instituição à qual estão vinculados, à suas funções e atividades seja minimizado, assumindo uma postura formalista. Esse comportamento é bem demonstrado por Sílvia Generali da Costa, a qual, em sua obra, mediante a elaboração de uma fábula, representada por animais, especialmente macacos, em referência aos humanos, retrata a situação das instituições públicas brasileiras. Com isso, ela aponta que essas instituições se caracterizam por relações extremamente formais e hierarquizadas, calcadas nas normas e procedimentos postos. Isso faz com que todos os seus membros ajam do mesmo modo, acomodando-se ao *status quo*, realizando suas atividades de maneira igual, num ritmo lento, porque desestimulados, já que, em função desse contexto, não há reconhecimento aos esforços dirigidos à melhoria dos serviços prestados. Desse modo, a autora mostra que aqueles que ainda encontram motivação para realizar com presteza suas atividades recebem uma carga de trabalho maior e aqueles que se conformam à situação existente nada fazem para mudar. Esse retrato, então, se aplica ao Poder Judiciário, porque, segundo Sadek, este é marcado por “...um sistema muito mais comprometido com um excesso de formalismos e procedimentos do que com a garantia efetiva de

conformismo estabelece as condições para a resistência com relação a toda e qualquer iniciativa de mudança na dinâmica da instituição e do campo jurídico, porque impede o questionamento dos padrões estabelecidos por essa dinâmica.⁷⁹⁴ O *habitus*, assim, permite aos juízes que se acomodem e exerçam suas atividades do modo como estas sempre foram realizadas pelos outros, pelos seus antecessores na carreira, mantendo a existência e o funcionamento do campo jurídico e, por conseguinte, as suas posições neste.

Nesse diapasão, o *habitus* retira dos magistrados o encargo de decidir, lhes despe da responsabilidade de realmente resolver os casos que lhes são submetidos e de exercer suas funções atípicas, como a administração, realizando mudanças em atendimento à demanda externa posta pela sociedade. Com isso, o *impessoal* predomina em decorrência do que é posto pelo *habitus*, das práticas determinadas e naturalizadas pelo interesse de conservação do campo.

Além disso, o existencial *impessoal* preservado pelo *habitus* estabelece, de acordo com o que se examinou no capítulo anterior, que os magistrados se pautem pela virtude desinteressada que o Estado determina à sua função. Nesse viés, para assegurar a manutenção dos juízes no primitivo modo de ser do *impessoal*, como recurso de subjugação, o campo jurídico, ligado ao campo burocrático do Estado, impõe-lhe um outro impessoal. Trata-se da impessoalidade burocrática, a subordinação apenas aos ditames legais, a exigência de uma postura imparcial, neutra e distanciada da sociedade.

Desse modo, quer-se que os juízes, bem como os demais agentes do Estado, concretizem esse ideal da virtude desinteressada, que sejam efetivamente neutros, com atuações completamente impessoais. Pretende-se, nesse passo, que eles atuem como se não fossem pessoas como as outras, como se, ao entrarem em seus locais de trabalho, se desligassem do mundo, se desligassem de suas vivências e da influência social, se desligassem de seu modo de ser próprio e se inserissem em algo como uma “bolha” ou uma

direitos”, como o direito à uma prestação jurisdicional efetiva e entregue em tempo razoável. Assim, essa atitude conformista se torna um dos maiores obstáculos a qualquer tentativa de modificação da crítica situação em que se encontra o Poder Judiciário. Sobre o tema ver: COSTA, Sílvia Generali da. **O Castelo dos Macacos**: uma fábula sobre a empresa pública. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003, p. 18-28; SADEK, Maria Tereza. O Judiciário e a prestação de justiça. In: _____. (org.). **Acesso à justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 41.

⁷⁹⁴ O conformismo, nesse sentido, se torna o maior problema do Poder Judiciário frente à realidade contemporânea. Essa questão é apresentada por Calamandrei na obra em que trata da percepção de um advogado sobre os juízes. Nesse sentido, ele explica o impacto dessa atitude no Poder Judiciário quando refere que, no que concerne à magistratura, “o verdadeiro perigo não vem de fora: é um lento esgotamento interno das consciências, que as torna aquiescentes e resignadas; uma crescente preguiça moral, que à solução justa prefere cada vez mais a acomodadora, porque não perturba o sossego e porque a intransigência requer demasiada energia. [...] ... a pior desgraça que poderia ocorrer a um magistrado seria pegar aquela terrível doença dos burocratas que se chama conformismo”. Ver: CALAMANDREI, Piero. **Eles, os juízes, vistos por um advogado**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 277-279.

“redoma de vidro”. Assim, ignora-se que, como quaisquer outros, os magistrados apresentam interesses pessoais.

Em face disso, esquece-se o outro lado da influência do *habitus*, pela sua naturalização, nos agentes do campo jurídico. Não se percebe, porque se quer que isso permaneça oculto, que os agentes além de manter o campo, precisam manter a si próprios nele. Ou seja, eles são impelidos, pelo *habitus* incorporado, a movimentarem a luta interna no campo, que promove a sua dinâmica interna. Essa luta, por sua vez, desperta os seus interesses pessoais, relativos à aquisição de maiores capitais, especialmente o econômico e o simbólico, e ao alcance e conservação das posições a estes correspondentes dentro da hierarquia do campo. Então, na relação com os outros agentes, a qual é, ao mesmo tempo, antagônica, porque de luta, e de cumplicidade, em função da aceitação da lógica do campo, eles se utilizam dos meios que entendem suficientes para a consecução desses interesses.

A adoção de um expediente ou de outro, no entanto, como se analisou previamente, depende da introjeção do caráter estabelecido para a sua função. Aqueles que internalizaram fielmente todos os aspectos determinados pelo *habitus*, adotando a visão que o Estado define, seguem as propostas de mudança também admitidas por este, a fim de alcançar as posições almejadas no campo. Já aqueles que, apesar de terem naturalizado a maior parte das disposições para a prática e princípios de visão que constituem o *habitus*, não incorporaram a visão desinteressada determinada para a sua função, tem uma atitude diversa. Nesse sentido, eles seguem de modo formal a tendência transformadora do Estado e a usam para legitimar-se, porque compreendem a sua função como um instrumento para o alcance de seus interesses pessoais por reconhecimento social e por retribuições econômicas.

Frente a isso, percebe-se que alguns dos agentes, mesmo que por interesse em manter o campo e galgar posições nele, introjetam a lógica impessoal do modelo importado de Estado que se adota no País, enquanto outros, que são a maioria, não o fazem realmente. Estes se mantêm atrelados aos seus interesses pessoais, ao mesmo tempo em que internalizam os demais aspectos do *habitus*. Com isso, para obter a legitimação que lhes interessa do campo, adquirindo o maior lucro de capitais, principalmente simbólico e econômico, possível, eles se apropriam da máquina pública da instituição em prol desses interesses.

Nesse passo, estabelecem-se, no seio do aparato estatal, relações de poder interpessoais, em que uns agentes querem subjugar os outros, a fim de que estes realizem tarefas em seu benefício, legitimando-os, concedendo-lhes o capital simbólico necessário para tanto, para que suas determinações tenham força e sejam seguidas. Em função disso, a formação de tais relações servem para consolidar os agentes dominantes numa posição de

poder dentro do campo e mesmo fora dele, perante os profanos. Assim, tais relações constituem as diversas expressões de um mesmo problema, tais como o neopatrimonialismo, o clientelismo e todas as demais formas destes derivadas.

Nessa trilha, as expressões assumidas por essas relações manifestam o choque entre a lógica impessoal do “Estado híbrido”⁷⁹⁵, baseado em modelos importados, instituído em países como o Brasil, e a lógica interpessoal de muitos agentes do campo jurídico. Isso ocorre porque os pressupostos de cada uma dessas lógicas são incompatíveis, já que uma pretende realizar o exato contrário da outra. Ou seja, a primeira lógica se destina a despersonalizar o poder, atrelando-o a um conjunto de normas que, em tese, espelhariam a vontade coletiva, enquanto a segunda lógica procura manter o poder ligado a uma determinada pessoa, para que esta obtenha as vantagens almejadas. Desse modo, como uma lógica tenta se sobrepor à outra, surgem os desvios dentro da estrutura estatal.

Nesse sentido, o uso desvirtuado do PGQJ por grande parte dos magistrados, constitui um exemplo claro desse confronto. Isso se justifica na medida em que o Estado, para fazer prevalecer sua dinâmica de funcionamento impessoal, insere propostas de mudança fundadas em lógicas externas, tais como a da gestão pela qualidade, no campo jurídico. Com isso, ele desautoriza os agentes desse campo e as suas reivindicações. Disso, então, parecem decorrer as suas resistências em face dessas propostas, as quais se exprimem mediante a adesão formal e o uso deturpado do PQGJ.

Em razão disso, a concretização do Plano, como forma de responder às demandas do contexto hodierno por qualidade, eficiência e celeridade nos serviços públicos, especialmente nos serviços judiciários, encontra um obstáculo. E esse é um obstáculo comum àquele posto a todas as reformas administrativas realizadas na história do País. Trata-se do impasse colocado pelo embate entre os modelos importados que se tenta aplicar no Brasil, sem levar em conta as suas lógicas, os pressupostos e as condicionantes históricas a eles subjacentes, e a dinâmica de relações de poder interpessoais enraizada na cultura local.

Nesse passo, não se sabe como lidar com isso, pois apenas se investe no esforço daqueles poucos que estão imbuídos da lógica impessoal e coletiva que o Estado, em tese, representa, apostando na sua virtude desinteressada. Isso permite que as relações de poder interpessoais se desenrolem livremente, sem um efetivo enfrentamento. Assim, não se consegue superar esse impasse.

Isso ocorre porque, no Brasil, predomina a oposição, tratada por Da Matta, entre a

⁷⁹⁵ Sobre esta noção se tratou no segundo capítulo da primeira parte do trabalho, na p. 36. Ver também: BADIE; HERMET, op. cit., p. 180.

“casa” e a “rua”, entre o público e o privado, prevalecendo os parâmetros de atuação deste último sobre o primeiro⁷⁹⁶. Como se verificou antes, no País não se construiu uma esfera pública propriamente dita, apenas se importou o modelo ocidental, sem introjetar realmente a sua lógica. Desse modo, de acordo com Rocha, “o apelo para o estatal coletivo não tem eficácia porque o Estado não é percebido como presente em nosso caso”⁷⁹⁷. Então, a demanda dirigida ao Estado pela população e a expectativa desta com relação à atuação dos seus agentes são manifestas em termos pessoais, exigindo dos mesmos a “virtude” estatal.

Nesse norte, não se supera o conflito entre a lógica importada e a lógica cultural local, impedindo o atendimento das exigências postas pelo cenário hodierno pelo aparato estatal, porque os brasileiros enxergam o Estado, segundo Janine Ribeiro

...como uma dimensão alienada, sobre a qual não têm controle. Contra ela, supervalorizam a moral do esforço e da dedicação – mas que, apesar de tudo, é apenas uma moral.

[...]

E é por isso que *tudo vira moral*, nada chegando à política. O gigantesco trabalho de construir relações humanas melhores, por depender quase por completo de uma energia particular, pessoal, esgota uma paixão que, normalmente, iria dar na esfera política. Sem dúvida, esse trabalho aponta uma qualidade altamente positiva de nossa sociedade, que é a sua preferência pela pessoa, pelo ser humano, mais que pela instituição. Mas há pelo menos [...] um sabor implícito, de fracasso. O insucesso na passagem ao político acaba nos relegando a uma moral bastante limitada.⁷⁹⁸

Em função disso, há o pouco ou praticamente nulo alcance das medidas de mudança administrativa no Brasil, caracterizando-as como um mero “joguete” nas mãos dos grupos dominantes, que geralmente têm uma “visão pessoalizada” do Estado, culminando na tradição importadora de “modernização conservadora”, conforme se verificou na primeira parte do trabalho. Nessa trilha, é pela impossibilidade de se ultrapassar esse empecilho que o PGQJ se constitui em mais um caso desse problema, já que, pela situação constatada através dos dados obtidos na pesquisa de campo já examinada, ele se apóia nessa mesma dinâmica. Assim, de acordo com Rocha,

A proposta de implantação de um Projeto de Qualidade Total reduz-se, na verdade, a um argumento de moralidade, apoiado numa suposta supremacia dos interesses universais da instituição estatal judiciária sobre os interesses pessoais dos seus integrantes, algo que não se dá entre nós. [...] Na verdade, trata-se de outro produto relacionado às estratégias de importação [...] e que desperta a atenção externamente por suas promessas de otimizar a organização, com melhores resultados administrativos e financeiros. Entretanto, as lógicas sociais que pressupõem a implementação do programa, [...], não se reproduzem entre nós, especialmente no que se refere à relação com o Estado. A complexa imbricação de lógicas existente entre nós inviabiliza sua implantação...⁷⁹⁹

⁷⁹⁶ Sobre essa relação e os desvios que ela provoca se tratou no final do segundo capítulo da primeira parte do trabalho, p. 54, nota de rodapé n. 253. Ver: DA MATTA, A *casa...*, op. cit.

⁷⁹⁷ ROCHA, *Sociologia...*, op. cit., p. 59.

⁷⁹⁸ JANINE RIBEIRO, *A sociedade...*, op. cit., p. 136, 139.

⁷⁹⁹ ROCHA, *Sociologia...*, op. cit., p. 99-100.

Diante disso, percebe-se que o problema posto pelo conflito entre a lógica impessoal do Estado, que tenta prender os seus agentes no existencial *impessoal*, e a lógica interpessoal de poder destes é causado justamente pela importação de modelos, que caracteriza a tradição estatal brasileira. A lógica impessoal do Estado na sua origem ocidental moderna foi forjada para superar a personalização do poder. Isto é, foi criada para suplantar a concentração do poder no soberano, identificado na pessoa de um homem específico, baseada na sua virtude pessoal legada pela tradição. Porém, a lógica do Estado ocidental moderno não pretendeu suprimir, junto à personalização do poder, os interesses a ele direcionados ou ligados. Pelo contrário, pois, de acordo com Janine Ribeiro,

...o mundo moderno nasce da substituição das virtudes pelos interesses. A exigência antiga e medieval de seguir o bem, com a convicção de que o bem na sociedade e no Estado depende do bem no rei e nos súditos, é muito difícil de se cumprir. Por isso se delinea a magnífica, a *econômica* equação derivando de vícios privados, benefícios públicos⁸⁰⁰. Não se parte mais da virtude, mas do vício ou, pelo menos, do interesse. O egoísmo já não é óbice, porém ingrediente, para o bem comum – desde que haja as vias que permitam essa transmutação do mal em bem, da ganância individual em vantagem social.

Essa equação moderna [...] se constitui porque é mais fácil viver assim do que pela ética medieval. [...] O compromisso moderno requer menos, mas exatamente por isso funciona melhor.

Nosso paradoxo brasileiro está na dificuldade que temos com essa equação. Por alguma razão, lidamos melhor com o registro antigo e medieval. O bem social dificilmente poderá resultar de outra coisa que não do bem individual. A lógica da transformação de mal em bem nos escapa. O modo como o vício se converte em interesse e, por aí, em um bem relativo, mas real, nos ultrapassa.⁸⁰¹

Isso ultrapassa os brasileiros porque estes, ao realizarem a importação de modelos, não importam, em conjunto, a lógica subjacente ao objeto da importação. Não se reproduzem aqui os mesmos requisitos, as mesmas condicionantes históricas que determinaram a construção da forma original do Estado ocidental moderno. O que se faz é tentar aplicar, com pouquíssimo sucesso, o modelo, sua estrutura, sobre a lógica interpessoal de poder que predomina na cultura brasileira, em função da herança colonial lusitana. E isso é feito para que se mantenha oculta essa lógica, para que não decorram dos interesses pessoais dos grupos

⁸⁰⁰ A tese sobre a transformação dos vícios ou interesses privados em resultados para o coletivo, para a sociedade, é sustentada por Bernard Mandeville. Segundo o autor, as relações sociais somente podem funcionar bem se os vícios privados forem utilizados, isto é, incentivados e perseguidos, como forma de atingir o bem comum. Ele usa, para legitimar sua teoria, o exemplo da ganância privada que gera a livre concorrência, que é benéfica para a sociedade, bem como o exemplo da prostituição em Amsterdã (por se tratar de um autor holandês), a qual ao atrair os marinheiros ansiosos por relações com mulheres, preserva a virtude das senhoras e donzelas de boa família, fazendo o bem para a sociedade. Ademais, o autor afirma que, para que esses interesses privados sejam usados em prol de ganhos públicos, é necessário que haja uma estrutura que os oriente, traduzindo-os em resultados coletivos, o que seria o papel do Estado. Sobre o tema ver: MANDEVILLE, Bernard. **The Fable of the Bees: or Private Vices, Public Benefits**. 2 vols. Comentários de F. B. Kaye. Indianapolis: Liberty Fund, 1988. E-book. Disponível em: http://oll.libertyfund.org/Ebooks/Mandeville_0014.02.pdf. Acesso em: 18 out. 2006.

⁸⁰¹ JANINE RIBEIRO, **A sociedade...**, op. cit., p. 141-142.

que estão no poder os possíveis benefícios coletivos, para que apenas eles próprios tirem proveito de seus resultados.

Entretanto, hoje não é mais possível manter tal imbricação de lógicas do modo como vem se desenvolvendo desde os períodos mais remotos da história estatal brasileira. Parece o momento apropriado para tentar enfrentá-la. Não se pode exigir dos agentes do Estado que sustentem uma lógica da qual não estão impregnados, caso contrário o contraste entre esta e a lógica que os determina permanecerá. Continuar a estabelecer que os detentores de cargos públicos tenham, sempre, uma atuação neutra, imparcial, impessoal, apenas comandada pelas leis, significa não reconhecer o impasse com o qual se depara o Estado brasileiro. Ou seja, isso importa em referendar a estratégia de “modernização conservadora”, característica da tradição da seara político-administrativa brasileira, adotada pelos grupos dominantes, apenas realizando alterações aparentes na estrutura estatal para manter a situação do poder que os beneficia.

Nesse passo, é necessário aceitar que os agentes do Estado têm interesses pessoais, que não se encontram numa espécie de “vácuo” no que diz respeito ao exercício de suas funções. Isso é especialmente importante para o tratamento dedicado aos juízes, para que seja possível criar condições ao efetivo exercício do papel que a Constituição de 1988 lhes atribuiu. É imperioso, nesse viés, compreender que, além do campo específico, eles estão inseridos na sociedade. Com isso, esperam adquirir prestígio, mediante a aquisição dos diversos tipos de capitais, dentro do campo e fora dele. Assim, de acordo com Dallari,

...é preciso reconhecer que há uma dimensão humana no Juiz. [...] ...ele funciona dentro da sociedade. Nós não podemos conceber o Juiz, conceber o Judiciário como uma coisa à parte, como alguém que olha de fora da sociedade o que acontece dentro dela. Isso quer dizer que é preciso pensar no Juiz dentro da sociedade, executando uma tarefa [...] importante, e que é executada dentro da sociedade.⁸⁰²

Frente a isso, o enfrentamento dessa questão passa pela abordagem dos interesses pessoais dos agentes do Estado, principalmente dos juízes. Ou seja, é necessário, para lidar efetivamente com esse problema, aproveitar os interesses pessoais dos agentes do Direito e fazê-los, ao acreditarem que os alcançarão, atuar em prol da concretização do interesse coletivo proposto pelo Estado. Isto é, deve-se utilizar os atrativos das posições no campo e do reconhecimento fora dele, para que os magistrados, então, realizem os interesses do Estado.

Para tanto, o Estado ou os agentes idealizadores de mudanças para o campo jurídico poderiam fazer com que a adesão e a realização de propostas de modernização, tais como o PGQJ, revertessem em prol dos interesses dos demais agentes, no que concerne à manutenção

⁸⁰² DALLARI, Dalmo de Abreu. O Poder Judiciário como instrumento de realização da Justiça. In: Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul – AJURIS, op. cit., p. 60.

de suas posições ou alcance de novas e mais altas posições no campo, para não ameaçar os referenciais internos do campo e dar ensejo às novas resistências em função da aplicação da lógica externa gerencial. Porém, isso não pode ser feito de qualquer forma, sob pena de dar continuidade à dinâmica de “modernização conservadora”, ensejando o desvirtuamento das medidas, sem o alcance de resultados que beneficiem o interesse coletivo. Isso foi o que se verificou, segundo os dados apresentados no depoimento do Diretor de Imprensa do SINDJUS, exposto no primeiro capítulo desta parte⁸⁰³, no exame da postura adotada pela maior parte dos magistrados, que, para obter promoções e outras vantagens para si próprios, encarrega os servidores da realização das medidas de qualidade, com o objetivo “zerar os mapas” e construir a aparência de uma prestação de serviços eficiente.

Nesse diapasão, seria produtivo permitir aos agentes do Estado, em especial aos magistrados, a saída do existencial *impessoal*, dando-lhes condições de, ao servirem de veículo para o alcance dos interesses da sociedade, atingir a autenticidade, conquistando seus próprios interesses junto aos estatais. Contudo, não se pode fazer isso de modo desmedido, aceitando todo e qualquer interesse pessoal como legítimo e compatível, sem limites ou sem encontrar um meio-termo entre este e o interesse coletivo. Há que se encontrar um equilíbrio, ou melhor, uma maneira de chegar a isso. Portanto, aqui se coloca o problema da forma orientadora e tradutora das concepções privadas em interesses públicos⁸⁰⁴.

Para que isso ocorra, então, estabelecendo-se condições para tornar efetiva a prestação jurisdicional no Brasil, isto é, para que seja possível enfrentar a sua crise, a qual perpassa a gestão do Poder Judiciário, enquanto instituição prestadora de serviço público, é necessário tentar modificar o *habitus* anacrônico, que implica nas resistências a mudanças no campo ou substituí-lo por outro, mais aberto a alterações e à transposição dos interesses privados em resultados públicos. É imperioso buscar diferentes perspectivas, para que se possa, talvez um dia, alterar a postura da magistratura e concretizar o papel que lhe atribuiu a Constituição de 1988. Assim, no item seguinte serão abordadas possibilidades nesse sentido.

2.3.3. O trabalho pedagógico para um *habitus* diferente no campo jurídico: perspectivas para o efetivo exercício do papel atribuído pela Constituição de 1988 ao Poder Judiciário

Diante do que se expôs nos itens anteriores, constatou-se que os magistrados

⁸⁰³ Ver p. 148-151 do trabalho.

⁸⁰⁴ Sobre o tema ver: MANDEVILLE, op.cit.

mostram-se resistentes ao PGQJ, e a qualquer proposta de alteração que afete especificamente sua atividade, em função do seu *habitus*. para atender aos interesses de manutenção do campo jurídico, em especial da posição do Poder Judiciário na luta pelo monopólio de dizer o Direito que neste se passa. Ainda, verificou-se que pela mesma razão se forma o discurso oficial sustentado pelos magistrados que estão envolvidos com o Plano, para preservar a posição do Poder Judiciário, enquanto instituição, na luta que ocorre no campo jurídico.

Com isso, percebeu-se que o Plano não consegue atacar o principal problema que pretende resolver. Ou seja, o PGQJ, e aqueles comprometidos com sua realização, apesar de iniciativas importantes e da obtenção de resultados significativos, não conseguem realizar a mudança de paradigmas a que se propõem. Isso se justifica na medida em que não se enfrenta a mentalidade, os dogmas e práticas consolidadas pelo *habitus* e pelo senso comum teórico na formação dos juristas, os quais são mantidos pela importação de modelos, que gera o embate entre a lógica impessoal que o Estado exige dos seus agentes e a lógica de poder interpessoal que estes sustentam, para se manterem e ascenderem no campo.

Nessa trilha, para que se possa encontrar uma solução plausível ao problema posto pelo *habitus*, seria útil que se operassem alterações profundas neste ou até mesmo que se o substitua por uma construção de disposições para a prática diferente. A realização de mudanças na instituição judiciária depende de uma alteração de perspectiva dentro do próprio campo jurídico. Os agentes do campo enxergam as pressões externas pela racionalização, celeridade e eficiência dos serviços judiciários como uma ameaça à existência e funcionamento do campo e, com isso, à conservação e ascensão de posições na sua hierarquia interna, bem como quanto ao reconhecimento social fora dele. Por isso, eles resistem e reagem mediante a distorção das propostas de transformação, para alcançarem os seus próprios interesses, provocando a inefetividade das medidas destinadas a “modernizar” a instituição.

Em face disso, é necessário resolver essa imbricação de lógicas contrastantes e as reações negativas aos objetivos estatais dela decorrentes. Nesse viés, a maneira viável de enfrentar essa questão parece ser tornar compatíveis essas duas lógicas, deixando de lado a submissão dos agentes do Direito apenas ao existencial *impessoal*, permitindo-lhes alcançar sua autenticidade, pela consecução de seus interesses pessoais. Isso deverá ser feito desligando a atuação desses agentes de padrões morais, de uma ilusória virtude desinteressada, aproveitando a busca pelos seus objetivos pessoais em prol do escopo público. Ou seja, é preciso criar condições que permitam avistar, na realização das metas relativas à satisfação do interesse coletivo, o meio para atingir seus próprios interesses, por meio da

oferta de atrativos, tais como promoções e outras vantagens constitucional e administrativamente admitidas, e da estruturação de um controle ou fiscalização para medição do efetivo cumprimento dos requisitos necessários à aquisição desses atrativos. No entanto, julga-se que não se conseguirá este resultado se isso for percebido pelos agentes como uma invasão externa, como um ataque ao seu campo.

Por essa razão é necessário alterar o *habitus* que estabelece as práticas concretizadas no campo. O Poder Judiciário, nesse passo, pode atender às demandas sociais e estatais por efetividade, celeridade e eficiência dos serviços por ele prestados, se essas exigências, que são vistas como externas ao campo, forem introjetadas pelos seus agentes. Isto é, essas demandas serão satisfeitas se passarem a fazer parte do discurso oficial da instituição, incutindo-se no *habitus* dos agentes como questões internas. Desse modo, a realização das medidas destinadas a atender tais demandas se tornará instrumento interno de manutenção do campo, de conservação e alcance de posições pelos juristas, com resultados mais proveitosos para a população.

Para que isso ocorra, em primeiro lugar, é útil efetuar uma ação pedagógica nesse sentido, que seja diversa daquela que se tem executado até o presente. A ação pedagógica tem por escopo reproduzir o arbitrário sistema cultural dos grupos dominantes e dominados⁸⁰⁵. Nessa trilha, o Estado e os agentes idealizadores de mudanças na sua estrutura podem se utilizar desse expediente para tentar construir um *habitus* que permita a tradução dos interesses privados dos demais agentes, que se mostram resistentes às propostas de modernização. Isso se justifica na medida em que é a partir dessa ação que se dá o trabalho pedagógico, o qual, pela continuidade no tempo, enseja a formação do *habitus*. Dessa forma, segundo Bourdieu e Passeron, a ação pedagógica

...implica o **trabalho pedagógico** [...] como trabalho de inculcação que deve durar o bastante para produzir uma formação durável; isto é, um **habitus** como produto da interiorização dos princípios de um arbitrário cultural capaz de perpetuar-se após a cessação da AP [ação pedagógica] e por isso de perpetuar nas práticas os princípios do arbítrio interiorizado.

[...]

Enquanto trabalho prolongado de inculcação que produz um *habitus* durável e transponível, isto é, inculcando ao conjunto dos destinatários legítimos um sistema de esquemas de percepção, de pensamento, de apreciação e de ação [...], o TP [trabalho pedagógico] contribui para produzir e reproduzir a integração intelectual [...] do grupo ou da classe em nome dos quais ele se exerce. (*grifos no original*)⁸⁰⁶

Diante disso, o emprego de um trabalho pedagógico destina-se a internalizar nos agentes do campo jurídico que é possível conciliar seus interesses privados com o interesse

⁸⁰⁵ BOURDIEU; PASSERON, op. cit., p. 20.

⁸⁰⁶ Id. Ibid., p. 44, 47.

coletivo, que estes não se excluem. Isto é, mediante o trabalho pedagógico pode-se inserir no conjunto de disposições que compõe o *habitus* dos agentes o entendimento de que, para cumprir as exigências de racionalização e eficiência que são postas à estrutura estatal, não é necessário abdicar de seus interesses pessoais de galgar posições dentro do campo, nem distorcer as medidas implantadas para realizar essas exigências para atingir os seus próprios objetivos. Assim, o trabalho pedagógico diferente, no qual se despregue da atuação dos agentes estatais requisições de ordem moral, voltadas a uma virtude idealizada, as substituem pela utilização de seus interesses pessoais para beneficiar ao público, levando em consideração a condição existencial desses agentes e sua inserção no mundo.

Nesse norte, são necessárias modificações reais, não apenas aparentes ou superficiais, no ensino jurídico⁸⁰⁷. Isso porque o ensino do Direito perpetuado há muitos anos, e ainda persistente no Brasil, dirige-se à reprodução do que está literalmente escrito nos códigos, sem qualquer preocupação de realizar uma reflexão crítica⁸⁰⁸ acerca da história das instituições jurídicas, do processo pelo qual são produzidas as leis, ou seja, sem preocupação de pensar o Direito enquanto ciência, imbricada com outros ramos do conhecimento e com a dinâmica social. Com isso, o *habitus* e o senso comum teórico são perpetuados, difundindo-se nos bancos universitários idéias como as de que o Direito produz certezas, de que os juízes apenas devem declarar a “vontade” já prescrita e concretizada na lei, dentre outras que, longe de ser verdade, se encontram naturalizadas⁸⁰⁹ no imaginário dos estudantes de Direito e dos juristas em geral.

É por essa razão, crê-se, que os juízes permanecem apegados à idéia de que sua atividade consiste somente na declaração do resultado do silogismo de subsunção do fato à lei abstrata e universal, para manter a aparência de que atendem às exigências que lhes faz o Estado, conservando suas posições e alcançando outras novas no campo jurídico e fora dele.

⁸⁰⁷ Tem-se consciência que há necessidade de se modificar a educação em geral no Brasil. Ou seja, sabe-se que esse é um problema da educação fundamental e média do País, que é uma questão de política nacional de educação. Ademais, compreende-se que isso abrange também um aspecto cultural bastante forte, em função da referência patrimonialista legada pela colonização portuguesa. Entende-se, nesse passo, que a mudança de mentalidade deve ser geral, de todos os setores da população e não apenas do campo jurídico. Isto é, ela não pode abranger apenas os agentes do campo jurídico, os quais comumente são chamados de “operadores jurídicos”. Essa mudança no modo de ver e transmitir o conhecimento relativo ao Direito e ao Estado e de utilizar-se dele deve abarcar também todos os cidadãos. Contudo, em razão dos limites do trabalho, e pela impossibilidade de esgotar a questão da educação em geral, optou-se por tratar apenas do ensino do direito, porque este é o fator de maior influência para a formação do *habitus* dos agentes do campo jurídico.

⁸⁰⁸ MORAIS, José Luis Bolzan de; COPETTI, André. Ensino Jurídico, Transdisciplinariedade e Estado Democrático de Direito: possibilidades e perspectivas para o estabelecimento de um novo paradigma. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, Vol. 1, n. 3, Porto Alegre, 2005, p. 48.

⁸⁰⁹ Essa questão já foi abordada no primeiro item do segundo capítulo desta parte do trabalho. Sobre isto ver: BOURDIEU, *Coisas ...*, op. cit., p. 26; Id. *O Poder ...*, op. cit., p. 209-254; ROCHA, *Sociologia ...*, op. cit., p. 38-41.

O ensino jurídico voltado a uma formação puramente técnica é o principal motivo pelo qual os juízes não adotam uma postura crítica e política, não assumindo sua parcela de responsabilidade pelos problemas enfrentados pelo Poder Judiciário, opondo resistências às propostas de reformas e não agindo de forma criativa, exceto apenas quando as distorcem para atingir os seus interesses pessoais, sem se preocupar com as implicações disso advindas para a sociedade. Esse ensino reprodutivo e dogmático, então, é um fator de grande relevância para a não concretização de uma prestação jurisdicional efetiva, entregue à população em tempo razoável e com eficiência.

Tanto é assim, que, segundo Streck,

...a ausência de um ensino jurídico adequado ao novo paradigma do Estado Democrático de Direito torna-se fator decisivo para a inefetividade dos valores constitucionais. Acostumados com a resolução de problemas de índole liberal-individualista, e com práticas privatísticas que ainda comandam as salas de aula dos cursos jurídicos e os manuais jurídicos, os operadores do Direito não conseguiram, ainda, despertar para o novo. [...].⁸¹⁰

Em função disso, não se pode mais manter o tipo de ensino jurídico que se tem hoje. É preciso educar os futuros (e também os atuais) juristas para as exigências da contemporaneidade. Nesse viés, de acordo com Moraes e Copetti,

Não é mais possível estudar satisfatoriamente o fenômeno estatal contemporâneo, bem como a expressão jurídica do mesmo, sem imaginarmos uma transposição dos limites postos e impostos pela velha e ultrapassada dogmática, para a qual não há qualquer modificação fenomenológica que justifique a *reestruturação* do ensino jurídico.

A não-percepção pela dogmática tradicional desta crise do Estado moderno e de sua estrutura normativa tem sérios reflexos nos modelos de ensino jurídico conservadores praticados até hoje, uma vez que afasta qualquer possibilidade de transformação social pelo direito, ao deterem-se no estudo de fenômenos sociais cuja ocorrência não tem qualquer significado na configuração das condições sociais contemporâneas.⁸¹¹

Nesse sentido, seria preciso colocar em pauta e operacionalizar um projeto de cunho crítico com relação ao Direito⁸¹², a fim de investir num ensino jurídico voltado para a complexidade do mundo contemporâneo. Ou seja, deve-se formar agentes do campo jurídico que compreendam que é possível alcançar, ao mesmo tempo, o que lhes determina o Estado e a sociedade, em termos de efetividade, eficiência e celeridade na prestação dos serviços que lhes cabem, sem prejuízo dos seus interesses pessoais de aquisição de maiores quantias de capital simbólico dentro e fora do campo.

Com isso, faz-se necessário formar juristas a partir da promoção de um conhecimento que não seja mais simplesmente jurídico. Diante disso, é preciso promover um

⁸¹⁰ STRECK, op. cit., p. 47-48.

⁸¹¹ MORAIS; COPETTI, op. cit., p. 51.

⁸¹² WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 140.

conhecimento capaz de integrar problemas globais e locais, que seja capaz de envolver a transdisciplinaridade⁸¹³.

Isso abrange, primeiramente, um processo de abertura, para que se retirem os juristas do isolamento, para que passem a observar que a ciência, na qual estão imersos, relaciona-se intrinsecamente com o restante dos campos do conhecimento humano, com os fenômenos sociais de cada época, na História. Nesse sentido, é preciso cultivar a sensibilidade de espírito nos acadêmicos que ingressam nas faculdades de Direito. Sem esta, o estudo da ciência e da técnica, afasta o jurista de si mesmo, visto em sua condição humana, deixando-o, e, em consequência, também o ensino do direito, mais pobre, mais bruto e muito mais perigoso, suscetível a servir aos propósitos ideológicos, políticos e econômicos que melhor sirvam aos seus interesses pessoais, sem aproveitá-los para a concretização do interesse coletivo.

Desse modo, é preciso abandonar uma visão única, centralizadora, abstrata e generalizadora do Direito, calcada em paradigmas importados. Com isso, é preciso trazer às Universidades o estudo e discussão de outras matrizes teóricas do Direito, sob o enfoque da transdisciplinaridade, da interdisciplinaridade⁸¹⁴ e da multidisciplinaridade⁸¹⁵, a fim de que os acadêmicos de Direito não se prendam simplesmente aos códigos, promovendo a formação de bacharéis e, em consequência, de juízes mais aptos a compreenderem o que a sociedade em que se inserem deles exige.

É imperativo, portanto, que os agentes do campo jurídico conheçam a História, a cultura, e, também, aspectos básicos de outras ciências, tais como a Filosofia, a Sociologia, a Economia e a Administração, para que, no futuro, se forme um conhecimento do Direito adequado para a realidade brasileira. Assim, segundo Boaventura de Sousa Santos, para que

⁸¹³ A transdisciplinaridade, segundo Morin, trata-se “...de esquemas cognitivos que podem atravessar as disciplinas...”. Nesse sentido, conforme Martinazzo, “...a transdisciplinaridade rompe os limites entre as disciplinas tradicionalmente organizadas e que [...] fragmentam o conhecimento. [...] ...o olhar transdisciplinar busca ver o aspecto intercomplementar da realidade, transitando entre e sobre os saberes das disciplinas, transcendendo e extrapolando todo e qualquer limite imposto pelo saber disciplinar. O olhar transdisciplinar busca contextualizar os conceitos, observando os diferentes e múltiplos vieses na apreensão da complexidade dos fenômenos e objetos observados”. Sobre o tema ver: MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. 7. ed. Trad. Eloá Jacobina. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2002, p. 115; _____. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 6. ed. Trad. Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. São Paulo: Cortez, 2002, p. 14; MARTINAZZO, Celso José. **A utopia de Edgar Morin: da complexidade à concidadania planetária**. Ijuí: Unijuí, 2002, p. 91-92.

⁸¹⁴ A interdisciplinariedade diz respeito, de acordo com Morin, à troca e cooperação entre disciplinas. Nesse passo, conforme Martinazzo, “a interdisciplinaridade se caracteriza por uma comunicação e, até mesmo, colaboração entre as diferentes disciplinas, mantendo-se, porém, cada uma com e em sua especificidade.” Sobre o tema ver: MORIN, **A cabeça...**, op. cit., p. 115; MARTINAZZO, op. cit., p. 95.

⁸¹⁵ A multidisciplinaridade, conforme Morin, “...constitui uma associação de disciplinas, por conta de um projeto ou de um objeto que lhes sejam comuns; as disciplinas ora são convocadas como técnicos especializados para resolver tal ou qual problema; ora, ao contrário, estão em completa interação para conceber esse objeto e esse projeto...”. Sobre o tema ver: MORIN, **A cabeça...**, op. cit., p. 115.

seja possível modificar a situação crítica do Poder Judiciário, “...as novas gerações de [...] magistrados deverão ser equipados com conhecimentos vastos e diversificados (econômicos, sociológicos, políticos) sobre a sociedade em geral e sobre a administração da justiça em particular”⁸¹⁶.

Ademais, para que se possa formar um *habitus* diferente, que permita a conversão do esforço para o alcance dos interesses pessoais dos agentes em resultados que atendam a demanda posta ao Estado pela conjuntura hodierna, é imperioso que o trabalho pedagógico realizado mediante o ensino jurídico promova a aceitação de que o campo jurídico não está isolado, não se encontra num espaço plenamente autônomo. Nesse viés, é preciso incutir nos agentes do Direito, na condição de uma referência interna, que o campo pode receber elementos que provenham de fora dele. Então, isso lhes permitirá enxergar os demais membros da sociedade e sua demanda direcionada ao campo, internalizando-a, atendendo-a e utilizando-a para alcançar o objetivo de manutenção do campo e de suas posições, obtendo maior reconhecimento social

Diante disso, é necessário que o ensino do Direito seja aberto para uma perspectiva hermenêutica do processo educativo. Isso porque, enquanto indivíduos, enquanto membros de uma comunidade e da humanidade, os juristas, e principalmente, os juízes, como quaisquer pessoas, estão inseridos num mundo que constitui o horizonte sob o qual se realizam os seus processos compreensivos. É dentro de um contexto que se dá o acesso ao mundo, pela linguagem⁸¹⁷.

É através da linguagem que se dá o processo educativo, como experiência própria daquele que aprende⁸¹⁸. Isso significa a abertura do ensino do Direito para a dialética do diálogo, da pergunta e da resposta⁸¹⁹, para o constante processo de transformação pelo qual o

⁸¹⁶ SANTOS, **Pela mão...**, op. cit., p. 180; Id. Introdução à sociologia da administração da justiça. In: FARIA, José Eduardo (org.). **Direito e Justiça** – a função social do Judiciário. 2. ed. São Paulo: Ática, 1994, p. 59.

⁸¹⁷ Segundo Stein, a linguagem é o “meio no qual os sujeitos têm acesso aos seus objetos”, é através dela que “todo saber se dá”. Ou seja, a linguagem não é um objeto, nem uma terceira coisa, na relação cognitiva, entre o sujeito cognoscente e o objeto. Na filosofia, a linguagem é analisada como “forma em que tudo se dá”. Ver: STEIN, Ernildo. **Aproximações sobre hermenêutica**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1996, p. 9-33.

⁸¹⁸ HERMANN, Nadja. **Hermenêutica, Linguagem e Educação**. In: TREVISAN, Amarildo Luiz; ROSSATO, Noeli Dutra. (orgs.). **Filosofia e educação: confluências**. Santa Maria: FACOS – UFSM, 2005, p. 260.

⁸¹⁹ À dialética da pergunta e da resposta é proposta por Platão e é retomada por Gadamer, na sua hermenêutica filosófica. Essa dialética manifesta-se, segundo Grondin, da seguinte maneira: “entender algo significa ter aplicado algo a nós, de tal maneira que nós descobrimos nisto uma resposta a nossas interrogações. Mas, ‘nossas’ de tal forma, que elas foram também assumidas e transformadas a partir de uma tradição. Cada compreensão, vista como auto-compreensão, é motivada e inquietada por perguntas que determinam, de antemão, as trilhas visuais da compreensão. Um texto [ou um discurso] só se torna falante, graças às perguntas que nós hoje lhe dirigimos. Não existe nenhuma interpretação, nenhuma compreensão, que não respondesse a determinadas interrogações que anseiam por orientação. Um perguntar desmotivado, como o imaginava o positivismo, não interessaria a ninguém e seria, conseqüentemente, desprovido de interesse científico. Não devemos empenhar-nos pela exclusão das nossas questionantes expectativas de sentido, e sim por realçá-las, para

Direito deve passar, a fim de traduzir o sentido que possui num determinado contexto histórico, para a sociedade que o institui, ultrapassando o embate de lógicas contraditórias que a importação de modelos conserva na tradição estatal brasileira.

Nesse sentido, de acordo com Hermann, “a experiência educativa, enquanto experiência hermenêutica, exige a exposição ao risco, às situações abertas e inesperadas, coincidindo com a impossibilidade de assegurar a tais práticas educativas uma estrutura estável...”⁸²⁰. É desse modo que deve ocorrer o ensino jurídico, pela abertura, pela linguagem, pela percepção da condição de ser-no-mundo dos juristas, pela compreensão que se dá entre estes e a demanda externa ao campo jurídico, que advém dos outros com os quais eles convivem no mundo.

Nesse passo, é a partir de um ensino aberto às possibilidades da vida em sociedade que se poderão formar juristas aptos a tratar sobre a problemática do Estado brasileiro contemporâneo, inserindo-a num contexto mais amplo, dentro da História, dentro do mundo. É desse modo que será possível

...formar profissionais qualificados para o exercício das atividades pertinentes aos operadores jurídicos, conscientes de sua participação nos processos de transformação da sociedade, do Estado e do direito brasileiros, enquanto atores históricos capazes de atenderem às demandas da cidadania e do desenvolvimento econômico e científico, pautados por um compromisso ético e transformador da realidade e do fenômeno jurídico, insertos em um novo contexto histórico do direito frente às transformações institucionais sentidas pela sociedade contemporânea.⁸²¹

Com isso, crê-se, seria possível formar juristas, e, por conseguinte, juízes, cientes de seu papel no contexto hodierno dos países semi-periféricos, como o Brasil. Ou seja, será possível que os profissionais do Direito, em especial aqueles que se dedicam à atividade jurisdicional, assumam sua parcela de responsabilidade pelas deficiências do Poder Judiciário, a fim de modificá-las, e percebam a amplitude das suas atuais funções. Poderão, assim, realizar o papel proeminente que a Constituição de 1988 lhes atribuiu, mediante o cumprimento de suas responsabilidades política, administrativa e social, com a concretização dos direitos nela previstos, a entrega de uma prestação jurisdicional efetiva, em tempo hábil e eficiente, etc.

Além disso, é necessário repensar a forma de recrutamento dos juízes, o que se relaciona com a já mencionada alteração no ensino do Direito, para evitar a perpetuação do *habitus* que promove a resistência da maioria da magistratura a inovações, especialmente

que os textos que procuramos entender, possam responder-lhes tanto mais nitidamente. Assim acontece a compreensão como concretização histórico-efetual da dialética entre pergunta e resposta.” Ver: GRONDIN, Jean. **Introdução à hermenêutica filosófica**. São Leopoldo: UNISINOS, 1999, p. 194-195.

⁸²⁰ HERMANN, op. cit., p. 261.

⁸²¹ MORAIS; COPETTI, op. cit., p. 75

quanto ao seu papel no contexto de países como o Brasil. De nada adiantará modificar o ensino do Direito se, no processo de seleção daqueles que virão a se tornar agentes do campo jurídico, tais como os magistrados, continuar a se perpetuar um *habitus* que entre em choque com o novo conjunto de disposições que tal mudança deverá engendrar.

Nesse passo, o recrutamento dos candidatos ao ingresso na magistratura precisa ser modificado também, pois se continuar a ser realizado da forma como hoje se observa, exigindo pouco mais do que a memorização de textos legais, doutrinários e jurisprudenciais, impedirá a consolidação das mudanças que se produzirem no próprio ensino jurídico. Desse modo, se os concursos públicos para a seleção de novos magistrados continuarem atrelados a uma visão positivista, dogmática da função jurisdicional e do Direito em geral, enquanto, paralelamente, alterar-se o ensino jurídico, o Poder Judiciário seguirá ameaçado em seu funcionamento, pois não surgirão agentes dotados de um *habitus* que já não é mais reproduzido nas instituições legitimadas a formá-los.

Por fim, para que se possa, ainda que de forma singela e não plena, iniciar um processo de enfrentamento da crise que assola o Direito, o Poder Judiciário e o Estado, é necessário modificar-se a visão dos futuros (e, também, dos atuais) juristas, para que não mais interpretem e apliquem a ciência jurídica como algo estanque e isolado das peculiaridades do contexto contemporâneo, vendo-as como riscos à suas posições no campo. E, para que se tornem estes mais aptos a compreender os fenômenos sociais, os quais os cercam e dos quais também eles fazem parte, é imperiosa a superação da idéia ilusória de neutralidade e impessoalidade dos agentes do Direito e de autonomia plena do campo jurídico, as quais permeiam o ensino do Direito desde seu início.

Para tanto, acredita-se ser possível, através de discussões jurídicas relacionadas ao cotidiano social e cultural do País e do mundo globalizado, proporcionar o surgimento de uma mentalidade diferente para esses agentes, a fim de que entendam que, ao realizarem as medidas que atendam as demandas sociais, poderão atingir também os seus próprios objetivos. Assim, espera-se que, a partir do contato com a hermenêutica e a transdisciplinariedade, na crítica para o desprendimento de conceitos e paradigmas anacrônicos, o ensino do Direito possa se tornar mais aberto, possibilitando não só a formação de um *habitus* diferente, mas a conciliação entre os interesses pessoais dos agentes do campo jurídico e os interesses da sociedade, para a realização de um Estado Democrático de Direito pleno, adequado à realidade do Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face do contexto crítico em que se situa o Estado brasileiro, suas instituições e Direito que os regula, a discussão sobre a necessidade de modificar a forma de gestão pública, de reformar a administração pública em sentido *lato* assume grande relevância. Contudo, há muito tempo a administração pública no Brasil é objeto de reformas. O discurso relativo a todas as reformas já realizadas pregava que sua motivação era adequar a gestão pública às pretensões de melhorar a administração estatal no País. Contudo, até o momento, tendo em vista o cenário de corrupção, uso indevido da máquina estatal e insatisfação da população com relação aos serviços por esta prestados, as reformas administrativas postas em prática não demonstraram resultados efetivos, pois o Estado dá, cada vez mais, sinais de dificuldade ou até de incapacidade em atender às demandas postas pelas pressões econômicas e sociais decorrentes da conjuntura global hodierna. Isso se deve, em boa medida, à importação de modelos institucionais originários da modernidade ocidental.

Como se constatou na primeira parte do trabalho, no Brasil, da mesma forma que em diversos países que foram alvos da colonização européia, chamados países semi-periféricos, houve o “transplante” do aparato estatal europeu, o que se deu sem a preocupação com a verificação da ocorrência local dos pressupostos histórico-culturais que condicionaram a sua formação. Em função disso, a trajetória do Estado brasileiro acompanhou, mediante uma tradição apoiada na importação das estruturas político-administrativas e formas de gestão encontradas nos países centrais, ainda que com certo atraso temporal, o desenvolvimento do Estado ocidental moderno.

Nesse viés, no Brasil desenvolveu-se um Estado atrelado à elite, primeiramente rural, depois burocrática, ensejando a formação de uma cultura político-administrativa patrimonialista. O patrimonialismo, como se analisou no primeiro capítulo da primeira parte do trabalho, segundo a definição weberiana, é a forma de dominação em que não há

distinção entre o patrimônio público e o privado, sendo devida obediência ao detentor do poder em razão de que assim sempre o foi. Essa forma de gestão aliada a um quadro administrativo racional, adotada na contemporaneidade, é chamada de neopatrimonialismo. Este, como constatado no segundo capítulo da primeira parte desta pesquisa, se desenvolveu de modo significativo na cultura organizacional brasileira e perdurou de modo absoluto desde a “descoberta” do País até a Revolução de 1930.

Nessa trilha, a partir da assunção ao poder de Getúlio Vargas, houve a tentativa de racionalizar a administração pública através da implantação de um modelo burocrático de feições predominantemente weberianas. No entanto, essa tentativa não foi muito bem sucedida, pois o neopatrimonialismo, preponderantemente representado na forma de clientelismo, continuou a dominar a administração pública brasileira. Mais tarde, em 1967, durante a Ditadura Militar, mais uma reforma administrativa de grande monta foi realizada, de cunho desenvolvimentista, voltada para o fortalecimento da descentralização da administração. Por fim, a última reforma administrativa significativa foi a reforma gerencial, introduzida nos Governos de FHC, a qual objetivava romper com os modelos patrimonialista e burocrático, para adequar o Estado brasileiro às exigências de eficiência colocadas pelo contexto hodierno. A essa reforma vem se dando continuidade no Governo atual.

Diante disso, verificou-se que a introdução na estrutura estatal de modelos estrangeiros, mais do que refletir a atitude utilitarista das elites locais, consiste numa estratégia de inserção do Brasil, bem como dos demais países semi-periféricos, no cenário internacional, do qual dependem economicamente. Nesse passo, esta importação de formas institucionais tem servido como medida para o alcance da meta desenvolvimentista do País, ocultando uma forte característica de estratégia de atendimento dos interesses dos grupos dominantes no poder e sua manutenção neste. Isso gerou as diversas disfunções apresentadas na cena estatal brasileira, que é marcada por elementos tais como uma cidadania fraca, atrelada à estrutura do Estado pelo clientelismo, um grave formalismo e o famoso “jeitinho”, isto é, a maneira peculiar de burlar a ordem em função de relações de poder interpessoais (corrupção). Todas as disfunções do Estado brasileiro contribuem, assim, para a sua dificuldade em atender às demandas postas, hoje, pela sociedade, a qual se mostra cada vez mais descontente com os serviços que ele lhe presta.

Nesse diapasão, conforme se analisou no terceiro capítulo da primeira parte do trabalho, o caminho percorrido pelo aparato estatal brasileiro, e sua correspondente

tradição de importação de modelos, teve influência na formação e gestão do Poder Judiciário. Este sempre esteve ligado à administração pública, submetendo-se aos desígnios dos demais Poderes. Com isso, este assumiu um papel de pouca proeminência no cenário estatal, figurando apenas como o responsável pela aplicação, de cunho neutro e imparcial, do Direito positivo aos litígios interindividuais que lhe fossem apresentados para resolução. Nesse contexto, a estrutura judiciária se aparelhou nos mesmos moldes da administração pública, apresentando as mesmas deficiências que esta. No entanto, quando as exigências econômicas e sociais apontaram a insuficiência da estrutura administrativa do País, o Poder Judiciário também sofreu reflexos. Passou-se, assim, a buscar sua racionalização, inserindo-o no amplo movimento de caráter gerencial que fora introduzido no Brasil.

Em decorrência disso, procurou-se alterar a forma de gestão do Poder Judiciário, como meio de lidar com a crise de ineficiência e morosidade que o aflige há inúmeros anos. Essa reforma, que persiste até o presente, ganhando destaque desde as modificações trazidas pela EC n. 45/2004, seguiu os padrões assumidos na administração pública, fazendo com que se implantassem, no seio do Judiciário, programas de gestão pela qualidade. Dentre esses programas, um dos pioneiros foi o *Plano de Gestão pela Qualidade do Poder Judiciário* (PGQJ), elaborado pelo Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul, em 1994.

Na esteira do que se analisou sobre as reformas administrativas efetuadas no Brasil, constatou-se que o referido Plano não apresenta um grande alcance, mesmo passados mais de dez anos de sua implantação no Poder Judiciário riograndense, pois a prestação dos serviços judiciários ainda é bastante morosa e deficiente. Observou-se que, apesar de adotado em um grande número das unidades jurisdicionais gaúchas, o PGQJ apenas divulgou alguns poucos resultados, em sua maior parte concernentes à modificação das rotinas cartorárias. Com isso, percebeu-se que havia poucos dados disponíveis sobre a participação dos magistrados no Plano, apesar de o seu texto apontá-los como diretores e líderes para a sua realização, o que indicou a possibilidade de haver resistência por parte daqueles com relação a este.

Para complementação desses dados, realizou-se pesquisa de campo para averiguar a percepção dos agentes do Direito sobre essa questão, a fim de analisar o grau de envolvimento dos magistrados na concretização do Plano. Nesta, mediante entrevistas com magistrados, servidores do Poder Judiciário e advogados, apuraram-se três tipos de discursos específicos

acerca do tema, os quais foram expostos no primeiro capítulo da segunda parte do trabalho.

Frente a isso, o primeiro discurso verificado foi o discurso oficial ou institucional sobre o PGQJ. Esse discurso foi apresentado pelo grupo dos magistrados e por parte do grupo dos servidores. Todos os juízes, desembargadores e servidores ouvidos que o sustentam fazem ou fizeram parte da criação e da estrutura do Plano, tendo participação bastante ativa nele. Nesse viés, sua fala tendeu ao destaque da justificativa da adoção do PGQJ como forma de modernizar o Poder Judiciário, bem como ao destaque dos resultados obtidos com a sua implantação, como modo de legitimar o trabalho por eles realizado. Ainda, percebeu-se no discurso oficial que os seus emissores, geralmente, ao tratarem dos problemas da prestação jurisdicional, invocam a influência, para tanto, de fatores externos à instituição, para retirar desta o foco da responsabilidade sobre tais problemas, a fim de preservá-la. Em função disso, alguns deles não admitiram diretamente a ocorrência de oposições ao Plano, principalmente no que diz respeito aos magistrados, por vezes deslocando o foco das oposições para outros membros do grupo dos servidores que não se enquadram na fala oficial. Isso se explica na medida em que eles devem manter a aparência de funcionamento pleno do Plano, a fim de não desencorajar o comprometimento dos agentes realmente envolvidos e não deslegitimar a instituição.

Contudo, houve entrevistados que falaram abertamente sobre a existência de resistências internas ao Plano. As justificativas mais comuns dadas para essas resistências foram o desconhecimento quanto à gestão pela qualidade e a conformidade, por parte dos agentes mais antigos na carreira, aos padrões e procedimentos já consolidados na instituição. Além disso, foram expostos outros motivos diferentes, porém esparsos, para essas resistências, como, por exemplo, a visão contrária de muitos magistrados à “partilha” de poder com servidores nos processos decisórios sobre a administração judiciária, a qual é proposta pela estrutura “horizontal” que o PGQJ pretendeu colocar em prática.

Entretanto, apesar da exposição de algumas explicações, a maior parte dos entrevistados referiu que os outros agentes, quando se opõem ou não se envolvem com o Plano, não apresentam as razões pelas quais o fazem. Desse modo, pôde-se perceber que a resistência da maioria dos agentes do Direito, especialmente dos juízes, ao PGQJ se dá pelo silêncio, o que atesta a ocorrência de certa dificuldade de comunicação dentro do Poder Judiciário, a qual não parece ser enfrentada pelos seus membros, em razão da sustentação do discurso oficial. Assim, esse discurso procura ocultar as dificuldades internas do Judiciário em lidar com os problemas que envolvem a sua função.

No que tange ao segundo discurso apurado na análise dos dados coletados na

pesquisa de campo, este é sustentado pela outra parte do grupo dos servidores que foi ouvida, a qual é composta por representantes do Sindicato dos Servidores da Justiça do Rio Grande do Sul (SINDJUS). Esse discurso é bastante crítico com relação ao PGQJ e à postura adotada pela magistratura riograndense quanto a este. Mediante esse discurso, então, os servidores do SINDJUS apontam que a estrutura e o funcionamento do Plano são apenas aparentes e não funcionam de acordo com o que propõem. Com isso, de seus depoimentos se depreende que ele parece servir apenas aos interesses dos magistrados, acarretando uma sobrecarga de trabalho imposta aos servidores, aos quais é atribuída, por aqueles, a responsabilidade de alcançar os resultados propostos. Dessa forma, esse discurso confirma que há resistências ao Plano, provenientes, principalmente, dos juízes e que elas ocorrem de forma velada, além de revelar que a melhoria dos serviços por meio da aplicação da gestão pela qualidade não faz parte das preocupações de boa parte dos magistrados, envolvidos na busca pela consecução de seus próprios interesses funcionais.

O último discurso averiguado foi expresso pelo grupo dos advogados, representando a visão extra-institucional sobre o PGQJ. A partir deste discurso pôde-se constatar a dificuldade da magistratura em aceitar a interferência externa ao corpo institucional nos assuntos relativos a este, bem como comprovar o pequeno grau de seu envolvimento no Plano. Isso porque os advogados relataram que somente foram informados sobre o PGQJ e convidados a participar dele, na condição de fornecedores e clientes do Judiciário, quando ele já completava dez anos de implantação, por iniciativa de um só magistrado que faz parte de sua estrutura oficial. Nesse passo, na sua fala os advogados apontam que a resistência dos juízes e o restrito alcance atingido pelo PGQJ se devem à falta de conhecimento sobre ele e à cultura consolidada de oposição entre os agentes do Direito. Ademais, os advogados indicam a dificuldade de adaptação da linguagem da gestão pela qualidade para o âmbito jurídico como fator de impasse à realização do Plano. Por fim, porque entendem ser dos magistrados a responsabilidade de concretizar o Plano, os advogados consideram insuficiente a participação deles, tendo-a como um dos motivos principais da sua pouca efetividade.

Diante dos discursos apurados na pesquisa de campo, foi possível comprovar que a oposição de muitas resistências ao PGQJ, das quais a maioria advém de grande parte dos magistrados, é a razão pela qual, após tanto tempo desde sua implantação, o seu grau de efetividade é ainda muito pequeno. Nesse sentido, pôde-se constatar o quão contraditória e parcial é a perspectiva do Poder Judiciário sobre a gestão pela qualidade, já que esta, da maneira como é tratada na realidade encontrada no Poder Judiciário riograndense, de fato, não consegue servir aos seus propósitos originais.

Em função disso, percebe-se que a intenção inicial do PGQJ de “modernizar” o Poder Judiciário gaúcho, mediante uma “mudança de paradigmas”, inserida no contexto macro da reforma gerencial da administração pública e no cenário micro da reforma do Poder Judiciário em todo o País, encontra o mesmo destino de inefetividade traçado por todos os modelos importados introduzidos na estrutura estatal brasileira. Com isso, o PGQJ se constituiu, em decorrência da postura predominante daqueles que a ele resistem, em instrumento de “modernização conservadora”. Assim, porque pelo discurso oficial não se combate a resistência de seus opositores, o Plano acaba servido a estes, para que apenas esboçem, perante a sociedade e do próprio Estado, uma imagem de “modernização”, de adequação às exigências gerenciais do cenário contemporâneo, quando, em realidade continuam vinculados às suas crenças e aos seus procedimentos tradicionais, mantendo a estrutura de poder que sempre ali existiu.

Diante disso, perquiriu-se sobre as razões pela quais os agentes do Poder Judiciário, representados pelo grupo majoritário dos magistrados resistentes ao PGQJ, adotam essa postura. Nesse viés, conforme o que se expôs no segundo capítulo da segunda parte do trabalho, encontrou-se resposta para esse questionamento na própria dinâmica de funcionamento do campo jurídico, do qual fazem parte os agentes do Direito envolvidos com o referido Plano. Constatou-se que o campo jurídico, ao traçar seu objeto, que é a concorrência pelo monopólio de dizer o Direito, e os seus objetivos de conservação e de autonomia, necessita de agentes que os concretizem. Esses agentes precisam conhecer o campo e saber agir nele. Isto é, devem ter competência para atuar na luta interna pelo monopólio de dizer o Direito que movimenta e preserva o campo jurídico. Para tanto, os valores, crenças e práticas necessárias para a disputa interna devem ser inculcadas nesses agentes, através da formação apropriada para a sua inserção no campo.

Para isso, a formação obtida pelos agentes do campo jurídico constitui um *habitus* específico, do qual o referido campo depende para que esses agentes atuem em prol de seu interesse de conservação. O *habitus*, nesse norte, trata-se de um sistema de disposições práticas, o qual é “naturalizado” ou “incorporado” pelos agentes do campo, tornando-se a determinação inconsciente de suas ações. Com isso, ele promove a aceitação, por tais agentes, do que é convencionado para a dinâmica interna do campo, fazendo com que eles se insiram nela, preservando-o.

Em conseqüência, a inserção dos agentes na dinâmica do campo pelo *habitus* promove o seu interesse em conservá-lo, para manter suas próprias posições dentro da hierarquia estabelecida por este, bem como para galgar novas posições, que lhes atribuam

reconhecimento dentro e fora do campo. Assim, o *habitus* forma a visão de que esses agentes, para concretizarem a lógica conservadora do campo e, por conseguinte, de suas próprias posições neste, devem se pautar por uma conduta neutra, imparcial, impessoal, distanciada da sociedade e apegada ao que dispõe o ordenamento jurídico positivo. Em decorrência disso, os agentes do campo, especialmente aqueles que detêm posições centrais nele, como os magistrados, não enxergam problemas no campo, apresentando oposição a quaisquer iniciativas de mudança que representem uma ameaça ao funcionamento deste e à manutenção ou ascensão de suas posições, ou seja, que extrapolem os limites de transformação do campo estabelecidos por ele próprio.

Nesse passo, percebe-se que é o *habitus*, em sua relação de cumplicidade ontológica com o campo, que determina a resistência da maioria dos juízes com relação ao PGQJ. Além disso, constatou-se que ele é, também, o fator determinante para a defesa do discurso institucional pelos magistrados que realmente se envolvem no Plano e para a falta de enfrentamento efetivo, por parte destes, das oposições apresentadas pelos demais agentes. Assim, ambas as posturas dos magistrados frente ao PGQJ são definidas pela dinâmica do campo jurídico e pelo seu correspondente *habitus*, fazendo com que seja concretizado o seu interesse de conservação, em reação às propostas de alteração que lhe são dirigidas de fora de suas fronteiras.

Frente a isso, verificou-se que a resistência frente a essas propostas externas, nas quais o PGQJ se enquadra, se baseia, em primeiro lugar, no conflito de linguagens que elas promovem. Isso se justifica na medida em que a linguagem jurídica é o elemento constitutivo do seu campo específico e do seu respectivo *habitus*. Nessa trilha, essa linguagem legitima o campo e os seus agentes, compondo a sua autoridade interna e exterior, reconhecendo sua força. Assim, é o domínio da linguagem própria do campo que o movimenta, na atuação dos agentes.

Quando medidas do estilo do PGQJ são apresentadas como forma de transformação do campo, elas provocam a reação resistente nos seus agentes, em especial naqueles situados em altas posições, como os juízes, porque desautoriza o seu discurso interno. Essas medidas inserem artifícios externos numa dinâmica que é estranha àquela para a qual eles foram criados, ameaçando a estabilidade tão cara ao campo jurídico, ao trazer-lhe a preocupação com uma concorrência e uma lógica que não são as suas próprias. Então, para preservarem, ao mesmo tempo, ao campo e a si mesmos, os agentes, principalmente os juízes, pela sua posição hierárquica elevada, opõem resistência ao modelo externo.

Ao oporem essa resistência, os agentes atuam mediante a elaboração de estratégias

de subversão da lógica conflitante com a lógica do campo, a fim de conservar as suas posições e o reconhecimento a estas correspondentes. Isso é o que faz a maioria dos magistrados com relação ao PGQJ, que inseriu no Judiciário a lógica gerencial da qualidade, quando apenas aderem a ele formalmente, atribuindo aos servidores a concretização de suas medidas. Por outro lado, a pressão exercida no campo pela introdução da lógica externa e pela reação dos demais agentes contra esta, faz com que os agentes envolvidos na realização das mudanças por ela propostas tenham que colocá-la a serviço do campo, para que este não entre em colapso. Desse modo, isso coloca a esses agentes uma tarefa complexa de tentativa de conciliação entre as lógicas contrastantes e os demais agentes.

Porém, verificou-se que essa tarefa é também atrativa para os agentes, porque se conseguirem executá-la, não só promoverão a manutenção do campo, como ascenderão em suas posições neste. Assim, pelo que foi exposto no segundo capítulo da segunda parte do trabalho, foi possível observar que as posturas de todos os magistrados diante do PGQJ se pautam pela mesma motivação, que é a preservação e ascensão de posições dentro do campo jurídico, acompanhadas do correspondente reconhecimento social fora dele.

Concluiu-se que o que diferencia essas suas posturas, além da forma em que elas se manifestam, já que uns trabalham arduamente em prol da proposta do PGQJ e outros resistem a ela, distorcendo-a em seu favor, é, simplesmente, o interesse subjacente que justifica a motivação por manutenção e alcance de posições na hierarquia do campo. Ou seja, aqueles que realmente se envolvem com o Plano, como é o caso dos magistrados, parte dos servidores e advogados entrevistados, buscam manter suas posições ou alcançar outras melhores mediante o entendimento de que apenas o esforço para o atendimento das demandas externas por eficiência e celeridade no Poder Judiciário os fará alcançar os seus interesses. Desse modo, os seus interesses por posições e reconhecimento no campo e fora dele coincidem com a exigência de uma virtude desinteressada, quer dizer, voltada à realização do interesse coletivo, posta pelo Estado.

Já no que tange aos magistrados que se opõem ao PGQJ, estes apresentam uma visão diferenciada. Neles não está introjetada essa virtude desinteressada que o Estado atribui à sua função. Pelo contrário, eles a vêem como um instrumento para o alcance de seus objetivos pessoais, dentre os quais está a manutenção e a obtenção de posições, de reconhecimento dentro do campo e fora dele. Nesse viés, eles enxergam a demanda externa por modernização institucional, posta pelo Estado e pela sociedade, como um risco à consecução de seus interesses pessoais. Por isso, esses agentes simulam uma aparência de aprovação do Plano, quando, de fato, o desvirtuam para manterem a situação que lhes convém.

Nesse passo, esses magistrados agem do mesmo modo que os agentes importadores de modelos que, durante a história do País, e até hoje ainda, dominam a cena estatal, utilizando o seu aparato em benefício próprio. Com isso, eles pretendem reclamar um *status* de elite política similar, na ordem social, ao desses agentes. Isso porque tal *status* uma vez já foi da magistratura, quando esta exerceu papel crucial na construção do Estado brasileiro, conforme se verificou no terceiro capítulo da primeira parte do trabalho. Por esse motivo, eles se utilizam dos seus assessores e servidores para o trabalho necessário ao PGQJ, já que precisam adquirir os mesmos requisitos que são exigidos para ter essa posição, os quais são o capital cultural, que eles já detêm enquanto agentes do campo jurídico, e o tempo livre, o qual não possuíam. Assim, o uso desvirtuado do PGQJ lhes permite alcançar esse objetivo, mas não promove a melhoria efetiva dos serviços judiciários.

Diante disso, percebe-se que as posturas dos magistrados com relação ao PGQJ, fomentada pelos seus interesses pessoais ou pela virtude desinteressada que o Estado lhes determina, de uma ou de outra forma, não são suficientes para fazer com ele alcance efetividade e promova reais alterações no âmbito do Poder Judiciário. Essas posturas contrastantes, ainda que determinadas pelo mesmo motivo superficial, se chocam, enfraquecendo os seus respectivos efeitos. Os bons resultados alcançados até o momento pelo trabalho daqueles que se dedicam ao PGQJ não encontram a abrangência e o impacto necessários para que se constituam em mudanças reais. E a resistência oposta pela maioria, que se manifesta contrária, que desvirtua as medidas propostas pelo Plano ou que apenas permanece inerte, alheia ao que está acontecendo, em vez de preservar o campo e a sua posição específica, como pretende, faz com que, cada vez mais críticas sejam dirigidas à instituição, o que põe em risco o seu monopólio de dizer o Direito. Portanto, nenhuma dessas posturas funciona, dando ensejo ao pequeno alcance de medidas importadas, tais como o PGQJ, não trazendo reflexos benéficos a ninguém da maneira como estão colocadas no cenário hodierno.

Isso, portanto, acarreta a inefetividade do próprio papel atribuído pela Constituição de 1988 ao Poder Judiciário. Esta, como se verificou no terceiro capítulo da segunda parte do trabalho, lhe trouxe exigências e responsabilidades novas, dando-lhe *status* proeminente na cena estatal brasileira. Mas, mediante as posturas verificadas anteriormente, que representam a atitude da maior parte da magistratura hoje, a instituição parece estar pouco disposta a assumir esse papel, já que, do mesmo modo que o PGQJ, ele ameaça a sua zona de conforto conformista com a situação existente, gerando resistências internas. Essas resistências promovem um conflito entre o que deles exige a nova ordem constitucional e o que eles

querem para si próprios. Tal conflito implica num sério impasse à concretização desse importante papel conferido ao Judiciário no Brasil. Dessa forma, para que seja possível criar condições para o cumprimento desse papel, é necessário enfrentar este obstáculo.

Com isso, deve-se compreender esse conflito, a fim de poder superá-lo. Assim, de acordo com o que se expôs no terceiro capítulo da segunda parte do trabalho, tal conflito coloca os magistrados, bem como todos os agentes estatais, entre aquilo que lhes determina o *habitus*, o que lhes estabelece a virtude desinteressada que o Estado atribuiu à sua função e os seus interesses pessoais por posições no campo e fora dele. É tal embate que faz com que sejam desvirtuadas as medidas de racionalização do Poder Judiciário, como o PGQJ. É ele que determina a inefetividade de todos os modelos importados empregados na estrutura estatal, seja esta do Poder Judiciário ou de outros Poderes ou órgãos.

Isso se justifica na medida em que esse embate é próprio da cultura brasileira. Esta exige dos agentes do Estado a obediência a padrões morais tradicionais, voltados ao bem ou ao justo, porque nela a estrutura de poder está atrelada a termos pessoais, exigindo-lhe virtude. Na cultura nacional não se construiu, como no original do modelo estatal aqui importado, uma separação efetiva entre a esfera pública e a esfera privada. Por isso há um conflito entre a lógica que o Estado, porque é importado, “estranho” à cultura local, prega e a lógica que predomina a partir da visão que as pessoas têm sobre o Estado. É em função desse contraste de lógicas que muitos se utilizam do Estado para obter benefícios pessoais, impedindo quaisquer medidas que possam interessar a todos, já que não se tem uma efetiva idéia do que é público.

Em face disso, hoje, para que se obtenham resultados reais na atuação do Estado, não é mais possível sustentar esse embate de lógicas contrastantes. É necessário, pois, procurar conciliá-las. Para tanto, deve-se modificar a visão “moral” tradicional do Estado e o entendimento de que apenas distorcendo os seus propósitos os seus agentes conseguirão o que querem. É imperioso construir a compreensão de que dos interesses pessoais dos agentes estatais podem resultar benefícios que aproveitem ao interesse coletivo proposto pelo ideal do Estado, já que eles não estão, realmente, isolados da sociedade, do mundo, mas estão dentro destes, e têm objetivos próprios como qualquer pessoa. Isso se aplica, então, aos magistrados, pois é deles que tem se exigido mais uma postura quase sacra, imaculada, ignorando-se suas condições de homens reais, com interesses e objetivos pessoais. Assim, somente se for reconhecida a importância de motivá-los com o alcance de seus interesses por posições dentro do campo jurídico e fora dele se conseguirá com que eles atendam efetivamente à demanda que a Constituição de 1988 e a sociedade lhes dirigem no contexto contemporâneo.

Frente a isso, para que seja possível forjar a compreensão de que os interesses pessoais dos magistrados podem ser utilizados em prol da realização de uma prestação jurisdicional mais eficiente, célere e efetiva, é necessário revisar e recriar a mentalidade dos magistrados, procurando formar um *habitus* diferente, que lhes permita conciliar as lógicas que até agora os coloca em conflito. Em consequência, crê-se que esse é o problema que impede o alcance dos objetivos apresentados por grande parte das propostas de mudança estrutural no Estado brasileiro. Em razão de não se modificar a visão e a postura dos agentes do Estado é que as medidas de modernização servem apenas para concretizar os interesses seus e dos dominantes, mantendo-os no poder, sem gerar benefícios significativos para a população.

Assim, para que ocorra a necessária mudança de mentalidade nos agentes estatais, em especial nos magistrados, a possibilidade que se apresenta, primeiramente, viável é que se altere o ensino do Direito, a fim de que se formem novos juristas aptos a enxergarem a conciliação possível entre seus “interesses privados” e os “benefícios públicos”. Isso poderá ser iniciado se, mediante um trabalho pedagógico diferente nas Faculdades de Direito, criar-se nos futuros agentes do campo jurídico a visão de que as demandas externas, advindas do Estado e da sociedade, podem se tornar instrumentos internos de concretização dos interesses tanto pessoais desses agentes, quanto de todos, da cidadania. Esse trabalho de internalização das demandas sociais poderá, então, ser feito pela consolidação da transdisciplinariedade e da hermenêutica no ensino jurídico, para a compreensão da tradição que originou o cenário atual das instituições brasileiras, já que apenas mediante a fusão de horizontes entre o passado e o presente podem-se alcançar resultados que impliquem em melhorias para o futuro. Portanto, espera-se que, a partir da possibilidade da mudança na formação dos juristas, e, em consequência, de seu recrutamento aos cargos públicos, pela crítica voltada ao despreendimento de conceitos e paradigmas anacrônicos, seja possível não só a construção de um *habitus* diferente, mas o real alcance de uma conciliação entre os interesses pessoais dos agentes do campo jurídico e os interesses da sociedade, para a realização de um Estado Democrático de Direito, ao menos minimamente, efetivo e adequado à realidade local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBAGNANO, Nicola. **Introdução ao existencialismo**. Trad. Marcos Marcionilo. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

ADORNO, Sérgio. **Os aprendizes do poder**: o bacharelismo liberal na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. Responsabilidade política e social dos juízes nas democracias modernas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 751, maio 1998, p. 32-50.

ALMEIDA JUNIOR, João Mendes de. **Direito Judiciário Brasileiro**. São Paulo: Typ. Hennies Irmãos, 1910.

ANDRADE, Manuel Correia de. **História econômica e administrativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1976.

APOSTOLOVA, Bistra Stefanova. **Poder Judiciário**: do moderno ao contemporâneo. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e Política no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 1997.

ARAÚJO, Rosalina Corrêa de. **O Estado e o Poder Judiciário no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

ARNAUD, André Jean; et. al. **Dicionário Enciclopédico de Teoria e de Sociologia do Direito**. 2. ed. Trad. Patrice Charles, F. X. Willlaume. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ARON, Raymond. **As etapas do pensamento sociológico**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. **Sistemas de Gestão da Qualidade** – Fundamentos e Vocabulário. NBR ISO 9000:2000, Rio de Janeiro, 2000.

BADIE, Bertrand. **L'État importé** – Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique. França: Fayard, 1992.

_____; HERMET, Guy. **Política Comparada**. Trad. Mercedes Córdoba. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

BAPTISTA DA SILVA, Ovídio A. **Jurisdição e Execução na Tradição Romano-Canônica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

_____. Processo e Ideologia. **Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito – UNISINOS**, São Leopoldo, 2002, p. 169-193.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 3. ed. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2004.

BARROS, Claudius D'Artagnan C. **Sensibilizando para a qualidade**. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 1992.

BASTOS, Celso Ribeiro. A Função Jurisdicional dentro dos Poderes do Estado. In: Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul - AJURIS (org.). **O Poder Judiciário e a Nova Constituição**. Porto Alegre: AJURIS, 1985, p. 113-130.

BELTRÃO, Hélio. O programa em poucas palavras. In: BRASIL. Programa Nacional de Desburocratização. **Desburocratização: idéias fundamentais**. Brasília: Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, 1982, p. 3-5.

_____. Desburocratização e liberdade. In: 7-22.

_____. A desburocratização do Judiciário. In: BRASIL. Programa Nacional de Desburocratização. **Desburocratização: idéias fundamentais**. Brasília: Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, 1982, p.33-38.

BENDIX, Reinhard. **Construção Nacional e Cidadania**. Trad. de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

_____. **Max Weber, um perfil intelectual**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1986.

BITTENCOURT, M. Quem são as vespas do Presidente? **Lutar é preciso** – Publicação do Sindicato dos Servidores da Justiça do Rio Grande do Sul, n. 93, Porto Alegre, jul. 2006, p. 7.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade – para uma teoria geral da política**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BODIN, Jean. **Los seis libros de la Republica**. Vol. 1. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BOUDON, Raymond; BOURRICAUD, François. Burocracia. In: _____; _____. **Dicionário Crítico de Sociologia**. São Paulo: Ática, 1993, p.35-40.

BOURDIEU, Pierre. **Questões de Sociologia**. Trad. Jeni Vaitsman. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero Ltda., 1983.

_____. **O Poder Simbólico**. Trad. Fernando Tomaz. Lisboa: Difel, 1989.

_____. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Trad. Mariza Corrêa. Campinas, SP: Papyrus, 1996.

_____. **Coisas Ditas**. Trad. Cássia R. da Silveira e Denise Moreno Pegorim. São Paulo: Brasiliense, 2004.

_____. **A economia das trocas simbólicas**. 3. ed. Trad. Sergio Miceli. São Paulo: Perspectiva, 1992.

_____. **A economia das trocas lingüísticas**: o que falar quer dizer. Trad. Sergio Miceli, Mary A. L. de Barros, Afrânio Catani, Denice B. Catani, Paula Montero, José Carlos Durand. São Paulo: Edusp, 1996.

_____. Os três estados do capital cultural. Trad. Magali de Castro. In: _____; NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio. (orgs.). **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 1998, p.71-79.

_____. O capital social – notas provisórias. Trad. Denice B. Catani e Afrânio Catani. In: _____; NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio. (orgs.). **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 663-669.

_____; PASSERON, Jean-Claude. **A Reprodução**: elementos para um teoria do sistema de ensino. 3. ed. Trad. Reynaldo Bairão. Rio de Janeiro: Ed. Francisco Alves, 1992.

_____; BOLTANSKI, Luc. O diploma e o cargo: relações entre o sistema de produção e o sistema de reprodução. Trad. Magali de Castro. In: _____; NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio. (orgs.). **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 1998, p.127-144..

BRASIL. Programa Nacional de Desburocratização. **Desburocratização e cidadania**: textos para discussão. Brasília: Ministério da Desburocratização, 1984.

_____; MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/GESTAO/conteudo/publicacoes/plano_diretor/portugues.htm. Acesso em: 11 abr. 2006.

_____. Emenda Constitucional n. 45, de 08 de dezembro de 1988. In: _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 35 ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 339-352.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34, 1998.

_____. A Reforma Gerencial de 1995. **Cadernos Adenauer II** - Burocracia e reforma do Estado, n. 3, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, jul. 2001, p. 29-45.

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Ano 50, n. 4, Out.-Dez. 1999, p. 5-29.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: _____; SPINK, Peter. (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998, p. 237-270.

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. **Raízes do Brasil**. 26. ed. 4. reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

BURDEAU, Georges. **O Estado**. Mira-sintra: Publicações Europa-América, 1977.

CABRAL, Osvaldo R. **A Organização das Justiças na Colônia e no Império e a História da Comarca de Laguna**. Porto Alegre: Estab. Gráfico Sta. Terezinha Ltda., 1955.

CADEMARTORI, Sérgio. **Estado de direito e legitimidade**: uma abordagem garantista. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

CALAMANDREI, Piero. **Eles, os juízes, vistos por um advogado**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. O Judiciário e a democracia no Brasil. **Revista USP – Dossiê Judiciário**, São Paulo, n. 21, mar./abr./maio 1994, p.116-125.

CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional**: sua estrutura, seu conteúdo ideológico. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1940.

CAMPOS, Vicente Falconi. **Gerência de qualidade total**: estratégia para aumentar a competitividade da empresa brasileira. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, Escola de Engenharia da UFMG; Rio de Janeiro: Bloch Ed., 1990.

CAPELLA, Juan Ramón. **Fruto Proibido**: uma aproximação histórico-teórica ao estudo do direito e do estado. Trad. Gresiela Nunes da Rosa e Lédio Rosa de Andrade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

_____. **Os cidadãos servos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** 1ª. reimpressão. Trad. Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1999.

_____. **Juízes irresponsáveis?** Trad. Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1989.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**: Ensaio de interpretação sociológica. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1970.

CARNEIRO, João Geraldo Piquet. A justiça do pobre. In: BRASIL. Programa Nacional de Desburocratização. **Desburocratização**: idéias fundamentais. Brasília: Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, 1982, 67-72.

CARR, David K.; LITTMAN, Ian D. **Excelência nos serviços públicos**: gerência da qualidade total na década de 90. Trad. Heloisa Martins-Costa, Mariluce Filizola C. Pessoa, Vicente Ambrósio Júnior. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 1992.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados**: o Rio de Janeiro e a República que não foi. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

_____. **A Construção da Ordem**: a elite política imperial; Teatro de Sombras: a política imperial. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

_____. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTANHEIRA NEVES, **Metodologia jurídica**: problemas fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Os contornos do Estado e da Burocracia no Brasil. **Cadernos Adenauer II** - Burocracia e reforma do Estado, n. 3, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, jul. 2001, p.9-27.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva**: elementos da Filosofia Constitucional contemporânea. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

_____. Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação de poderes. In: VIANNA, Luiz Werneck. (org.). **A democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002, p. 17-42.

COELHO, E. Qualidade total: justiça do mercado. **Lutar é preciso** – Publicação do Sindicato dos Servidores da Justiça do Rio Grande do Sul, n. 86, Porto Alegre, 1^a. quinzena nov.. 2005, p. 3.

_____. Além da gestão de pessoal. **Lutar é preciso** – Publicação do Sindicato dos Servidores da Justiça do Rio Grande do Sul, n. 87, Porto Alegre, dez. 2005, p. 4-5.

_____. Qualidade total para quem? **Lutar é preciso** – Publicação do Sindicato dos Servidores da Justiça do Rio Grande do Sul, n. 82, Porto Alegre, 2ª. quinzena jun. 2005, p. 3.

COMISSÃO DE ACESSO À JUSTIÇA-OAB/RS. **Relatório das Atividades da Comissão de Acesso à Justiça da OAB/RS**. Porto Alegre, RS, 2006, mimeo.

COMITÊ DE GESTÃO DA COMARCA DE SANTA MARIA. Pesquisa Interna – Plano de Gestão da Comarca de Santa Maria-RS. Santa Maria-RS, 2005, Mimeo.

COSTA, Sílvia Generali da. **O Castelo dos Macacos**: uma fábula sobre a empresa pública. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

CROZIER, Michel. **Estado Moderno, Estado modesto** – Estrategia para el cambio. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

_____. **El fenómeno burocrático**. Vols. I e II. Buenos Aires: Amorroutu ediciones, s. d..

DA MATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1990.

_____. **O que faz o brasil, Brasil?** 8. ed. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1984.

_____. **A casa & a rua**: espaço, cidadania, mulher e morte. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1987.

_____. **O Poder dos Juízes**. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____. A Hora do Judiciário. In: KREBS, Fernando Aurvalle (org.). **A Reforma do Poder Judiciário**. Curitiba: Juruá, 1999, p. 7-16.

_____. O Poder Judiciário como instrumento de realização da Justiça. In: Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul - AJURIS (org.). **O Poder Judiciário e a Nova Constituição**. Porto Alegre: AJURIS, 1985, p.57-74.

DAVID, René. **Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo**. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DEMING, W. Edwards. **Qualidade**: a revolução da administração. Trad. Clave Comunicações e Recursos Humanos. Rio de Janeiro: Marques Saraiva, 1990.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Componentes Históricas dos Movimentos de Reformas Administrativas Brasileiras e a Reforma Administrativa Gerencial. In: _____. **Direito Administrativo Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003, p. 167-224.

DUBOIS, Christian. **Heidegger**: introdução a uma leitura. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

DUSO, Giuseppe (org.). **O Poder**: história da filosofia política moderna. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

_____. Introdução à Parte II – Do poder natural ao poder civil: a época do contrato social. In: _____. **O Poder**: história da filosofia política moderna. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005, p. 113-121.

EISENSTADT, S. N. **Modernização**: protesto e mudança. Trad. José Gurjão Neto. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

ESTRADA, Guilherme Duque. A desburocratização e as corregedorias de justiça. In: BRASIL. Programa Nacional de Desburocratização. **Desburocratização**: idéias fundamentais. Brasília: Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, 1982, p. 55-59.

ETZIONI, Amitai. **Organizações modernas**. 8. ed. Tradução de Miriam L. Moreira Leite. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1989.

FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. **Poder Judiciário**: flagrantes institucionais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

FACILITADORES DO PGQJ. **Gerenciamento da Rotina**. Qualificação de Facilitadores - Áreas em adesão. Escritório da Qualidade, Porto Alegre, 2003, mimeo.

_____. **POPs** – Procedimentos Operacionais Padrão. Qualificação de Facilitadores – Áreas em adesão. Escritório da Qualidade, Porto Alegre, 2003, mimeo.

_____. **Qualidade no Atendimento aos Clientes do Judiciário**. Escritório da Qualidade. Departamento de Artes Gráficas/TJRS: Porto Alegre, [200...].

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Vol. 1. 7. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

_____. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Vol. 2. 13. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1998.

FARIA, José Eduardo. **Justiça e conflito**: os juízes em face dos novos movimentos sociais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

FAUSTO, Boris. **Brasil, de colônia a democracia**. Versão espanhola de Teresa Rodríguez Martínez. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

FAYOL, Henri. **Administração Industrial e Geral**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 1994.

FÉLIX, Loiva Otero; GRIJÓ, Luiz Alberto. **Histórias de vida**: entrevistas e depoimentos de magistrados gaúchos. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – Projeto Memória do Judiciário Gaúcho, 1999.

FERLIE, Ewan; *et al.* **A nova administração pública em ação**. Trad. Sara Rejane de Freitas Oliveira. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 3. ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI**: o dicionário da língua portuguesa. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FLEURY, Sonia. Reforma del Estado. **RAP**, Vol. 35, n. 5, Set.-Out. 2001, Rio de Janeiro: FGV, p.7-48.

FLICKINGER, Hans-Georg. **Em nome da liberdade**: elementos da crítica ao liberalismo contemporâneo. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

FORO DA COMARCA DE SANTA MARIA-RS. **Plano de Gestão da Comarca de Santa Maria** – Gestão 2005/2006. Direção do Foro da Comarca de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2005, mimeo.

FORTES, Amyr Borges; WAGNER, João Baptista Santiago. **História Administrativa, Judiciária e Eclesiástica do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Globo, 1963.

_____.; WAGNER, J. B. S.; WAGNER, M. L. S.. A justiça comum de primeira instância no Rio Grande do Sul. In: NEQUETE, Lenine (org.). **O Poder Judiciário no Rio Grande do Sul**. Vol. I. Porto Alegre: Impresses do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 1974, p. 154-158;

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 17. ed. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2002.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande e Senzala**. 12. ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1963.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método**. 4 ed. Trad. Flávio Paulo Meurer. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. **Verdade e Método II**. Trad. Enio Paulo Giachini. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. **Acotaciones hermenéuticas**. Madrid: Trotta, 2002.

GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**, Ano 54, n. 4, Out.-Dez. 2003, p. 23-43.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Técnicas de aceleração do processo**. São Paulo: Lemos & Cruz, 2003.

GARAPON, Antoine. **O Guardador de Promessas**: justiça e democracia. Trad. Francisco Aragão. Lisboa: Piaget, 1996.

GARCIA, Rodolfo. **Ensaio sobre a história política e administrativa do Brasil (1500-1810)**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **Del mito y de la razón en la historia del pensamiento político**. Madrid: Editorial Revista de Occidente, 1968.

_____. **Burocracia y tecnocracia y otros escritos**. Madrid: Alianza, 1974.

_____. **Las transformaciones del Estado contemporáneo**. 4 ed. Madrid: Alianza, 1996.

GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2004, p. 67-80.

GOUVÊA, Gilda Portugal. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.

GRONDIN, Jean. **Introdução à hermenêutica filosófica**. São Leopoldo: UNISINOS, 1999.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

_____. **Administração e Estratégia do Desenvolvimento – Elementos de uma Sociologia Especial da Administração**. Rio de Janeiro: FGV, 1966.

GUIBORG, Ricardo; *et. al.* **Introducción al conocimiento jurídico**. Buenos Aires: Ed. Astrea, 1984.

HEADY, Ferrel. **Administração Pública: uma perspectiva comparada**. Trad. de J. R. Brandão Azevedo. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

HEIDEGGER, Martin. **Ser e Tempo**. Parte I. 14. ed. Trad. Márcia Sá Cavalcante Schuback. Petrópolis: Vozes, 2005.

HERMANN, Nadja. Hermenêutica, Linguagem e Educação. In: TREVISAN, Amarildo Luiz; ROSSATO, Noeli Dutra. (orgs.). **Filosofia e educação: confluências**. Santa Maria: FACOS – UFSM, 2005, p.255-264

HOBBS, Thomas. **Leviatã**, ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil. São Paulo: Martin Claret, 2005.

HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

HUTCHINS, David. **Sucesso através da qualidade total**. Trad. Luis Edmundo Bastos Soledad. Rio de Janeiro: Imagem Ed., 1992.

INWOOD, Michael. **Dicionário Heidegger**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

_____. **Heidegger**: : A Very Short Introduction. New York: Oxford University Press, 1997.

JANINE RIBEIRO, Renato. **Ao leitor sem medo** – Hobbes escrevendo contra o seu tempo. São Paulo: Brasiliense, 1984.

_____. **A sociedade contra o social**: o alto custo da vida pública no Brasil. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

_____. Brasil: entre a identidade vazia e a construção do novo. **Cadernos IHU Idéias**, São Leopoldo, ano 1, n. 6, 2003, p. 1-20.

JURAN, J. M.; GRZYNA, Frank M. **Controle da qualidade**. Vol. I. Trad. Maria Cláudia de Oliveira Santos (coord.). São Paulo: Makron, McGraw-Hill, 1991.

_____. **Juran na liderança pela qualidade**. Trad. João Mário Csillag. 2 ed. São Paulo: Pioneira, 1993.

KANT, Immanuel. **Crítica da Razão Prática**. Trad. Valério Rohden. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KAUFFMAN, Arthur; HASSEMER, Winfried. (orgs.). **Introdução à Filosofia do Direito e à Teoria do Direito Contemporâneas**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. **Administração pública no Brasil**: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2000.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

KOERNER, Andrei. **Judiciário e cidadania na constituição da república brasileira**. São Paulo: Hucitec/ Departamento de Ciência Política, USP, 1998.

KRIEGER, João C. L. **A justiça federal no Rio Grande do Sul**. In: NEQUETE, Lenine (org.). **O Poder Judiciário no Rio Grande do Sul**. Vol. II. Porto Alegre: Impresses do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 1974, p. 96-103.

LAROUSSE CULTURAL. **Dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Nova Cultural, 1992, p. 386.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Trad. Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 5. ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1986.

LECOURT, Dominique. O fim do Estado é inevitável? In: LE NOUVELLE OBSERVATEUR (ed.). **Café Philo**: as grandes indagações da filosofia. Tradução de Procópio Abreu e revisão Danilo Marcondes. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999, p. 50-53.

LEGENDRE, Pierre. **O Amor do Censor**: ensaio sobre a ordem dogmática. Trad. Aluísio Pereira de Menezes, M. D. Magno e Potiguara Mendes da Silveira Jr. Rio de Janeiro: Forense Universitária: Colégio Freudiano, 1983.

LIMA, Raquel. Plano em Santa Maria quer revolucionar modelo de gestão. **Diário da Justiça**, ano XIII, n. 3.33, Porto Alegre, 27 mai. 2006, p. 1.

LIMA, Rogério Medeiros Garcia. **O Direito Administrativo e o Poder Judiciário**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

LOPES, José Reinaldo de Lima. A função política do poder Judiciário. In: FARIA, José Eduardo (org.). **Direito e Justiça** – A função social do Judiciário. 2. ed. São Paulo: Ática, 1994, p. 123-144.

MACINTYRE, **Justiça de quem? Qual racionalidade?** 2 ed. São Paulo: Loyola, 2001.

_____. **Depois da Virtude**: um estudo em teoria moral. Bauru, SP: EDUSC, 2001.

MADALENA, Pedro. **Administração da Justiça**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 1994.

MADUREIRA, Mário; MARTINEWSKI, Cláudio. A gestão racional das atividades cartorárias e forenses. **Semana do Advogado 2006**. Palestra proferida em evento realizado pela OAB/RS, em Porto Alegre-RS, em 11 ago. 2006.

MANDEVILLE, Bernard. **The Fable of the Bees**: or Private Vices, Public Benefits. 2 vols. Comentários de F. B. Kaye. Indianapolis: Liberty Fund, 1988. E-book. Disponível em: http://oll.libertyfund.org/Ebooks/Mandeville_0014.02.pdf. Acesso em: 18 out. 2006.

MANFRIN, Luca. Max Weber: entre legitimidade e complexidade social. In: DUSO, Giuseppe (org.). **O Poder**: história da filosofia política moderna. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005, p. 407-422.

MANNHEIM, Karl. **Ideología y Utopía**: introducción a la sociología del conocimiento. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Porto Alegre: L&PM, 1998.

MARANHÃO, Mauriti. **ISO Série 9000, versão 2000**: manual de implementação. 7 ed. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 2005.

_____; MACIEIRA, Maria Eliza Bastos. **O processo nosso de cada dia**: modelagem de processos de trabalho. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 2004.

MARCELINO, Gileno Fernandes. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **RAP**, Vol. 37, n. 3, Mai.-Jun. 2003, Rio de Janeiro: FGV, p. 641-658.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUES NETO, Floriano A. **O Poder Judiciário e a modernização do Estado**. São Paulo: ABRA/MOSLIV, 1993.

MARTINAZZO, Celso José. **A utopia de Edgar Morin**: da complexidade à concidadania planetária. Ijuí: Unijuí, 2002.

MARTINEWSKI, Cláudio Luís. Jurisdição e administração: realidades distintas? **Multijuris**: Primeiro Grau em Ação, Porto Alegre, v. 1, n. 1, ago. 2006, p. 98-100.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, Ano 48, n. 1, Jan.-Abr. 1997, p. 42-77.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Evolução histórica da estrutura judiciária brasileira. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Vol. 65, n. 1, Rio de Janeiro, out./dez. 1999, p. 87-108.

MATTEUCCI, Nicola. **Organización del poder y libertad** – Historia del constitucionalismo moderno. Madrid: Trotta, 1998.

MELHO FILHO, Hugo Cavalcanti. A Reforma do Poder Judiciário brasileiro: motivações, quadro atual e perspectivas. **Revista do Centro de Estudos Judiciários (CEJ)**, Brasília, n. 21, abr./jun. 2003, p. 79-86.

MERRYMAN, John Henry. **La tradición jurídica romano-canónica**. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

MERTON, Robert K. **Sociologia**: teoria e estrutura. Trad. Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

_____. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, Edmundo. (org.). **Sociologia da Burocracia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1971, p. 107-124.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Trad. Arthur Chandon. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

_____. A tendência burocrática dos partidos políticos. In: CAMPOS, Edmundo. (org.). **Sociologia da Burocracia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1971, p. 101-106.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade. Disponível em: <http://www.mct.gov.br>. Acesso em 16 ago. 2006.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Programa de Qualidade No Serviço Público. Disponível em: <http://www.pqsp.planejamento.gov.br>. Acesso em: 11 abr. 2006.

MONTEIRO, José A. **Qualidade total no serviço público**: questionamento e recomendações segundo os 14 pontos de W. E. Deming. Brasília: QA&T Consultores Associados, 1991.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **As Crises do Estado e da Constituição e a Transformação Espacial dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

_____. **Do Direito Social aos interesses transindividuais**: o Estado e o Direito na ordem contemporânea. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

_____; COPETTI, André; et. al. A Jurisprudencialização da Constituição. A construção jurisdicional do Estado Democrático de Direito. **Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito – UNISINOS**, São Leopoldo, 2002, p.297-349.

_____; _____. Ensino Jurídico, Transdisciplinariedade e Estado Democrático de Direito: possibilidades e perspectivas para o estabelecimento de um novo paradigma. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, Vol. 1, n. 3, Porto Alegre, 2005, p.45-82.

MOREIRA, Helena Delgado Ramos Fialho. **Poder Judiciário no Brasil**: crise de eficiência. Curitiba: Juruá, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Apontamentos sobre a Reforma Administrativa**: emenda constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

_____. O Poder Judiciário e seu papel na reforma do Estado. O controle jurisdicional dos atos administrativos e a súmula vinculante. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 7, n. 27, abr./jun. 1999, p.29-32.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita**: repensar a reforma, reformar o pensamento. 7. ed. Trad. Eloá Jacobina. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2002.

_____. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 6. ed. Trad. Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. São Paulo: Cortez, 2002.

MOTTA, Paulo Roberto. **Planejamento estratégico**. Rio Grande do Sul: Mestrado Profissional em Poder Judiciário/FGV/Direito-Rio de Janeiro, 2006, mimeo.

MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO. O MBC. Disponível em: <http://www.mbc.org.br>. Acesso em: 16 ago. 2006.

NALINI, José Renato. **Recrutamento e preparo de juízes**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

_____. **O futuro das profissões jurídicas**. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998.

_____. **O juiz e o acesso à justiça**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. A Gestão da Qualidade na Justiça. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 722, dez. 1995, p. 367-374.

NEQUETE, Lenine. **O Poder Judiciário no Brasil**: crônica dos tempos coloniais. Vols. I e II. Edição fac-similar. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000.

_____. **O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência**. Vol. I – Império. Vol. II – República. Porto Alegre: Livraria Sulina, 1973.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **As possibilidades da política**: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OHLWEILER, Leonel Pires. **A ponderação no regime administrativo brasileiro: contributo da fenomenologia hermenêutica**. 2003. Tese (Doutorado em Direito) – UNISINOS. São Leopoldo, RS, 2003.

OLIVEIRA, Rosane de. Mexendo no Vespeiro. **Zero Hora**, Porto Alegre, 17 jun. 2006, p. 10.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL; SUBSEÇÃO RIO GRANDE DO SUL.
Comissão de Acesso à Justiça. Disponível em :
http://www.oabrs.org.br/novo/estrutura_comissoes.php. Acesso em: 12 ago. 2006

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 5. ed. Trad. Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães. Brasília: MHComunicação, 1995.

PICCININI, Mario. Poder comum e representação em Thomas Hobbes. In: DUSO, Giuseppe (org.). **O Poder**: história da filosofia política moderna. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005, p. 122-141.

PINHEIRO, José Rodrigues. **Qualidade total no Poder Judiciário**. Porto Alegre: Sagra Luzzato, 1997.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1978.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: Colônia. 3. reimpressão da 23. ed. São Paulo: Brasiliense, 1999.

PRESTES MOTTA, Fernando C.; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

_____. Cultura e organizações no Brasil. In: _____; CALDAS, Miguel P. (orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997, p. 25-37.

_____; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. **Teoria Geral da Administração**. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2004.

PROGRAMA GAÚCHO DE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE. O PGQP. Disponível em: http://www.portalqualidade.com.br/programas/pgqp/o_pgqp/oque.asp . Acesso em 01 ago. 2006.

RIBEIRO, Darcy. **Teoria do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.

_____. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RIBEIRO, Paulo de Tarso Ramos. **Direito e Processo**: razão burocrática e acesso à justiça. São Paulo: Max Limonad, 2002.

RICCIARDI, Maurizio. A República antes do Estado: Nicolau Maquiavel no limiar do discurso político moderno. In: DUSO, Giuseppe (org.). **O Poder**: história da filosofia política moderna. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005, p. 37-51.

ROCHA, Álvaro Filipe Oxley da. **Sociologia do Direito**: a magistratura no espelho. São Leopoldo: UNISINOS, 2002.

_____. O direito na obra de Pierre Bourdieu: os campos jurídico e político. **Estudos Jurídicos**, Vol. 38, n. 1, São Leopoldo, jan-abr. 2005, p. 46-53.

ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995.

RODYCZ, Wilson. **As raízes históricas e a evolução dos órgãos jurisdicionais no Brasil**: juízes leigos e juízes letrados ao longo da história brasileira. 2002. Dissertação (Mestrado em Direito) – UNISINOS. São Leopoldo, RS, 2002.

SADEK, Maria Tereza. Controle externo do Poder Judiciário. In: _____. (org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 91-180.

_____. Poder Judiciário: Perspectivas de Reforma. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. X, n. 1, Maio 2004, p. 01-62.

_____. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos Avançados**, n. 18, 2004, p. 79-101.

_____. O Sistema de Justiça. In: _____. (org.). **O Sistema de Justiça**. São Paulo: IDESP: Sumaré, 1999, p. 7-18.

_____. O Judiciário e a prestação de justiça. In: _____. (org.). **Acesso à justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

_____; ARANTES, Rogério Bastos. A crise do Judiciário e a visão dos juízes. **Revista USP – Dossiê Judiciário**, São Paulo, n. 21, mar./abr./maio 1994, p. 34-45.

_____ ; DANTAS, Humberto. Os bacharéis em direito na reforma do Judiciário: técnicos ou curiosos? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 2, 2000, p. 101-111.

SAFRANSKI, Rüdiger. **Heidegger**, um mestre da Alemanha entre o bem e o mal. Trad. Lya Luft. São Paulo: Geração Editorial, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O discurso e o poder**: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica. 2ª. reimpressão. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

_____. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. Introdução à sociologia da administração da justiça. In: FARIA, José Eduardo (org.). **Direito e Justiça** – a função social do Judiciário. 2. ed. São Paulo: Ática, 1994, p.39-65.

_____ ; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** – ANPOCS, São Paulo, ano 11, n. 30, fev. 1996, p.29-62.

SCATOLLA, Merio. Ordem da justiça e doutrina da soberania em Jean Bodin. In: DUSO, Giuseppe (org.). **O Poder**: história da filosofia política moderna. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005, p.61-75.

SCHMITT, Carl. El Estado como concepto concreto vinculado a uma época histórica, Introdução de Delmacio Negro; Tradução de Francisco de A. Caballero y Austerlitz, **Veintiuno**: Revista de Pensamiento y Cultura, n. 39, Outono de 1998, p. 67-82.

SCHWARTZ, Germano. Bourdieu, campo jurídico e campo artístico: a visão francesa da autonomia do Direito e da Literatura. In: _____. **A Constituição, a Literatura e o Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 28-35.

SCHWARTZ, Stuart B. **Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial** – A Suprema Corte da Bahia e seus Juízes: 1609-1751. Trad. Maria Helena Pires Martins. São Paulo: Perspectiva, 1979.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

_____. **São Paulo e o Estado Nacional**. São Paulo: Difel, 1975.

SEABRA FAGUNDES, Miguel. Uma visão do Judiciário em face da nova Constituição. In: Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul - AJURIS (org.). **O Poder Judiciário e a Nova Constituição**. Porto Alegre: AJURIS, 1985, p.181-202.

SELZNICK, Philip. **The Moral Commonwealth: social theory and the promise of community**. Berkeley: University of California Press, 1994.

_____. **A liderança na administração: uma interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

SEMPRINI, Andrea. **Multiculturalismo**. Trad. Laureano Pelegrin. Bauru: EDUSC, 1999.

SINDJUS. Categoria prestigia Seminário sobre Saúde, Qualidade Total e Plano de Carreira. Disponível em:

[//www.sindjusrs.org.br/sindjus/modules.php?name=News&file=article&sid=217](http://www.sindjusrs.org.br/sindjus/modules.php?name=News&file=article&sid=217). Acesso em: 09 ago. 2006.

STEIN, Ernildo. **Aproximações sobre hermenêutica**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1996.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. 5.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

_____. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica – Uma Nova Crítica do Direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

_____; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

TAYLOR, Frederick W. **Princípios de Administração Científica**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1990.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TOSTES, Natacha N. G; CARVALHO, Márcia C. S. de. **Juizado especial cível**: estudo doutrinário e interpretativo da lei 9.099/95 e seus reflexos processuais práticos. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Plano de Gestão pela Qualidade do Judiciário**. 3. ed. Porto Alegre: Departamento de Artes Gráficas do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2002.

_____. **Plano de Gestão pela Qualidade do Judiciário**. Disponível em: <http://www.tj.rs.gov.br/institu/qualidade/PGQJ.rtf> . Acesso em: 01 de outubro de 2005.

_____. O PGQJ. Disponível em: <http://www.tj.rs.gov.br/institucional/qualidadePGQJ>. Acesso em 16 ago. 2006.

_____. Cartilha sobre os Juizados Especiais. **Institucional – Juizados Especiais**. Disponível em: http://www.tj.rs.gov.br/institu/je/cartilha_je.html. Acesso em: 21 mar. 2003.

TRIVIÑOS, Augusto. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. **Das Arcadas ao Bacharelismo**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1982.

VIANA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; *et al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

_____; _____. *et. al.* **Corpo e Alma da Magistratura Brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

VIANNA, Helio. **História Administrativa e Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1951.

VIEIRA FERREIRA. **Juízes e Tribunais do Primeiro Império e da Regência**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, p. 1937.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. **Reforma Administrativa na Era de Vargas**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

WARAT, Luiz Alberto. **Introdução Geral ao Direito**: Interpretação da lei, temas para uma reformulação. Vol. 1. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1994.

WEBER, Max. **Economia y Sociedad** – Esbozo de sociología comprensiva. 13. reimpressão. Trad. José Maria Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Ímaz, Eduardo García Máynez e José Ferrater Mora. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

_____. **Economia e Sociedade** – Fundamentos da sociologia comprensiva. Vols. 1 e 2. 4. ed. Brasília: UNB, 2004.

_____. **Conceitos básicos de sociologia**. Trad. Rubens Eduardo Ferreira Frias e Gerard Georges Delaunay. São Paulo: Editora Moraes, 1987.

_____. **Ensaio de Sociologia**. 5. ed. Organização e introdução de H. H. Gerth e C. Wright Mills. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

_____. Os Fundamentos da Organização Burocrática: uma Construção do Tipo Ideal. In: CAMPOS, Edmundo (org.). **Sociologia da Burocracia**. 2. ed. Trad. Edmundo Campos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1971, p. 15-28.

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Poder Judiciário**: crise, acertos e desacertos. Trad. Juarez Tavares. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.