
reforma do judiciário

Ruim sem ela. Pior com ela?

O Senado aprovou em primeiro turno a Proposta de Emenda Constitucional que reforma o Poder Judiciário. No entanto, não parece que essa e outras medidas em exame ou já em curso tornarão a Justiça mais acessível à imensa massa da população do país, que é quem mais necessita dela. E há ainda o risco de que, no final, a Reforma do Judiciário sirva de instrumento para fazer retroceder as conquistas sociais obtidas com a Constituição de 1988

Tânia Caliarí

1. Reforma ou contra-reforma?

Era início de junho, atmosfera extremamente seca em Brasília, quando o ministro Nelson Jobim, em toga de cetim preto, tomou posse como presidente do Supremo Tribunal Federal, o vértice do sistema judiciário brasileiro, sua mais alta corte. Pouco mais de 20 jornalistas tiveram acesso ao pequeno plenário e a cerimônia, transmitida por telão no hall do edifício do Supremo e por TV para todo o Brasil, foi um ritual simples. Jobim recebera o cargo do secretário geral do STF e se tornara, assim, seu 50º presidente, contando-se o período imperial, sendo o 39º da era republicana. O STF é um tribunal político, tem seus juízes – ministros, na linguagem hierárquica – indicados pelos presidentes da República. Dos 11 membros da corte atual, dois foram indicados por José Sarney; dois por Fernando Collor de Mello, três por Fernando Henrique Cardoso e quatro pelo presidente Lula.

Em discurso em nome da corte, o ministro Carlos Velloso, o próximo a se aposentar, deixando a vaga para mais uma indicação de Lula, evocou a vida e a terra natal de Jobim: Advogado de Santa Maria, no Rio Grande do Sul, Jobim fez carreira política como deputado federal pelo PMDB em duas legislaturas, tendo sido, inclusive, o relator da Constituinte de 1987 e do impeachment do presidente Collor em 1992. Foi ministro da Justiça de 1995 a 1997, quando

Fernando Henrique o indicou para o STF. Como ministro de FHC, Jobim poderia ser chamado de “homem das reformas”, pois esteve por trás de todas as propostas, sistematizações e negociações das reformas constitucionais que foram a obstinação do presidente. FHC havia tomado posse convencido de que a Constituição Federal era um empecilho para seu projeto de governo. Jobim já havia sido relator da fracassada Revisão Constitucional de 1993/94 e, no novo governo, foi o responsável por apresentar em propostas a idéia de FHC de enxugar ao máximo a Constituição, deixando o detalhamento dos princípios gerais para a legislação ordinária, mais fácil de ser adaptada conforme a ocasião. O presidente não conseguiu exatamente o que queria, mas a Carta foi de fato bastante modificada por reformas e, sobretudo, por emendas pontuais.

Quase dez anos depois, no momento da posse de Jobim como presidente do STF, o Senado brasileiro dava sinais de que concluiria em breve a reforma do Judiciário, em trâmite no Congresso há mais de 12 anos. Em seu pronunciamento, como não podia deixar de ser, o próprio Jobim referiu-se ao tema. Disse que a nação precisa de um Judiciário que garanta “acessibilidade a todos, previsibilidade de suas decisões, e decisões em tempo social e economicamente tolerável”.

Fora do prédio do STF, na Praça dos Três Poderes, a Justiça materializada em granito pelo escultor mineiro Alfredo Ceschiatti (1914-1989), um dos cartões postais de Brasília, parecia paciente e impassível. Ao seu redor, no entanto, se estende um território de 8 milhões de km², um dos cenários de maior desigualdade e injustiça do mundo.

A preocupação de Jobim e de tantos outros com a melhoria do sistema judiciário tem razão de ser. A sociedade brasileira contemporânea tem apresentado crescente demanda judicial, condizente ao aumento da complexidade da economia, da concentração de renda, da pressão tributária, da violência cotidiana, e dos conflitos sociais. Só em São Paulo, por exemplo, no Tribunal de Justiça (segunda instância) o número de processos entre 1984 e 2004 aumentou 400%: há hoje 400 mil deles em exame pelo TJ paulista.

Uma das explicações para esse aumento de litigância está no fato de que a vaga neoliberal que atingiu o Brasil na década passada entrou em rota de colisão com os direitos instituídos pela Constituição de 1988, que, se devidamente implementados, poderiam amenizar a face injusta da sociedade brasileira. O não cumprimento desses direitos pelo Estado e por particulares tem gerado novas demandas judiciais; e sua simples existência é considerada por setores conservadores como uma barreira para a integração do país ao mundo globalizado.

Um exemplo clássico: a Carta Magna brasileira estabelece no inciso XXII do artigo 5 – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos – que “é garantido o direito à propriedade”, e, no inciso XXIII, que “a propriedade atenderá a sua função social”. Gente como Pêrsio Arida, Edmar Bacha e André Lara-Resende, por exemplo, alcunhados de “país do Real”, vê nessa questão um fator de aumento da incerteza jurídica que, segundo eles, paira no país. O trio, que defende uma ampla abertura ao capital estrangeiro e a plena conversibilidade do real (ver O grande inquérito, em REPORTAGEM nº 57, de junho de 2004), entende que o dispositivo constitucional introduz “a possibilidade de mudanças de ênfase interpretativa entre princípios constitucionais conflitantes”.

Enquanto setores ligados ao capital financeiro enxergam os problemas jurídicos sob esse ângulo, do lado oposto do espectro social, grande parcela da população vivencia a atuação do Judiciário de maneira diferente: a Justiça como um aparato de repressão e controle social. Existem hoje mais de 300 mil brasileiros presos em delegacias e penitenciárias, condenados ou não; e segue em andamento um processo acelerado de aprisi-



Jobim (ao lado de Lula): posse como o 50º. presidente do Supremo Tribunal Federal

Tatiana Calilari



A “Justiça”, do escultor mineiro Alfredo Ceschiatti, em frente ao STF: cartão postal de Brasília

onamento da população. Esse processo é fruto de uma doutrina que herda semelhanças com a *Law and Order* americana, que estabelece punição para pequenos delitos abrindo, principalmente aos pobres, a porta de um sistema judiciário-prisional de onde eles dificilmente saem sem seqüelas. Para ampliar o acesso efetivo à Justiça pelos mais pobres a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 29/00, aprovada no início de julho pelo Senado, ainda em primeiro turno de votação, oferece basicamente a melhor estruturação das Defensorias Públicas nos Estados. Introduce ainda, entre outras mudanças de destaque, pontos declarados “irrenunciáveis” pelo governo Lula, tais como:

- a instituição do controle externo do Poder Judiciário (criação do Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público para fiscalizar as questões administrativas dos tribunais e magistrados);
 - a federalização dos crimes contra os Direitos Humanos;
 - a autonomia das Defensorias Públicas;
 - a uniformização de critérios para concursos de juízes e promotores; e
 - a quarentena para juízes (impossibilidade de advogar por três anos após a aposentadoria, junto ao tribunal no qual atuou).
- Nada disso, no entanto, satisfaz o homem que deu início ao processo da reforma judiciária em 1992. “Na verdade, não vejo na reforma atual uma linha sequer da proposta que fiz”, disse à REPORTAGEM, por email, o vice-prefeito de São Paulo, Hélio Bicudo, autor da proposta original da reforma. No decorrer dos 12 anos de sua sinuosa tramitação no Congresso, à ela foram adicionados textos apresentados em outras cinco PECs, além de dezenas de emendas e destaques. No final, o texto aprovado no Senado modifica 39 artigos da Constituição Federal. E é, como diz Bicudo, essencialmente diferente de sua proposta.

Uma das diferenças básicas é o instrumento jurídico aprovado pelos senadores, que concentra poderes nas mãos dos ministros do STF. Durante anos a idéia foi rejeitada pelo Partido dos Trabalhadores. Recentemente, no entanto, para surpresa de Bicudo e muitos outros militantes e simpatizantes do PT, os senadores petistas fecharam questão em torno de sua aprovação. Não sem reações, como se verá.

2. O PT mudou de idéia. Mudou porquê?

Num pequeno apartamento no bairro de Pinheiros, zona oeste de São Paulo, o advogado Sérgio Sérvulo tratava da publicação de seu novo livro, quando disse à REPORTAGEM que pensava em deixar a advocacia um pouco de lado e se dedicar mais à literatura jurídica. Num raio de 5 km em torno do local moram personalidades importantes do mundo político nacional, como o presidente do PMDB, Michel Temer, e o do PSDB, José Serra. Reside também ali por perto o ex-ministro da Justiça José Gregori, e o atual, Márcio Thomaz Bastos, além do líder do governo no Senado, Aloizio Mercadante, personagens importantes na história que se segue.

Sérvulo foi procurador do Estado de São Paulo por mais de 30 anos, presidiu a OAB em Santos, cidade onde mora e com a qual tem uma relação especial: foi vice-prefeito na administração petista de Telma de Souza (1989-1992). Foi ainda assessor da presidência do Conselho Federal da OAB e um dos advogados de acusação no processo de impeachment do presidente Fernando Collor.

No momento da entrevista, sua vida havia acabado de sofrer uma grande mudança. Estava saindo de Brasília onde trabalhara nos últimos 15 meses como chefe de gabinete do ministro Thomaz Bastos, seu amigo desde a juventude, seu colega na Faculdade de Direito do Largo São Francisco. Na carta que encaminhou a Bastos justificando seu afastamento, Sérvulo aponta como motivo a decisão da bancada de senadores do PT de votar a favor da súmula vinculante na Comissão de Constituição e Justiça do Senado. “O fechamento da questão pela bancada do Partido dos Trabalhadores torna-me pessoalmente incompatibilizado para continuar servindo ao governo”, escreveu.

Na missiva, Sérvulo lembra que em seu livro “O efeito vinculante e os poderes do juiz”, de 1999, havia destacado “o nexó entre a súmula vinculante e o exercício autoritário da jurisdição, assim como os riscos que representa para o equilíbrio dos poderes, o controle difuso de constitucionalidade, a independência dos juízes e a liberdade dos cidadãos”.

O efeito vinculante apareceu como proposta parlamentar em 1995, em uma PEC de autoria do então senador Ronaldo Cunha Lima (PMDB-PB), que dava nova redação ao parágrafo 2º do artigo 102 da Constituição. A idéia foi incorporada na PEC 96/92 e a súmula vinculante se acomodou no artigo 103A: “O STF poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre a matéria, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, esta-

dual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei”.

A súmula em si é um pequeno enunciado firmado por um tribunal sobre determinado tema para demonstrar qual o seu entendimento sobre o assunto. Serve apenas como referencial no mundo jurídico brasileiro, pois entre nós se adota o sistema conhecido como do “livre convencimento fundamentado do juiz”. Isso significa que o juiz não está obrigado a seguir o teor das súmulas, devendo observá-las apenas como orientação. Os advogados também podem usá-las em suas argumentações ou para saber qual é a tendência de pensamento nos tribunais. Mas, com o efeito vinculante, as súmulas editadas pelo STF passariam a ser obrigatórias aos juízes de instâncias inferiores.

Sérvulo disse ter sido surpreendido com a mudança de posicionamento do PT. “O próprio Lula assinou um compromisso com a OAB na campanha eleitoral de 1998 de que faria de tudo para evitar a adoção da súmula vinculante”, disse. No entanto, Sérvulo já havia notado o empenho dos senadores Mercadante e Tião Viana (PT-AC) a favor do instrumento durante audiência pública na Comissão de Constituição e Justiça, na qual Thomaz Bastos se posicionou claramente contra o instrumento. “Nossa posição é radicalmente contra”, disse Bastos aos senadores. “Ela produz o efeito de engessamento sobre a judicatura [poder de julgar de um juiz] brasileira: engessa os magistrados de primeira instância, paralisa a possibilidade da criação e da movimentação da jurisprudência [interpretação reiterada que os tribunais dão à lei], a possibilidade de se olharem as coisas por um outro lado”. Bastos foi contundente na exposição: “Ela instalaria, ousado dizer, a ditadura do Supremo Tribunal Federal no Brasil”.

O ministro completou sua avaliação citando um exemplo que chamou de “paradigmático”: o Plano Collor. Ele lembrou que o STF “se manteve numa posição pelo menos ambígua, quando não de apoio, àquele atentado, àquela apropriação indébita que se fez naquele momento no Brasil”. “E de onde vieram as soluções para devolver a poupança à população? Dos juízes de primeira instância, que foram permitindo que se desbloqueassem as poupanças”. Depois de alguns anos, o próprio STF mudou sua posição. “Se esse entendimento do STF tivesse sido sumulado vinculantemente, teria impedido que os brasileiros recobrassem as suas poupanças, seqüestradas e confiscadas por um desvario”, disse. Por que então os senadores do PT mudaram de posição? Sérvulo não soube dizer. A resposta talvez esteja em Brasília.

A pauta do Senado estava carregada no início de junho. Várias Medidas Provisórias estavam em exame e em breve chegaria a do Salário Mínimo. Abordados sobre a Reforma do Judiciário, os senadores pareciam estranhar perguntas não relativas à pauta do dia. Na cerquinha que se-



Cardozo (PT-SP): reunião para tentar convencer seus companheiros a não apoiarem a súmula vinculante

para parlamentares e jornalistas no plenário do Senado, o senador Cristóvam Buarque disse que não via problemas na adoção da súmula vinculante. “Sempre tive simpatia pelo instrumento pois simplifica o trabalho. O ministro da Justiça tem concepção interessante, de que o efeito vinculante tolhe a oxigenação da jurisprudência, mas acho que vale a pena correr o risco”, disse.

Às pressas, atendendo a jornalistas que perguntavam sobre a divisão do governo entre monetaristas e desenvolvimentistas – o assunto da hora –, e uma enquete do jornal *O Globo* sobre como votaria na MP do salário mínimo, Ideli Salvatti, líder do PT no Senado, disse que a súmula vinculante não era o fim do mundo. “Tivemos reuniões para ouvir pareceres sobre o assunto e a bancada ficou convencida. Quando a Câmara for discutir daqui a um ano os itens da reforma que vão voltar para lá, aí poderá se avaliar se a súmula vinculante foi esse terremoto todo que alguns estão pregando por aí”, disse.

O senador paulista Eduardo Suplicy foi, juntamente com a senadora Serys Slhessarenko (MT), voto vencido na discussão da bancada petista. Em seu gabinete, ele disse que achou “bastante razoáveis as ponderações do Thomaz Bastos contra a súmula vinculante”, mas que, diante da deliberação da bancada, teve de votar a favor na CCJ. Suplicy apresentou, no entanto, quatro destaques – previstos para serem votados em agosto – para tentar mudar esse item da reforma. Os destaques, elaborados sob a orientação do ministro Thomaz Bastos, minimizam os efeitos da súmula sobre o poder Executivo, retirando do texto as expressões referentes à obediência devida pela “Administração Pública direta e indireta nas esferas federal, estadual e municipal”.

Aparentemente, a bancada de senadores petistas levou muito menos em consideração as ponderações de Thomaz Bastos do que as do ministro Nelson Jobim, que também participou de audiência pública na CCJ. Na Comissão, Jobim esgrimiou a favor da súmula vinculante o argumento da celeridade necessária ao Judiciário e contra o entulhamento dos tribunais. Ele apresentou cálculos, segundo os quais, cada ministro do STF tem uma média de 991,71 processos para julgar men-

salmente, ou 49,58 diariamente, sendo que muitos poderiam ser evitados com o efeito vinculante pois trazem questões repetidas, já julgadas. Jobim também falou da necessidade de previsibilidade jurídica no país. Contou uma história da época em que era deputado: em visita a Hong Kong, perguntou a um investidor chinês porque ele planejava investir no Canadá e não no Brasil. A resposta do empresário, segundo Jobim, foi que no Brasil não havia “segurança nenhuma das regras do jogo”.

Contra o argumento de que o efeito vinculante engessaria a jurisprudência, Jobim disse que, ao editar uma súmula vinculante, o STF apenas esclareceria interpretações de leis consideradas ambíguas ou contraditórias. “O objeto da súmula está dizendo que, para essa lei que o juiz pretende aplicar ao caso concreto, a interpretação [do Supremo] é essa. Pronto!”.

Se Jobim convenceu os senadores, o mesmo não aconteceu com parte dos deputados federais do PT. José Eduardo Cardozo (SP), presidente da Comissão da Reforma do Judiciário na Câmara – assim como Luis Eduardo Greenhalgh e outros –, participou da reunião da bancada petista no Senado para tentar convencer seus companheiros a não apoiarem a súmula vinculante. Segundo Cardozo, “o senador Mercadante e o ministro Jobim deixaram vários questionamentos nossos sobre os efeitos colaterais da medida sem respostas”. (REPORTAGEM também encaminhou questões ao senador e ao presidente do STF e, assim como os deputados, ficou sem respostas).

Se os parlamentares não revelaram os motivos da mudança de posição do PT, foi no Senado, no entanto, que surgiu uma interpretação interessante sobre este comportamento. Sentado na tribuna de honra do plenário, de onde assistia a uma sessão, o advogado empresarial Gregório Rabelo, com escritório em Brasília, aguardava um senador seu cliente e se permitiu um palpite. Alertou que sua obsessão é o que chama de “injustiça tributária” do país, situação que acaba se refletindo no Judiciário: “O governo gosta de arrecadar e enche o

ABR



Bastos, Ministro da Justiça: a súmula vinculante “instalaria, ousou dizer, a ditadura do Supremo Tribunal Federal no Brasil”.

Judiciário para pegar os inadimplentes. Quando é ele que deve, tem todo o tempo e instrumentos para recorrer e adiar pagamentos”, disse. Depois de listar argumentos favoráveis e contra a súmula vinculante, concluiu afinal que o instrumento deverá ser um bom negócio para as grandes empresas. Segundo Rabelo, elas “vão ter condição de fazer um trabalho político melhor, mais direcionado, em caso de algum impasse jurídico em seus negócios. É mais fácil lidar com poucos juízes”. Para ele, o PT aderiu à causa “por conveniência”. “O poder se entende com o poder”, pondera.

Se o motivo principal da adoção do efeito vinculante é econômico e financeiro, é bom lembrar que o instrumento atinge também as questões criminais e de foro social. Para o defensor público Frederico Guazzelli, ex-chefe da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul durante o governo Olívio Dutra, a perda da possibilidade de interpretação pelos juízes de instâncias inferiores pode cair como uma bomba sobre os envolvidos em delitos graves. Com grande experiência na defensoria pública, Guazzelli sabe que os juízes crimi-

nais do judiciário gaúcho são divididos, por exemplo, a respeito da constitucionalidade da Lei de Crimes Hediondos (lei 8.072 de 1990) que determina que o sentenciado por determinados crimes não têm direito à progressão penal, o que, segundo muitos, viola o preceito constitucional da individualização da pena. O dito constitucional (artigo 5, inciso XLVI) diz que “lei regulará a individualização da pena”, o que gera dois tipos de interpretação possíveis: segue-se à risca a Lei de Crimes Hediondos e nega-se o direito de progressão penal não atendendo à individualização da pena, ou segue-se a lei “desde que não impeça a individualização da pena”. Muitos juízes podem avaliar que determinado réu de determinado processo, devido às circunstâncias específicas, precisa e merece a possibilidade de evoluir do regime fechado para o semi-aberto e aberto. “Esta é uma questão irreconciliável, quem perde seguramente recorre, seja o Ministério Público que acusa, seja o advogado”, diz Guazzelli. Se houver uma súmula vinculante sobre a questão interpretando que o correto é que o direito à individualização da pena está submetido “à forma da lei”, os apenados sob a Lei dos Crimes Hediondos perderão qualquer possibilidade obter este programa mínimo de reintegração social.

A adoção da súmula vinculante não está explicitamente mencionada num texto distribuído pelo Banco Mundial (Bird) com sugestões sobre a reforma do Judiciário na América Latina e Caribe, divulgado em 1996; mas, como veremos, o instrumento pode perfeitamente atender à necessidade de celeridade e previsibilidade do sistema, enfaticamente defendida pelo Bird.

Tânia Callari



Guazzelli: a perda da possibilidade de interpretação pelos juízes de instâncias inferiores pode cair como uma bomba sobre os envolvidos em delitos graves

3. O Banco Mundial quer limpar o caminho

O texto intitulado “O setor judiciário na América Latina e no Caribe – Elementos para Reforma”, é de autoria de Maria Dakolias, funcionária da Divisão do Setor Privado e Público de Modernização do Banco Mundial. O Bird, no entanto, não assume as conclusões do estudo como suas – elas são de responsabilidade da autora, afirma a instituição. De qualquer forma, estão claras ali as idéias que interessam ao banco propagar.

No sumário, Dakolias deixa claro que o objetivo da reforma é o de promover “o desenvolvimento econômico”. E é específica: a reforma do Judiciário, diz ela, “faz parte de um processo de redefinição do Estado e suas relações com a sociedade”. O sentido dessa redefinição também é cristalino: o desenvolvimento econômico, diz, “não pode continuar sem um efetivo reforço, definição e interpretação dos direitos e garantias sobre a propriedade”. E mais: a reforma “tem como alvo o aumento da eficiência”, para aprimorar “o acesso à Justiça, que atualmente não tem promovido o desenvolvimento do setor privado”.

Para o presidente da Associação dos Magistrados Brasi-

leiros, Cláudio Baldino Maciel, trata-se de uma visão economicista, já que o desenvolvimento econômico “não é, decididamente, tarefa do Judiciário”. “O Judiciário não produz e não deve produzir desenvolvimento econômico. O Judiciário produz e deve produzir justiça”.

Na última década, o Bird foi responsável por várias intervenções no Poder Judiciário de países latino americanos por meio, sobretudo, de estudos e empréstimos cedidos para modernização dos sistemas, como na Argentina em 1989 e 1992, na Venezuela em 1994, e ainda na Bolívia, Equador e Peru. É claro que o dinheiro emprestado esteve sempre vinculado às metas propostas pelo próprio banco, que, obviamente, refletem suas diretrizes para o setor.

Num texto de 2001, o ex-presidente da Associação Nacional do Magistrados do Trabalho (Anamatra), Hugo Cavalcanti Melo Filho, juiz do Trabalho em Recife, escancara o propósito essencial das propostas do Bird: a necessidade de usar o Judiciário para legitimar as reformas econômicas neoliberais implementadas na América

Latina nos anos 1990. Do documento divulgado pelo banco, Melo Filho destaca um trecho exemplar sobre o papel do Judiciário e sua relação com o poder Executivo. Dakolias menciona a “tensão entre democracia e reforma econômica, bem como reforma econômica e políticas sociais existentes” na implementação das reformas da era neoliberal. “Durante as reformas na América Latina, alguns países têm se beneficiado pela existência de um Poder Executivo forte, que pode atuar de maneira eficiente”. No entanto, lembra Dakolias, obter a aquiescência do Judiciário é fundamental, pois “sem essa abordagem jurídica, as reformas podem se tornar instáveis e sujeitas a um processo reversível”.

Para enquadrar o Judiciário a uma função legitimadora das reformas, Melo Filho identificou três recomendações do texto: o controle externo do Judiciário (visto como grande avanço da Reforma por parte considerável das forças progressistas do país, mas que, de certa forma, pode abrir uma brecha para maior intervenção do Executivo e do Legislativo no Terceiro Poder por meio dos membros dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público a serem criados); a prevalência das decisões da cúpula do Judiciário (o que mais, senão, a súmula vinculante?); e, finalmente, a criação de mecanismos alternativos de resolução de conflitos.

A criação de Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos (MARC), segundo o texto, acabaria com a “natureza monopolística” do Poder Judiciário, e seriam instrumentos para driblar a morosidade da Justiça. Além disso, essas instituições extra-judiciais seriam garantidoras do sigilo e da privacidade das disputas, sobretudo em casos que envolvam altos valores.

De fato, o uso de institutos de arbitragem, conciliação e mediação – modelos típicos de MARC – transformaram-se nos últimos anos numa tendência mundial de resolução de conflito de natureza patrimonial e seu uso tem crescido no Brasil. As mudanças nessa área se anteciparam à reforma constitucional e, por meio de legislação ordinária, foram aprovadas a Lei de Arbitragem (Lei 9.307/96) e a criação das Comissões de Conciliação Prévia de conflitos trabalhistas nas empresas e sindicatos (Lei 9.958/00), por onde passam as negociações antes de se recorrer à Justiça do Trabalho e que têm sido denunciadas como fóruns de grandes fraudes contra os trabalhadores.

Um levantamento divulgado recentemente pelo Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem (Conima) aponta que entre 1999 e 2003 o número de casos de arbitragem aumentou 29,25%, passando de 2.591 casos solucionados em 1999, para 3.644 em 2003. Nesse procedimento as partes envolvidas escolhem um árbitro que apresenta uma solução que favorece um dos lados. Já o uso da mediação cresceu 141,44% no período, passando de 263 casos para 635. A função do mediador não é apresentar uma solução, mas sistematizar as discussões entre as partes visando chegar a um acordo comum.

Um anúncio publicado recentemente pela Câmara Brasileira de Mediação e Arbitragem Empresarial (CBMAE) e

pela Confederação das Associações Comerciais do Brasil (CACB) não deixa muitas dúvidas a que tipo de interesses esses instrumentos atendem: “Conciliação. Mediação. Arbitragem. Ao recorrer a um desses procedimentos, você ganha agilidade e economia em relação à solução de controvérsias na Justiça Comum. Ou seja, você sai lucrando”. Em seu site, a CACB fala da necessidade de pressionar o Congresso para reverter uma emenda feita à PEC 29/00 aprovada na CCJ do Senado que limita o uso da arbitragem. A emenda modificou o texto para impedir o uso desse sistema por entidades de direito público, hoje impedidas constitucionalmente de se submeter à arbitragem privada. A reação da direita, das entidades de arbitragem e do governo Lula foi imediata.

O senador Marco Maciel, autor da Lei de Arbitragem de 96, apresentou um destaque contra a limitação a ser votado em plenário. O secretário da Reforma do Judiciário, Sérgio Renault, também defendeu a retirada da proibição. “A aprovação [da restrição] seria muito complicada para os investidores estrangeiros”, disse. A utilização da arbitragem está prevista, por exemplo, no projeto que institui a Parceria Público Privada. “Se a PEC for aprovada, o projeto [PPP] já nasce com um problema antes de entrar em vigor”, disse o secretário. Segundo o advogado Pedro Batista Martins, do Barbosa, Müssnich & Aragão Advogados, co-autor da Lei de Arbitragem, as leis de Concessões Públicas, de Petróleo e Telecomunicações, e mesmo empréstimos internacionais contratados pela administração pública já contemplam a arbitragem.

Foi um contrato contendo esse tipo de cláusula que levou a empresa termoeletrica UEG Araucária a pretender receber da Copel, a companhia estatal de energia elétrica do Estado do Paraná, US\$ 824 milhões pela entrega de uma usina totalmente inadequada e fora de funcionamento (ver As guerras de Roberto Requião, REPORTAGEM nº 46, de julho de 2003). O contrato assinado na década passada entre a Copel e a UEGA tem várias irregularidades. Uma delas é a cláusula que estabelece que o fórum de arbitragem do caso é a Corte Arbitral de Paris. Consultados pelo governo do Paraná, juristas como Celso Antônio Bandeira de Mello, consideram-na abusiva. Bandeira de Mello lembra que a arbitragem “só cabe para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis”. Sendo uma companhia estatal de economia mista, a Copel não pode, como se fosse uma empresa privada, dispor, sem autorização legislativa, de seus patrimônios e de seus interesses, abrindo mão de seu direito de recorrer ao Judiciário.

Propostas como as do Bird e instrumentos em vigor como a arbitragem e a mediação parecem destinadas a privatizar a Justiça, pelo menos parcialmente. Retiram do Estado, como diz a instituição internacional, o monopólio jurídico. Entre as tarefas públicas primordiais sobrarão, então, o controle das tensões sociais, um campo que envolve os setores mais pobres e mais humildes da população do país. Uma visita ao maior fórum criminal da América Latina, em São Paulo, permite entender como funciona a Justiça que se encarrega dessa população.

4. A Justiça é pobre para os pobres

No bairro da Barra Funda, zona oeste paulistana, dona Eli caminha em alvoroço e ajeita o xale nas costas, enquanto pergunta ao marido se aquele prédio enorme seria mesmo o Fórum ao qual tinham que ir. Seu Walfrido vai à frente, com um menino de dois anos no colo. “O que diz aí no papel?”, pergunta à mulher. Em meio ao amplo estacionamento, dona Eli encontra a repórter e inicia uma conversa, como que pedindo auxílio para se orientar no enorme prédio de cimento e vidros escuros do Complexo Jurídico Mário Guimarães, que abriga cerca de 60 varas criminais da Capital e 9 plenários do Tribunal do Júri de São Paulo. O caso da filha de dona Eli está na 24ª Vara. Anísia, 23 anos, ex-faxineira de uma agência do Unibanco na capital, foi presa em 2003 sob a acusação de roubar um malote com R\$ 10 mil. A filha do casal não está mais presa. Os papéis que dona Eli leva indicam que o Ministério Público, representante do Estado e autor da acusação contra os réus nos processos criminais, ofereceu uma proposta de suspensão condicional de processo. Isso implica que Anísia deve comparecer mensalmente diante do juiz nos próximos dois anos. Também não pode viajar sem autorização judicial. Se obedecer as regras, ela não terá antecedentes criminais. “Falar que ela é namorada, tudo bem, mas ladrona minha filha não é. Quem rouba às 9 da manhã vai esperar acabar o expediente às 5 da tarde para ir embora?”, argumenta dona Eli, convicta da inocência da filha. Aliviada com a informação de que o caso de Anísia já havia sido transferido para o Fórum de Osasco, mais perto de sua casa, Eli explica porque ela e o marido estão ali, com o neto. “Viemos eu e o velho para ver o negócio da menina porque não pagamos passagem de ônibus, o que já é um custo a menos”.

Anísia foi beneficiada pela Lei 9099/95, que instituiu os Juizados Especiais, que têm ritos mais céleres, e a possibilidade de suspensão de processo para crimes de menor

potencial ofensivo. Se quisesse e pudesse, Anísia talvez fosse até o fim do processo para provar sua inocência. Mas isso demandaria tempo e dinheiro. Até ali os custos do caso da ex-faxineira já tinham sido altos para a família. Anísia perdeu o emprego e dona Eli se endividou para pagar um advogado. Parte da dívida foi feita com o próprio Unibanco, com quem ela levantou um empréstimo de R\$ 1.000. Portanto, para custear a defesa da filha, acusada de roubar um banco, dona Eli vai pagar o próprio banco em 24 parcelas de R\$ 101,52, descontadas diretamente dos R\$ 334,00 mensais que recebe de aposentadoria. Serão, portanto, R\$ 2.436,48, ou quase duas vezes e meia a quantia emprestada.

Os custos com a defesa e a falta de informação legal são dois graves problemas que impedem maior acesso da população à Justiça, diz o promotor Roque Andrade, da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. O Estado não tem Defensoria Pública e é a Procuradoria que oferece aos réus sem recursos os serviços de defesa do Programa de Assistência Judicial (PAJ). Roque é um dos cerca de 300 procuradores que atuam no PAJ. Ele trabalha no Tribunal e milita há anos pela instalação da Defensoria Pública. “É aqui no PAJ que vêm parar 80% dos processos do Tribunal Criminal da Barra Funda. Somos sete para atendê-los”, diz, enquanto uma colega averigua e conclui que, no momento, circulavam por suas mãos um pouco mais de 300 processos.

Dados do Movimento pela Defensoria Pública – que reúne mais de 100 entidades – apontam que em todo o Estado há 225 comarcas, 95 foros distritais e regionais, 1.310 varas judiciais e juizados especiais, 1.592 juízes e desembargadores, 1.700 promotores e nenhum Defensor Público. Nas comarcas onde não há nem mesmo o PAJ, a assistência judiciária é prestada por meio de convênios da Procuradoria com entidades, sobretudo a OAB-São Paulo, que tem credenciados cerca de 43 mil advogados remunerados por tipo de ação judicial. Outro militante da causa, Antônio Maffezoli, mostra à REPORTAGEM dados comparativos muito reveladores sobre o custo/benefício desses convênios. Em 2003, 346 procuradores do Estado atenderam cerca de 616 mil pessoas, a um custo de R\$ 97,33 cada. Enquanto isso, os 43 mil advogados conveniados atenderam 647 mil pessoas, a um custo unitário de R\$ 238,54. Já a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DP/RJ), considerada a mais bem estruturada do país, possui 699 defensores públicos e prestou 2.202.068 atendimentos em 2003, a um custo de R\$ 50,92 cada. Mesmo num Estado com a Defensoria Pública estruturada, a situação é alarmante. A cineasta Maria Augusta Ramos apresentou em meados de junho um

Dona Eli (ao lado do marido e do neto): “Quem rouba às 9 da manhã vai esperar acabar o expediente às 5 da tarde para ir embora?”



Júlia Calhaz

documento impactante e doloroso sobre a situação do acesso à Justiça no Brasil, flagrada no dia-a-dia de um tribunal do Rio de Janeiro. A Defensoria Pública está lá, mas é apenas uma parte, e das mais frágeis, da armadilha para os pobres que o sistema jurídico-penal representa. Sem depoimentos diretos para câmera ou narração, o documentário *Justiça* apresenta seqüências de audiências judiciais, cenas da vida atrás das grades, o cotidiano dos personagens presos e de seus parentes. No quadro transparecem nitidamente o sistema burocrático e formal, a insensibilidade e o distanciamento dos juízes, a impotência da defensora pública e a resignação dos réus condenados a priori, por serem pobres, sujos e feios. Ao final da exibição de pré-estréia em São Paulo, Maria Augusta informou a platéia sobre o destino daqueles personagens. Alan, garoto mirrado de 18 anos e 38 quilos, doente de asma crônica, condenado por tráfico de drogas e que havia conseguido como sentença uma pena alternativa de prestação de serviços à comunidade, estava de volta à abarrotada casa de custódia Polinter, no Rio de Janeiro, aguardando novo julgamento, porque o Ministério Público havia recorrido da pena. Já José Eduardo, condenado por roubo, recebera uma redução da pena em regime fechado, pois contraiu tuberculose na prisão. A diretora citou também o levantamento feito pelo jornal *O Globo*, que revelou que dos 30 presos mortos na rebelião da Casa de Custódia de Benfica ocorrida em junho, pelo menos 17 haviam cometido delitos leves, como roubo de um celular, de um tênis ou de R\$ 50.

No debate que se seguiu à sessão, o presidente da AMB, Cláudio Baldino Maciel, diz que a reforma do Judiciário em curso não “arranha” em nada a situação vista na tela. Sérgio Renault, da Secretaria da Reforma do Judiciário, ligada ao Ministério da Justiça, a seu lado, discordou. Confirmou, no entanto, que o ponto mais efetivo em relação ao acesso popular à Justiça é mesmo o que estabelece a autonomia funcional e administrativa das Defensorias Públicas Estaduais.

Um outro tipo de canal para quem não pode pagar um advogado é o dos Juizados Especiais, instâncias que julgam casos de natureza cível até o limite de R\$ 20 mil (até R\$ 40 mil com advogados) e os de natureza criminal mais leves. Para esses juizados são encaminhados, entre outros casos, brigas de vizinhos, disputas comerciais de pequeno porte e queixas de consumidores contra empresas. A juíza Mônica Rodrigues de Carvalho, diretora do Juizado Especial Cível de São Paulo, é uma das encarregadas de atender tais casos. Numa única tarde realiza cinco audiências do gênero. Numa delas, Maria Calixto queixava-se de uma empresa de capitalização. Calixto alegou que já havia pago a entrada e sete parcelas de R\$ 120 de um plano de capitalização, mas que havia desistido do investimento. Ela queria seu dinheiro de volta e a empresa se negou a atendê-la, baseando-se no contrato assinado entre as partes. “Nesses casos costumo determinar que a empresa devolva 90% do valor investido por considerar esses contratos, que deter-



José Eduardo, personagem do documentário Justiça: recebeu redução da pena em regime fechado depois de contrair tuberculose na prisão

minam devolução de apenas 17%, 21% do dinheiro, muito abusivos”, disse a juíza, depois que Maria Calixto saiu satisfeita da audiência.

Segundo pesquisa feita pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (Cebepej), os juizados especiais cíveis, implantados em 1995, aumentaram o acesso da população mais pobre ao Judiciário: 41,2% dos 721 usuários entrevistados ganham até três salários-mínimos. A grande vantagem dessa instância é a possibilidade de se chegar a um acordo entre as partes, antes da abertura de um processo. No entanto, a pesquisa revelou que nos últimos cinco anos, o número de casos aumentou e a parcela dos que terminaram em acordo diminuiu sensivelmente. O crescimento da demanda já compromete a celeridade da tramitação dos casos, que, segundo a pesquisa, em São Paulo têm demorado cerca de 270 dias entre o início e a conclusão. Os acordos se restringiram a apenas 24% das ações propostas, um índice muito baixo, já que na comarca da juíza Mônica esse índice já chegou a 80%. Uma das causas da queda parece ser a mudança do perfil dos litigantes: nos últimos anos houve uma crescente demanda de consumidores contra grandes empresas, sobretudo do setor de serviços públicos, como as companhias telefônicas. Quando o réu é uma pessoa física, a possibilidade de acordo é muito maior do que quando é uma grande empresa, que envia à audiência um representante que, muitas vezes, não está autorizado a negociar.

Já o Juizado Especial Criminal (Jecrim) funciona quando se trata de delitos de menor potencial ofensivo, com penas de até 2 anos de detenção. Os casos típicos que aparecem no Jecrim de Itaquera, na zona leste de São Paulo, são os de agressão doméstica e ameaças, diz Ênio Moz Godoi, juiz diretor do juizado, onde chega todos os dias uma média de 20 casos novos. Vítimas, denunciados e testemunhas são encaminhados ao juizado a partir de uma queixa

feita em Delegacia de Polícia. O delegado não instaura inquérito e elabora o chamado “termo circunstancial de ocorrência”, baseado no depoimento dos envolvidos. No Jecrim há a figura do conciliador, geralmente um estudante de direito voluntário. Se não houver conciliação e se a suposta vítima insistir na representação penal, o caso é encaminhado para o Ministério Público, que verifica se há base para denúncia. O MP tenta ainda estabelecer um acordo com o acusado, chamado transação penal, para evitar ainda que aja uma ação penal. Se a transação for aceita, o juiz homologa o acordo estabelecido.

O caso do jovem ex-casal Josenilda e Francisco é um desses em que não houve acordo. Ela resolveu prosseguir na representação contra o ex-namorado que, diz, a ameaçou. Porém, no último instante, por sugestão da

escrivã da Vara, Josenilda aceitou uma pequena indenização por ter sido ameaçada. Fecharam o acordo em R\$ 100, transação feita a título de composição civil. Dessa vez, o nome de Francisco não ficará comprometido.

A Secretaria da Reforma do Judiciário destaca em seu site a experiência dos juizados especiais como referência de acesso à Justiça. É inegável que para certo tipo de casos, isso é verdadeiro. Mas há limitações evidentes: o Juizado Especial não atende questões que envolvam demandas coletivas, como as que permeiam os movimentos sociais. Uma visita ao Rio Grande do Sul vai mostrar um movimento de juízes que parece levar em conta a necessidade das demandas coletivas e ter uma visão diferenciada de Justiça, baseada numa interpretação mais avançada da Constituição.

5. Os juízes que compraram uma boa briga

A caminho da Escola Superior de Magistratura, numa tarde de calor atípico para os últimos dias de outono, ao passar pela praça da Matriz, no centro de Porto Alegre, a repórter se deparou com uma manifestação. Eram cerca de 100 pessoas, postadas em frente ao Palácio do Governo, que gritavam: “A Guerino abandonou e o povo habitou!”. O grupo era parte das cerca de 280 famílias que haviam ocupado no início de junho um loteamento abandonado pela construtora e incorporadora Guerino. Sidney Ávila e Antonio Balduino, dois dos sem-teto que participavam do ato, explicam que eles entraram na Justiça com uma causa coletiva. “Cinco de nós assinando por todos, para a gente ficar lá nos lotes. Já dividimos o terreno e deu 7 metros por 16 para cada família. A gente não quer isso de graça, quer pagar com um bom prazo, e ali vimos a oportunidade de ter nossa moradia”. Antonio diz que a ocupação ocorreu de forma espontânea: um pequeno grupo chegou e armou a lona. A notícia se espalhou e começou a chegar gente de todo canto, como dona Nailde, de 78 anos, que ganha salário mínimo de aposentadoria e paga R\$ 200 de aluguel pela casa que divide com

filha, genro e neto. “Graças a Deus todo mundo trabalhando, mesmo ganhando mixaria”, disse. Os manifestantes agitavam uma enorme bandeira do Brasil e estenderam faixas com dizeres: “Juízes leiam a Constituição” e “Função Social para a propriedade!”.

A cena é um exemplo de uma situação cada vez mais comum nas grandes cidades do país. Envolve, de um lado, centenas de pessoas que não têm dinheiro para pagar aluguel. E, de outro, o proprietário de um imóvel em desuso. Até ali, os sem-teto estavam em vantagem. A Guerino moveu duas ações judiciais contra os sem-teto em diferentes fóruns de Porto Alegre. Uma delas, pedindo reintegração de posse, se transformou numa batalha de liminares – decisões preliminares, que não envolvem o mérito da questão analisada. A última decisão era favorável a eles, a empresa havia recorrido, e o caso naquele momento estava com o juiz relator do Tribunal de Justiça, de segunda instância.

No caso da outra ação – de interdito proibitivo, com a qual a Guerino buscava prevenir-se contra nova ocupação – eles também estavam se dando bem: o juiz indeferiu o pedido da empresa. E, mais importante, o fez evocando direitos fundamentais inscritos na Constituição, entre os quais o que submete o direito à propriedade à sua função social. Em sua decisão, de pouco mais de 5 páginas, cita a falta de regularidade tributária dos terrenos e o tempo de posse da gleba pela empresa – 25 anos – sem uso, para atestar o não cumprimento da função social. Mais adiante, o juiz declara que “não se trata de negar constitucionalidade à norma processual (pois as demandas possessórias estão definidas no Código de Processo Civil), mas de adequá-la aos princípios constitucionais, principalmente



Fátima Callari

Sem-tetos em frente ao Palácio do Governo gaúcho: “Juízes leiam a Constituição” e “Função Social para a propriedade!”



Juizes do Núcleo de Estudos Críticos: "A função social é um componente de Direito Público inserido no instituto símbolo do Direito Privado: a propriedade"

quando o processo instrumentaliza litígios que envolvem a dignidade humana, como no presente caso, relacionado ao direito de moradia", e "A função social é um componente de Direito Público inserido no instituto símbolo do Direito Privado: a propriedade".

Quem firma a sentença é João Ricardo dos Santos Costa, juiz da 2ª Vara Cível do Fórum Regional de Alto Petrópolis, em Porto Alegre. Para a surpresa da repórter, é ele próprio quem a recebe na reunião do Núcleo de Estudos Críticos (NEC), um grupo de juizes que têm uma visão do Direito brasileiro diferente da tradicional.

"O Judiciário e os trabalhadores do direito ainda têm muita dificuldade para entender os problemas de caráter coletivo. Numa causa de reintegração de posse, por exemplo, tem de se levar em consideração qual será a consequência imediata de uma expulsão para as centenas de famílias que serão atingidas por sua decisão. Ali não se trata de um problema entre dois indivíduos que brigam pela terra. Envolve centenas de famílias que não têm pra onde ir", diz Luís Christiano Enger Aires, juiz da comarca de Passo Fundo, que liderava a reunião (na foto acima, de camisa azul clara, no centro).

O NEC começou a se formar quando João Ricardo ouviu pelo rádio uma entrevista de Aires na qual ele, plantonista num Carnaval, além de aconselhar os jovens a usar camiseta, discorreu sobre a origem pagã da festa e a liberalização dos costumes. Aires havia se notabilizado ao dar uma sentença favorável a integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) que ocupavam uma fazenda numa região chamada Pontão, em sua comarca, evocando a função social da propriedade. "Uma decisão exótica", disse à época o ministro da Reforma Agrária, Raul Jungmann. "Fiquei no olho do furacão pois existe uma tentativa de desqualificar o juiz nesses casos. Pensamos em formar o grupo para que ficássemos menos expostos e para discutir e assumir posições em conjunto", diz Aires.

O NEC tem uma lista de discussão na Internet com 70 no-

mes cadastrados, número bem maior do que o grupo que se reúne regularmente, com cerca de 13 pessoas. A pauta do encontro que se realizava naquela tarde incluía a discussão sobre um currículo para a disciplina de direitos humanos da Escola Superior da Magistratura, ligada à Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul. Discutiui-se também a preparação de um texto sobre a súmula vinculante, propondo seu descumprimento quando fosse aprovada pelo Congresso.

Régis Bertolini (na foto ao lado, sentado na janela), 34 anos, juiz em Santa Maria, tinha dois furúnculos no pescoço, talvez devido ao estresse pelo qual tem passado. Desabafou que cuidava de 9.159 casos naquele momento, e que este número tende a aumentar a cada dia. Não têm sido raros os casos em que pessoas solicitam liminares para serem atendidas pelos serviços públicos. São pedidos de internação hospitalar em ocasiões em que faltam vagas e de compra de remédios de uso controlado, que deveriam ser distribuídos pelo Sistema Único de Saúde e que estão frequentemente em falta contínua.

Régis baseia suas decisões nos Direitos e Garantias Fundamentais garantidos pela Constituição. Ele tem concedido alvarás judiciais para que oficiais de Justiça saquem dinheiro das contas do Estado para a compra dos remédios. "Se essas decisões extrapolam o papel básico do Judiciário, determinar o cumprimento da lei, tomando atitudes do Executivo para resolver casos concretos, é porque o Estado não vem cumprindo seu papel", disse. "As primeiras vezes que eu tomei essa decisão, há uns 3 anos, elas foram cassadas pelo Tribunal de Justiça. Agora poucas são cassadas". Para os juizes do NEC, a Reforma do Judiciário traz mudanças inócuas para melhorar o sistema. E eles ainda chamam a atenção para o fato de que tenta resolver a questão do volume de trabalho que atormenta os juizes com a súmula vinculante, que concentra o poder nas mãos do STF. "Tem colegas aí dando graças a Deus que vai ter a súmula vinculante, pois aí não vão precisar pensar para decidir certas causas, diminui o volume de trabalho. É isso, até o volume de trabalho que temos é uma forma de nos deixar menos críticos, é uma forma de controle, é uma armadilha que o juiz cai para não entender o caso a caso das pessoas", diz Fúlvia de Sousa (na foto acima), juíza da comarca de Encantado, no interior do Estado.

A uma certa altura, a discussão do NEC passou a contemplar o comportamento do governo petista em relação à reforma. Uma hipótese lançada no debate é a de que o governo e o PT têm adotado medidas de concentração de poder talvez por acharem que podem melhorar o Brasil pelo alto. Seria uma tática de combate aos coronelismos regionais, motivada pela desconfiança das ações locais. "Será que eles pensam que, com a natural mudança de composição do STF ao longo dos anos, pode-se montar uma Corte progressista que vai impor melhorias de cima para baixo? Melhorar o país pela cúpula e não pela base?", questionou Aires, abrindo nova rodada de debates. ■