

(RE)PENSANDO A EFICIÊNCIA DA JUSTIÇA: UM OLHAR SOBRE AS FRAGILIDADES E AS PERSPECTIVAS DO OPERADOR DO DIREITO

(RE)THINKING THE EFFICIENCY OF JUSTICE: A LOOK AT THE PROSPECTS AND WEAKNESSES OF THE OPERATOR OF LAW

Sérgio Pereira Braga
Jean Eduardo Aguiar Caristina

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a eficiência da Justiça, a partir do paradigma instituído pelo princípio instituído pelo art. 37, caput, da Constituição Federal. Para tanto, pretende-se aferir quais elementos formam o conceito de ineficiência. Identificado o problema, propõe-se uma análise do papel dos operadores do Direito e sua formação, questionando se estes profissionais da justiça são dotados das habilidades e competências necessárias para o exercício primoroso da atividade judicial. Propõe-se uma reavaliação do sistema de aprendizado jurídico que perpassa pela ciência da administração, com a finalidade de formar profissionais capazes de dar efetividade ao conceito de eficiência tão desejado pelo legislador constituinte.

PALAVRAS-CHAVE: PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA; ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA; PAPEL DAS FACULDADES DE DIREITO.

ABSTRACT

This paper aims to examine the efficiency of justice, from the paradigm established by the principle established by Art. 37, introduction of the Federal Constitution. For this purpose, we intend to assess which elements form the concept of inefficiency. Identified the problem, we propose an analysis of the role of operators in the law and their training, questioning whether these legal professionals are equipped with the skills and abilities necessary to exercise exquisite of judicial activity. It proposes a reassessment of the legal system of learn that runs through the science of administration, in order to train professionals capable of giving effect to the concept of efficiency as desired by the constitutional legislator.

KEY-WORDS: PRINCIPLE OF PERFORMANCE; ADMINISTRATION OF JUSTICE; THE ROLE OF LAW SCHOOLS.

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. O princípio da eficiência; 3. O papel das faculdades de Direito: o caminho da eficiência; 4. A Emenda Constitucional n.º 45/04 e a pressão da sociedade; 5. A mudança começa na escola. 6. Conclusões.

1. Introdução

O serviço judiciário brasileiro é considerado ineficiente, seja porque a estrutura sobre o qual é desenvolvido detém problemas que o impedem de satisfazer as necessidades essenciais da coletividade, seja porque seus operadores são, por vezes, obrigados a geri-lo sem a técnica necessária.

A eficiência, todavia, não é um atributo que se assegure por força de lei. É, a bem da verdade, uma atuação pessoal, uma qualidade que se localiza no elemento humano responsável pela realização das mais caras buscas do homem: a dignidade, a paz, o equilíbrio e o bem-estar.

Desta forma, muito embora sejam salutares movimentos como o da reforma do Judiciário, que, sem dúvida, constituem ponto de partida para a perseguida eficiência, há que se aferir se o estudante de Direito foi formado com condições de, uma vez colocado à frente deste sistema, poder operá-lo com certa eficiência.

O que se pretende com o presente trabalho é demonstrar que a educação jurídica brasileira ainda tem como fundamento o ensino dogmático, compartimentado, que reproduz nos alunos a ideia de que sendo bons litigantes serão bons e eficientes operadores. As faculdades não preparam o indivíduo para a luta sem armas, para o grande desafio de assegurar a justiça sem a submissão à espada, que nas mãos da Justiça representa a força e a imperatividade de suas decisões.

Assim, repensar a Justiça é repensar a própria formação do bacharel em Direito e, neste processo, identificar quais habilidades e competências tipicamente residentes no universo da administração haveriam de ser instigadas para que, uma vez inseridos no universo jurídico, possam efetivamente desenvolver seu papel crítico e cidadão.

2. O princípio da eficiência

Tratar do princípio da eficiência é aparentemente tão simples que, por isso mesmo, se torna desafiador. E esta contradição não é sem motivo. Se por um lado a “eficiência”,

enquanto signo¹, equivale a uma forma de atuação de qualquer profissional ou organização pública ou privada que respeita e se coaduna com as exigências mínimas de ordem, economia, respeito, modernidade e outros atributos, por outro – e este é justamente o desafio –, representa um estado de qualidade nem sempre auto-explicável, capaz de alcançar tantas variáveis que aceita inclusive níveis diferentes de exigência², dependendo da posição de seu intérprete³.

A eficiência que se espera da Administração Pública não é a mesma que se espera da iniciativa privada, tampouco se admite a equiparação da eficiência de uma organização à de um indivíduo, ou, ainda, que um agente público seja eficiente em mesmo grau tanto na esfera pública quanto na administração de sua vida privada⁴.

Quando tratamos do significado jurídico de “eficiência” no âmbito da Administração Pública devemos partir de um ponto inicial, que em respeito ao nosso sistema normativo deve ser a Constituição Federal, pedra de toque da organização política, administrativa e jurídica do Estado. Claro que este tipo de abordagem eminentemente positivista que inicialmente se propõe tem como intuito aferir a imperatividade com que a eficiência se projeta sobre a atividade administrativa.

O art. 37, “caput”, da Constituição Federal, estabelece que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá, dentre outros, o princípio da eficiência, o qual foi introduzido na Carta Constitucional por força da Emenda n.º 19/98. Vale ressaltar que o ordenamento infraconstitucional posterior a 1998 começou a exigir da Administração Pública o mesmo rigor quanto à obediência ao princípio em questão⁵, assim como os tribunais o tem aplicado em casos concretos⁶, afastando qualquer possibilidade de ser considerada norma de caráter simbólico⁷.

Celso Antonio Bandeira de Mello denomina-o de “princípio da boa administração”, que parece se adequar perfeitamente à idéia de eficiência. Para ele, há uma subsunção da eficiência à legalidade⁸, que naturalmente impõe ao administrador o dever de servir com o primor supostamente desejado pelo constituinte. Conforme o autor, “tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência”⁹. Hely Lopes Meirelles, a seu turno, entende que a função administrativa “já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público”¹⁰.

Odete Medauar, com peculiar clareza, frisa que eficiência determina “que a

Administração Pública deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Eficiência contrapõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão – características habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções”¹¹. Diógenes Gasparini, nesta linha, registra que a eficiência está na prestação com qualidade de um dado serviço público¹², dando a entender que o princípio, hoje positivado, na verdade esteve presente na ordem constitucional brasileira, inclusive na Carta Magna de 1946¹³.

Mas o objetivo deste artigo não é tratar da eficiência pura e simplesmente, mas nos interessa tratar daquelas questões indiretas que afetam e dizem respeito ao Judiciário no tocante à sua função típica. Isto porque, o Poder Judiciário, por compor a unidade soberana do Estado (CF, art. 2º), é muito mais afeto às críticas sobre sua forma de gestão e ineficiência do que a Administração Pública propriamente dita, já que qualquer atuação defeituosa é capaz de acarretar injustiça, ferindo os valores mais caros dos indivíduos, tais como a honra, a liberdade, a propriedade e outros.

O Poder Judiciário ora exerce sua função típica de julgar, ora pratica, com atipicidade¹⁴, atos de administração pública. Quando exerce função administrativa o Poder Judiciário sofre a incidência direta do princípio da eficiência.

A dúvida é se a mesma eficiência de que trata a Constituição Federal também se impõe sobre a função judiciária. Tal indagação é facilmente mitigada pela leitura do art. 35 da Lei Complementar n.º 35/79 (lei orgânica da magistratura), que de forma mais sistemática do que a Constituição Federal esquadrinhou como devem se pautar os magistrados, a saber: segurança jurídica, celeridade, organização, urbanidade, identidade com o local em que exerce suas funções, assiduidade e pontualidade, fiscalização de seus subordinados e conduta pública e privada irrepreensíveis¹⁵.

Portanto, o ordenamento impõe tanto ao Poder Judiciário (instituição) quanto os magistrados uma atuação “eficiente”. Mas este esforço normativo certamente não é suficiente para mudar a postura daqueles que direta ou indiretamente atuam ou que dependem do Judiciário, afinal, mudanças, atitudes, espírito de liderança e outros atributos da boa administração não são implantados pela força cogente das normas.

Prova deste equívoco pode ser conhecida no levantamento feito por Maria Tereza Sadek, patrocinado pela Fundação Konrad-Adenauer¹⁶:

“Durante a década em exame houve, em média, um processo para cada 31 habitantes. Esse índice sofreu grandes variações no período, indo de um processo de entrada para cada 40 habitantes, em 1990, até um processo entrado

para cada 22 habitantes em 1998 – o valor mais baixo nessa série de dados. Embora esses números refiram-se a uma média e, como tal, escondam diversidades, eles revelam um ângulo precioso neste ensaio fotográfico sobre a justiça brasileira: trata-se de um serviço com uma extraordinária demanda e, ao que tudo indica, com uma procura crescente. O aumento do número de processos entrados no Judiciário é muito maior do que faria supor o crescimento da população. Enquanto a população no período cresceu 11,33%, a procura pela Justiça de 1º Grau aumentou 106,44%.

Trocando-se o ângulo, e observando-se os processos julgados, nota-se que, grosso modo, sua evolução acompanha o crescimento no número de processo entrado, apresentando uma média anual de 3.549.262. Entre 1990 e 1998 houve um aumento de 104,74% nos processos julgados – um percentual bastante próximo ao crescimento verificado nos processos entrados. Isto nos permite constatar que a capacidade de julgamento do Poder Judiciário tem se associado às variações da demanda.

Focalizando-se, contudo, o desempenho do Judiciário ano a ano, verifica-se que a defasagem entre o número de processos entrados e julgados é relativamente constante e sempre significativa: em média são julgados 71% dos processos entrados [...] aumento nos níveis de escolaridade, de renda e na longevidade contribuem para o crescimento na demanda por serviços judiciais [...] é acentuadamente maior a utilização do Judiciário nas regiões que apresentam índices mais altos de desenvolvimento humano.”

O pano de fundo da pesquisa é, sem dúvida, uma reflexão acerca da acessibilidade ao aparato judiciário muito maior do que a capacidade da estrutura de atendê-la, o que, inicialmente, denotaria uma possível falha na prestação do serviço público, que nos levaria a discutir questões ínsitas à própria prestação, tais como capacitação dos magistrados, informatização, otimização e desburocratização dos procedimentos, mudança nas leis processuais entre outras que costumeiramente são apontadas como deficiências do Poder Judiciário¹⁷.

Porém, o que realmente salta aos olhos é a informação de que as regiões que possuem maior desenvolvimento humano constituem o grupo que mais se utiliza da prestação jurisdicional. Este dado nos leva a refletir sobre quem deve ser o foco das ações do Estado, o Judiciário (estrutura), o magistrado ou a população? A se permitir que as ações recaiam apenas sobre o Judiciário estaríamos culpando a janela pela existência da paisagem. Se, por

outro lado, os magistrados forem o único foco de ação do Estado incorreríamos no erro de exigir da máquina uma força da qual ela não é capaz de suportar. Parece ser a sociedade o fiel da balança do equilíbrio judiciário, sendo ela capaz de, a partir de mudanças de comportamentos, alterar o cenário da litigiosidade brasileira e do entulhamento processual que impede a concretização da eficiência de que trata a Carta da República de 1988¹⁸.

É neste ponto que o presente artigo se deterá, pois a informação de que a inclusão do indivíduo obriga a um incremento do aparato administrativo nos obriga a rediscutir a percepção que a sociedade tem do Poder Judiciário e, conseqüentemente, do papel dos cursos de Direito como mecanismos de transformação desta realidade, seja porque formam o operador responsável pela gestão da Justiça (magistrados e serventuários), seja porque forma o agente intermediário da sociedade e do Estado (o advogado).

3. O papel das faculdades de Direito: o caminho da eficiência

As universidades são autorizatárias de serviço público. De acordo com a redação do art. 209, II, da Constituição Federal “O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: (...) II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”. No mesmo sentido é a redação da Lei n.º 9.394/96 (lei de diretrizes e bases da educação nacional), que estabelece em seu art. 7º, II, que “O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: (...) II – autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público”.

As universidades, no escólio de Celso Antônio Bandeira de Mello, se enquadram no conceito de “serviços que o Estado tem a obrigação de prestar, mas sem exclusividade”¹⁹. Como delegatárias de serviço público, as universidades têm compromisso com a formação de indivíduos que demonstrem condições de contribuir para a formação, organização e melhoria da sociedade, constituindo sua finalidade as espécies contidas no art. 43 da Lei n.º 9.394/96²⁰.

Os cursos de graduação em Direito se orientam também pela Resolução n.º 9/04, editada pelo Conselho Nacional de Educação - CNE. O art. 3º deste ato normativo possui a seguinte redação: “O curso de graduação em Direito deverá assegurar, no perfil do graduando, sólida formação geral, humanística e axiológica, capacidade de análise, domínio de conceitos e da terminologia jurídica, adequada argumentação, interpretação e valorização dos fenômenos jurídicos e sociais, aliada a uma postura reflexiva e de visão crítica que fomente a capacidade e a aptidão para a aprendizagem autônoma e dinâmica, indispensável ao exercício da Ciência do Direito, da prestação da justiça e do desenvolvimento da cidadania”.

Mesmo possuindo forte carga axiológica, a redação da Resolução CNE n.º 9/04 não traça um perfil de estudante de Direito capaz de alterar a realidade, em especial porque não logra desestimular o futuro bacharel em buscar o Judiciário como instrumento único e último de disputa por direitos.

Esta cultura não é à toa. O ensino do Direito teve início no ano de 1088, aproximadamente, em Bolonha²¹. Neste período foi encontrado um manuscrito do *Digesto*²², até então ignorado pelos romanos. Diversos professores de gramática, retórica e lógica de todo o mundo e estudantes interessados em conhecer a grande obra de Justiniano se reuniram na cidade italiana, alguns deles residindo na própria metrópole, outros, no entorno da cidade, formando aquilo que se denominou “campus”. Esta comunidade de mestres e estudiosos, no latim denominada “universitas magistrorum et scholarium”, daí resultando a expressão universidade, era governada, organizada, regimentada por um “reitor”, de onde se originou a palavra reitor, que ora foi utilizada para designar os governadores das províncias do Império Romano, ora para os mais altos dirigentes das “universitas”.

O curioso deste fato histórico é percebermos que o estudo sistematizado do Direito se iniciou a partir da reunião de juristas em torno de textos de natureza jurídica, que os organizou e sistematizou (glosas) de modo a criar um conjunto de explicações que dessem aos textos um enredo dogmático. Foi então substituída a antiga tradição romana de se reconhecer o direito a partir da sensação (prudência) de justiça (virtude moral) dos litigantes²³. Para Tércio Sampaio Ferraz Junior é “Neste confronto do texto estabelecido e do seu tratamento explicativo é que nasce a *Ciência do Direito* com seu caráter eminentemente *dogmático*”²⁴.

Dessa cultura dogmática do aprendizado jurídico decorreu a litigiosidade, pois se no embate das ideias – dialética – as partes jamais se convencem de que a outra está mais correta, e se dos fatos há sempre uma forma nova de interpretação que origina um suposto argumento lógico capaz de contrapor-se a outro argumento tão relevante quanto o primeiro, resulta daí a necessidade de se recorrer ao Estado para que seja declarado qual dos “direitos” é o que mais se aproxima do justo – e não mais para que se declare o único direito possível. Mesmo que submetida a controvérsia a um juiz, sua decisão é considerada pelas partes apenas mais um elemento dialético, um texto sem efetividade que apenas enseja a propositura de recurso, com o objetivo de que finalmente seja feita a justiça. E assim, sucessivamente, até que sejam exauridos os recursos ou as forças processuais para reverter a decisão judicial. E, ao final, apesar de toda a celeuma, ainda as partes se sentirão injustiçadas. Este, segundo José Renato Nalini, é um vício que permeia nossa educação jurídica desde a instituição da Faculdade de Direito em São Paulo e Olinda, em 1827:

“o padrão das Faculdades de Direito em atividade, não difere muito daqueles em vigor na Coimbra de 1827: aulas prelecionais, disciplinas compartimentadas, totalmente desvinculadas de uma visão holística. Mais significativo do que a estrutura preservada, todavia, é a concepção do que deva ser uma Faculdade de Direito. É a escola que ensina a litigar. A educação jurídica é eminentemente adversarial. Desde os primeiros semestres, os alunos são treinados ao litígio. A prática jurídica se resume ao exercício da advocacia em juízo. Pouco se investe na formação de um profissional da prevenção dos conflitos, habilitado em pacificar, apto a conciliar, a propor negociação ou a transação, além de inúmeras outras alternativas de resolução de conflitos que prescindam de uso da pesada e burocratizada máquina judicial.”²⁵

Portanto, há uma miopia social que reproduz uma série de equívocos quanto à compreensão de eficiência da Justiça, senão vejamos:

a) a eficiência não está apenas em incrementar o Judiciário de tecnologia e insumos para processamento de mais e mais ações e recursos, mas está justamente em criar instrumentos para a solução alternativa de controvérsias²⁶, desde que este esforço seja feito também no sentido de mostrar à sociedade que os resultados destes meios alternativos são tão válidos e eficientes (e justos) quanto as decisões dos tribunais²⁷;

b) de nada adianta treinar e educar os magistrados para que adotem soluções alternativas para os conflitos sem lhes dar instrumentos que lhes permitam exercer suas funções administrativas. É preciso que a Justiça seja administrada por pessoas capacitadas, especialmente formadas e vocacionadas para a atividade, vocação esta que pode ser estimulada ou desenvolvida desde a graduação;

c) as universidades devem se aproximar do Estado e com ele dialogar, de modo que sejam investigados os verdadeiros gargalos da eficiência, ao contrário do que se tem feito atualmente, que mais parece um sistema de tentativa e erro de impor mudanças internas nos cursos de Direito tentando adivinhar quais são as demandas mais recorrentes do Estado;

d) regionalizar o ensino do Direito para que, em áreas de certas concentrações, possam os profissionais serem talhados para atender aquela espécie de demanda com especificidade, assim como as áreas rurais, as marítimas, as portuárias, as turísticas etc. Essa especialização do profissional atuante leva qualidade aos tribunais, que se traduz em redução de aventuras jurídicas que ao final não se confirmam;

e) a despeito da necessidade de redução do número de recursos processuais, é importante que desde o ingresso na universidade o aluno tenha a consciência de que a decisão

judicial de 1ª instância não é mero ritual de passagem para os tribunais, como se dela não se pudesse extrair certeza do direito²⁸;

f) a universidades devem ensinar os futuros operadores a dizer para alguém que ela não possui direito, ao invés de ensiná-los a procurar “um direito” a qualquer custo para satisfação da sociedade litigante²⁹, de modo que as teses sejam reduzidas para as que realmente têm consistência e coerência lógica.

4. A Emenda Constitucional n.º 45/04 e a pressão da sociedade

As pressões exercidas pela sociedade por mudanças profundas no Judiciário brasileiro resultaram na aprovação da Emenda Constitucional n.º 45/04, que sob a denominação de “reforma do Judiciário”, teve muito mais como objetivo minimizar os efeitos das causas estruturais e processuais da “crise do Judiciário”.

Entre as causas estruturais são apontadas a incapacidade de gestão e a falta de planejamento das ações institucionais. Já as processuais giram em torno do excesso de recursos, os procedimentos nada céleres, a procedimentalização e a burocracia excessiva etc.

No entanto, muito se fala que a ineficiência e a morosidade da Justiça decorrem: a) do acúmulo de processos; b) da falta de funcionários; c) da ausência de infraestrutura; d) do baixo grau de utilização das tecnologias existentes.

Todavia, nada se fala da pouca atenção dedicada ao ensino de princípios e noções básicas de administração aos operadores do Direito (advogados, juízes, promotores, desembargadores e serventuários da Justiça).

Administrar é algo que fazemos todos os dias, involuntariamente. Segundo Peter Drucker³⁰, administrar é delegar, e a forma como são cumpridas as tarefas que delegamos atestam a eficiência ou não de nossa administração.

O setor público, em especial o Poder Judiciário, requer muito mais que o desenvolvimento de novas políticas públicas finalísticas, sendo necessário o desenvolvimento de modelos de gestão capazes de efetivamente gerar os resultados almejados pela sociedade contemporânea, incluindo empresas, universidades, trabalhadores e o próprio governo.

Como bem observa Irene Patricia Nohara, “a ideia de eficiência não deve se pautar apenas no aproveitamento de meios e recursos colocados à disposição dos agentes públicos; deve também abranger a relação dos meios utilizados e dos resultados obtidos em face das necessidades públicas existentes”³¹.

Nesse sentido, as ferramentas de gestão pública ganham especial realce e,

particularmente, os operadores do Direito que se tornam profissionais capazes de programar e manusear tais ferramentas de forma eficiente e inovadora assumem papel de destaque. A partir destas exigências concebeu-se um novo conceito de legalidade, passando de uma natureza meramente formal para uma de caráter material, em que se avalia a satisfação do interesse público quando os serviços são prestados com o primor desejado pela coletividade consumidora. Já não basta, portanto, que a lei crie ou estimule a eficiência. É preciso realizá-la, concreta e materialmente, de modo que a coletividade se sinta por ela alcançada.

O princípio da eficiência, para ser efetivo no âmbito da gestão da Justiça, necessita da participação e fiscalização da sociedade. Os gestores devem se utilizar de mecanismos adequados para concretizar seus objetivos, tais como capacitação de agentes públicos, melhoria nos processos administrativos, transparência, racionalização, valorização com base no mérito, produtividade e controle³².

Se por um lado a ineficiência da Justiça está na ausência de instrumentos que possibilitem a entidade de gerir a coisa pública, boa parte da culpa está justamente na falta de preparo técnico-administrativo dos encarregados de sua gestão.

Em que pese os concursos públicos selecionarem os melhores – tecnicamente falando –, como é de conhecimento geral, sobram vagas para juízes e promotores, pois, a despeito do grande número de faculdades de Direito, a qualidade dos profissionais e a exigência dos concursos faz com que a seleção se restrinja a poucos profissionais.

Contudo, este processo não tem por objetivo selecionar candidatos aptos a lidar as rotinas de sua atividade atípica de administrar e organizar o funcionamento de órgãos e repartições. Tudo isso, aliado à ausência de comprometimento com a eficiência, atrasa as atividades do Estado e torna cada vez mais distante a verdadeira reforma que precisamos, qual seja, a da postura dos agentes públicos.

A Emenda Constitucional n.º 45 é, portanto, um ponto de partida, da qual devem derivar todas as ações e políticas públicas, tanto no tocante à instrumentalização do Poder Judiciário, quanto à escolha dos profissionais encarregados de sua gestão. Sem este investimento não se estabelecerá uma via de mão-dupla, pois a sociedade cada vez mais clama por ordem, celeridade, economia, modernidade e outras características que possam satisfazer as necessidades essenciais e básicas da população.

5. A mudança começa na escola

Como dito alhures, o estudo sistematizado do Direito teve início com os glosadores,

que sistematizaram os textos antigos, substituindo a antiga tradição romana de se reconhecer o direito a partir dos fatos sociais. Passados vários séculos, superadas as Escolas da Exegese e Histórica do Direito, desembarcou a ciência no positivismo, do qual os cursos de Direito ainda não conseguiram se desvincular, repetindo as mesmas velhas fórmulas de ensino e preparo para o litígio.

Contudo, não basta apenas constar de documentos legais, como é o caso da Resolução CNE n.º 9/04, que o egresso formado pelos cursos de Direito deverão ter uma postura reflexiva e visão crítica que fomente a capacidade e a aptidão para a aprendizagem autônoma e dinâmica, indispensável ao exercício da ciência do Direito, da prestação da justiça e do desenvolvimento da cidadania, se ele não receber nos bancos escolares os conhecimentos necessários ao desenvolvimento desta aptidão.

É neste sentido a opinião de José Renato Nalini:

“um bacharel que seja fruto dessa nova concepção de ensino jurídico e que tenha desenvolvido a consciência de que a solução dos conflitos humanos não deve passar, necessariamente, pelos tribunais, mas pode ser moldada graças à persuasão, ao convencimento, à disposição para o diálogo, será um profissional da pacificação. E se vier a ser recrutado para atuar num dos compartimentos destinados às carreiras jurídicas não será o agente limitado e restrito, às praxes estiolantes de sua corporação, mais produzirá justiça de qualidade, mais adequada, mais célere, mais eficiente e eficaz e, por isso, verdadeiramente, efetiva”³³.

Para se alcançar o objetivo efetivamente desejado, é preciso que todos os envolvidos neste processo (alunos, professores e futuros profissionais da justiça), atentem para aquilo que Edgar Morin aponta como desafios para um novo conhecer, a inadequação “profunda e grave entre os saberes separados, fragmentados, compartimentados entre disciplinas, e, por outro lado, realidades ou problemas cada vez mais polidisciplinares, transversais, multidimensionais, transnacionais, globais, planetários”³⁴.

O atual ensino do Direito não leva em consideração as competências e habilidades que o novo mundo exige. Ele é, ainda, compartimentado, estanque e preza pelo ritualismo processual, sem, no entanto, dar aos futuros operadores ferramentas que os permitam mudar sua estrutura mental no sentido de aprender a apreender o novo.

É preciso que os currículos dos cursos de Direito não apenas formem profissionais voltados para a utilização de meios de solução não processuais de conflito, mas que estejam aptos a evitar o conflito³⁵.

Há que se reconhecer que a inclusão obrigatória de disciplinas propedêuticas nos

currículos dos cursos foi um grande avanço, pois as novas gerações de bacharéis tornaram-se, pelo menos formalmente, mais humanas. O mesmo, no entanto, não ocorreu com a inserção de conteúdos, ainda que em atividades extracurriculares, que permitam ao profissional uma visão, ainda que superficial, da ciência da administração, o que reflete diretamente na (in) eficiência da Justiça.

Não é dado aos futuros profissionais do direito conhecerem conceitos que são basilares na administração, seja ela pública ou privada. Neste particular aspecto, importa ressaltar a antinomia existente entre os conceitos de eficiência na administração pública e naquela não estatal.

Eficiência para a administração pública, como já ressaltado, significa apenas estar de acordo com o princípio insculpido no art. 37 da Constituição Federal, ou seja, a subsunção do fato à legislação que rege os atos públicos.

Eficiência para a administração privada, em uma análise superficial, é fazer mais com menos. É utilizar conhecimentos próprios das ciências gerenciais para organizar suas atividades meio e fim. É trabalhar com ferramentas que propiciem uma contínua melhora nos resultados, sejam elas de caráter técnico operacional como, por exemplo, o controle de custos, o planejamento estratégico, a organização e métodos, o uso correto da tecnologia (e não apenas a compra de equipamentos), mas também é cuidar do ser humano, expressão última de toda atividade seja ela pública ou privada.

Cuidar do ser humano é cuidar da dignidade da pessoa, que nas palavras de Vladimir Oliveira da Silveira e Maria Mendez Rocasolano “concretiza-se por intermédio de outros valores: justiça, vida, liberdade, igualdade, segurança e solidariedade – que são dimensões básicas da pessoa”³⁶.

Tais valores somente estarão completos se os envolvidos no trato com a gestão da Justiça se submeterem desde o banco escolar àqueles desafios que encontrarão na vida real e que são justamente suprimidos dos gestores públicos em face das garantias e atributos próprios das carreiras públicas.

Os gestores públicos, e aí se incluem os da Justiça, ainda que queiram não podem pautar suas ações baseadas em modismos ou conceitos que pela própria dinâmica da atividade estatal não se coadunam com o espírito democrático que permeia a administração, sob pena de se criar um abismo entre o Estado e a sociedade, rompendo a estrutura do estado democrático e ferindo mortalmente a legitimidade das ações públicas.

Neste sentido, Irene Patricia Nohara realça que “a democracia é um processo que se aperfeiçoa na prática. Assim, conforme os participantes forem sentindo que suas opiniões

influenciam nas decisões do governo, dentro da noção de persuasão racional (...), eles acabam se interessando mais pelas questões coletivas”³⁷.

Para que conceitos como motivação, liderança, foco no resultado e trabalho em equipe sejam reconhecidos e reputados válidos pelos gestores públicos, mormente porque não obrigados legalmente a aplicar tais conceitos é preciso “ecologizar” as disciplinas, isto é, “levar em conta tudo que lhes é contextual, inclusive as condições culturais e sociais, ou seja, ver em que meio elas nascem, levantam problemas, ficam esclerosadas e transformam-se. É necessário também “metadisciplinar”; o termo meta significando ultrapassar e conservar. Não se pode demolir o que as disciplinas criaram; não se pode romper todo o fechamento: há o problema da disciplina, o problema da ciência, bem como o problema da vida; é preciso que uma disciplina seja, ao mesmo tempo, aberta e fechada”³⁸.

Claro que as faculdades de Direito não são as únicas responsáveis pela implementação de mudanças que levem à eficiência do serviço público; também a Administração deve oferecer as condições necessárias para que o aparelho estatal seja menos burocrático e mais moderno em sua estrutura e modo de atuar. Desta forma, deve profissionalizar seu pessoal, incentivar novos modelos de gestão que priorizem a agilidade e produtividade, com o devido respeito aos demais princípios constitucionais. Havendo esta contrapartida, é possível exigir das faculdades a integração de suas matrizes curriculares com as reais necessidades do Estado, e exigir do Estado a devida atenção às demandas oriundas da sociedade.

Tudo isso somente será possível com a mudança no paradigma da educação ritualística e formal do direito. Ensinar o direito deve ser muito mais do que alinhar conteúdos e dispô-los em grande curriculares dando-lhes nomenclaturas novas ou propondo rupturas.

O ensino do Direito deve objetivar a formação de um profissional com vasto conhecimento técnico da ciência do Direito e com a resiliência³⁹ necessária para se amoldar as condições que cada caso lhe exige. Deve objetivar a formar um profissional que veja “a floresta e não apenas a árvore” aqui entendida a floresta como sendo a gama de possibilidades que as relações humanas e profissionais ensejam e a árvore como sendo o mundo próprio e único do direito, com seus ritualismos, procedimentos, tendo o processo não como instrumento de pacificação social, mas um fim em si mesmo.

Nas palavras de José Renato Nalini “O leque de possibilidades precisa estar disponível ao alunado. Formar cada estudante, com foco em sua inclinação aptidão ou tendência, rumo a descoberta da vocação”⁴⁰. Ser aprovado em concurso público para os cargos de juiz, promotor, defensor, entre outras carreiras postas à disposição do bacharel em

direito, não significa dizer que o aprovado terá “aptidão ou tendência” para a gestão das rotinas administrativas e, porque não dizer, gerenciais que o dia a dia da profissão exige. Aliás, este não é um problema apenas das carreiras públicas: o advogado também não é treinado para gerir o próprio escritório profissional.

Se no início da carreira a falta de conhecimentos basilares das ciências gerenciais atrapalha a vida dos profissionais jurídicos, na maturidade profissional, então, ela influi diretamente na morosidade dos serviços prestados e faz aumentar a ineficiência.

Em vários países do mundo e no Brasil em especial, tanto na vida pública quanto privada a ascensão profissional se dá com a passagem do exercício da função técnica individual para a gestão, seja de pessoas ou de projetos.

Esta passagem nem sempre é objetivada pelo profissional ou o é, mas ele não tem o perfil exigido ou não desenvolveu os conhecimentos necessários, o que reflete na perda de produtividade e na qualidade do serviço prestado.

Como exemplo, podemos citar o caso do bacharel em direito, preparado tecnicamente, aprovado em concurso público para o cargo de juiz e que não tem nenhuma aptidão para a gestão de pessoas e que se vê obrigado a cuidar de uma serventia, gerindo pessoas e realizando atividades que nada têm a ver com o seu objetivo inicial, qual seja, dizer o direito por meio do processo.

São os gestores que dão o ritmo e impõem as metas e objetivos a serem alcançados por todos os envolvidos na prestação jurisdicional, direta ou indiretamente, daí a importância de se medir e alinhar os conhecimentos técnicos e pessoais dos gestores e colaboradores com o planejamento estratégico.

Nesse contexto, até que mudanças na estrutura curricular dos cursos de graduação em direito possam dar ao bacharel os instrumentos mínimos para que possa ele desenvolver suas funções atípicas de administrar, a adoção da carreira em Y é uma alternativa que se mostra interessante.

Por seu formato duplo, a carreira em Y se apresenta como um plano de desenvolvimento que oferece, a partir de determinada senioridade, mobilidade ascendente aos profissionais sem requerer que eles sejam obrigatoriamente alocados em posições de supervisão ou gerência para crescer hierarquicamente⁴¹, conforme proposta abaixo⁴²:



Durante muito tempo as empresas e os profissionais só tinham um plano de crescimento individual: num determinado momento o bom funcionário com alguns anos de casa assumiria uma gerência, diretoria e assim por diante. Teria como responsabilidade gerenciar uma equipe, participar de decisões mais estratégicas e voltadas para os resultados financeiros da empresa.

O que aconteceu nas duas últimas décadas é que a tecnologia da informação, a necessidade de inovação para ser competitivo no mercado, acabou por valorizar profissionais que tinham um excelente desempenho como desenvolvedores de projetos, uma trajetória acadêmica de peso, um perfil para pesquisa e planejamento, mas não necessariamente de liderança de equipe.

A importância desse profissional, “um especialista”, passou a ser muito mais valorizada por sua importância e mais respeitada na sua vocação. Afinal, para ser melhor remunerado o único caminho é a gerência? O que convencionamos aqui chamar de a “síndrome do dono do escritório”, ou seja, somente chegando à gerência ou sendo o dono do escritório é que o profissional técnico da área jurídica pode obter ascensão profissional e financeira.

Não parece que esse seja o melhor caminho. O melhor seria observar a trajetória do profissional e mapear com certa antecedência se ele ocupará um papel de líder de equipe ou de um especialista.

6. Conclusões

O princípio da eficiência contido no art. 37, “caput”, da Constituição Federal estabelece obrigação à administração pública de todos os poderes e para todos os níveis federativos.

A eficiência se impõe também sobre a atividade judiciária, na medida em que é considerado serviço público essencial.

A deficiência da Justiça pode ser apontada em três aspectos: o Judiciário, os integrantes do Judiciário e os operadores do Direito. No primeiro caso, há que serem feitos investimentos por parte do Estado, dotando a Administração Judiciária com equipamentos, recursos e instrumentos que possam colocá-la em posição de igualdade com as necessidades da coletividade.

Nos demais casos há, muito mais do que um problema meramente técnico, um problema que se (de)forma já nas faculdades de Direito, que preparam os operadores tão somente para a litigiosidade.

Há, por isso mesmo, uma demanda crescente que faz eclodir na sociedade a obrigação de dotar os operadores do Direito e da gestão da Justiça com os subsídios necessários para que possam realizar a melhor justiça sem a necessidade de se confrontarem em juízo.

Mais do isso, é preciso mudar o paradigma da educação meramente dogmática e caminhar a uma educação integrativa, não compartimentada, capaz de despertar no estudante a consciência de a justiça pode ser realizada sem o espírito da adversidade.

Para tanto, propõe-se que os operadores do Direito sejam educados com matérias relativas a administração, assim como controle de custos, gestão de pessoas e do tempo, métodos organizacionais, motivação e liderança entre outras, necessárias para despertar administradores da justiça, capazes de superar a mera instrumentalidade e a processualidade para uma gestão efetivamente harmônica dos interesses conflitantes.

REFERÊNCIAS

ALVES JUNIOR, Francisco. *O princípio da eficiência e o Poder Judiciário*. Revista da Escola Superior da Magistratura de Sergipe – ESMESE. Número 5, 2003.

- ARAGÃO, Alexandre Santos. *O princípio da eficiência*. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Número 4 – nov/dez/2005 e jan/2006. Salvador: disponível em www.direitodoestado.com, acesso em 23.3.2012.
- BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. 9ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 5.ª edição. Coimbra: Livraria Almedina, 1991.
- CARVALHO. Paulo de Barros. *Apostila de Filosofia do Direito I – Lógica Jurídica*. Curso de Mestrado e Doutorado, PUC/SP, 1998.
- CESARE, Steven J.; THORNTON, Coleen. *Human resource management and the specialist/generalist issue*. Journal of Managerial Psychology, v.8, n.3, p.31-40, 1993.
- COUTO, Mônica Bonetti e SANCHES, Samyra Haydêe Dal Farra Napolini. *Matrizes epistemológicas da ciência do Direito que se conhece e ensina no Brasil*. Anais do XX Congresso Nacional do CONPEDI, 2011.
- DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito Administrativo*. 24ª edição. São Paulo: Atlas, 2011.
- DRUCKER, Peter Ferdinand. *Introdução à Administração*. São Paulo: Thomson Pioneira, 2001.
- FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *A ciência do direito*. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.
- GASPARINI. Diógenes. *Direito Administrativo*. 16ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MADEIRA, José Maria Pinheiro. *Administração Pública*. 10ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 5ª edição. São Paulo: RT, 2009.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24ª edição. São Paulo: Malheiros, 1999.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MORIN, A *Cabeça Bem Feita – Repensar a Reforma Reformar o Pensamento*. Tradução: Eloá Jacobina. 8ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- NALINI, José Renato. *Há esperança de justiça eficiente?*. in SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; MEZZARROBA, Orides (coord.). *Justiça e [o paradigma da] eficiência*. Coleção Justiça, Empresa e sustentabilidade. Volume 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 128
- NEVES. Marcelo. *A constituição simbólica*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.
- NOHARA, Irene Patricia. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2011.
- _____. *Consensualidade e gestão democrática do interesse público no Direito*

Administrativo contemporâneo. Anais do XX Congresso Nacional do CONPEDI, 2011.

SCAFF, Fernando Facury. *Ensino Jurídico: O Controle Público e Social da Atividade Educacional*. in *OAB Recomenda: Um Retrato dos Cursos Jurídicos*. Brasília: Conselho Federal da OAB, 2001.

WEHLING, Arno e WEHLING, Maria José. *Direito e Justiça no Brasil Colonial: O Tribunal da Relação do Rio de Janeiro (1751-1808)*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

¹ Paulo de Barros Carvalho conceitua signo como uma “unidade de um sistema que permite a comunicação inter-humana”, e aponta três características dos signos, a saber: o suporte físico, o significado e a significação. O suporte físico dos signos está retratado nas palavras, sejam elas faladas ou escritas. O significado, a seu turno, é a relação que se estabelece entre o signo com algum elemento do mundo exterior ou interior, concreto ou não. É o correspondente fático do signo. Já a significação é a noção, ideia ou conceito que o signo suscitará na mente de cada um. A significação, portanto, depende precipuamente da posição de seu intérprete (*Apostila de Filosofia do Direito I – Lógica Jurídica*. Curso de Mestrado e Doutorado, PUC/SP, 1998, p. 12).

² O que é eficiente para uma determinada organização não necessariamente é eficiente para outra. E, mesmo que diferentes organizações possam ter níveis semelhantes de eficiência, ainda assim uma poderá ser considerada mais eficiente do que outra de acordo com a posição social, cultural ou econômica, ou, ainda, pelo grau de exigibilidade daquele que utiliza uma e outra.

³ José Canotilho ressalta a importância do “referente” no processo de interpretação da norma. Para ele “relevante para o processo concretizador não é apenas a delimitação do âmbito normativo a partir do texto da norma. O significado do texto aponta para um referente, para um universo material, cuja análise é fundamental num processo de concretização que aspira não apenas a uma racionalidade formal (como o positivismo) mas também a uma *racionalidade material*. Compreende-se, pois, que: (1) seja necessário delimitar um *domínio ou sector de norma* constituído por uma quantidade de determinados elementos de facto (dados reais); (2) os elementos do domínio da norma são de diferente natureza (jurídicos, económicos, sociais, psicológicos, sociológicos); (3) a análise do domínio da norma é tanto mais necessária: (a) quanto mais uma norma reenvie para elementos não-jurídicos e, por conseguinte, o *resultado* de concretização da norma dependa, em larga medida, da análise empírica do domínio da norma; (b) quanto mais uma norma é aberta, carecendo, por conseguinte, de concretização posterior, através dos órgãos legislativos” (*Direito Constitucional*. 5.^a edição. Coimbra: Livraria Almedina, 1991, p. 227).

⁴ Como bem adverte Irene Patricia Nohara, “No âmbito privado, as empresas devem ser sensíveis às modificações do mercado; já os órgãos que prestam serviços públicos demandam uma certa padronização para o alcance de progressiva universalização, impessoalidade e, acima de tudo, continuidade na satisfação ne necessidades coletivas. (...) Devem-se evitar, portanto, irrefletidas comparações da eficiência exigida no setor privado com a eficiência necessária ao setor público, pois os objetivos (fins) visados são, por vezes, diferentes”. (*Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 90)

⁵ Similar obrigação pode ser encontrada no art. 2º, “caput”, da Lei n.º 9.874/99: “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.”

⁶ “MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. ANISTIA POLÍTICA. ATO OMISSIVO DO MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA. PORTARIA PREVISTA NA LEI 10.559/2002. AUSÊNCIA DE EDIÇÃO. OMISSÃO CONFIGURADA. PRAZO DE SESSENTA DIAS PARA CONCLUSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. 1. Nos termos dos arts. 10 e 12 da Lei n.º 10.559/2002 (Lei de Anistia), a competência para decidir acerca dos pedidos de reconhecimento de anistia política é única e exclusiva do Ministro de Estado da Justiça, que pode, para esse fim, servir-se, na formação de sua convicção, do parecer elaborado pela Comissão de Anistia, assim como de outros órgãos de assessoramento. 2. O Ministro da Justiça não está vinculado à manifestação da Comissão de Anistia, que tem como função precípua assessorar o Sr.

Ministro de Estado na competência que lhe foi atribuída pela Lei n.º 10.559/2002. 3. Em homenagem ao princípio da eficiência, é forçoso concluir que a autoridade impetrada, no exercício da atividade administrativa, deve manifestar-se acerca dos requerimentos de anistia em tempo razoável, sendo-lhe vedado postergar, indefinidamente, a conclusão do procedimento administrativo, sob pena de caracterização de abuso de poder. 4. A atividade administrativa deve ser pautada, mormente em casos como o presente, de reparação de evidentes injustiças outrora perpetradas pela Administração Pública, pela eficiência, que pressupõe, necessariamente, plena e célere satisfação dos pleitos dos administrados. 5. Levando-se em consideração o teor das informações prestadas em abril de 2007, afirmando que "os autos foram encaminhados para o setor de finalização, onde aguarda a feitura do Ato Ministerial com o conseqüente julgamento e divulgação", assim como o fato de que não há notícia nos acerca da intimação deste ato até a presente data, afigura-se desarrazoada a demora na finalização do processo administrativo do impetrante. 6. Na esteira dos precedentes desta Corte, impõe-se a concessão da segurança para determinar que a autoridade coatora profira, no prazo de 60 (sessenta) dias, decisão no processo administrativo do impetrante, como entender de direito. 7. Ordem de segurança parcialmente concedida." (STJ – Mandado de Segurança n.º 12.701/DF – 3ª Seção – Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura – julgado em 23.2.2011)

⁷ De acordo com Marcelo Neves “a Constituição em sentido especificamente moderno apresenta-se como uma via de ‘prestações’ recíprocas e, sobretudo, como mecanismo de interpenetração (ou mesmo de interferências) entre dois sistemas sociais autônomos, a política e o direito, na medida em que ela possibilita uma solução jurídica do problema de autorreferência do sistema político e, ao mesmo tempo, uma solução política do problema de autorreferência do sistema jurídico”. (*A constituição simbólica*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, p. 65)

⁸ A este respeito, merece citação o trabalho de Alexandre Santos Aragão, que ressalta que “o Princípio da Eficiência de forma alguma visa a mitigar ou ponderar o Princípio da Legalidade, mas sim a embeber a legalidade de uma nova lógica, determinando a insurgência de uma legalidade finalística e material – dos resultados práticos alcançados –, e não mais uma legalidade meramente formal e abstrata”. (*O princípio da eficiência*. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Número 4 – nov/dez/2005 e jan/2006. Salvador: disponível em www.direitodoestado.com, acesso em 23.3.2012, p. 4)

⁹ *Curso de Direito Administrativo*. 26ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 122.

¹⁰ *Direito Administrativo Brasileiro*. 24ª edição. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 89

¹¹ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 5ª edição. São Paulo: RT, p. 152.

¹² A esse respeito, leia-se Maria Sylvia Zanella Di Pietro, para quem a eficiência é dividida em dois aspectos: “pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público”. (*Direito Administrativo*. 24ª edição. São Paulo: Atlas, 2011, p. 84).

¹³ “É o que ocorre se solicitada a instalação de um pára-raios numa escola. O Estado procrastina a instalação. Nesse tempo, ocorre a queda de raio que causa prejuízo aos alunos. O Estado, apurada a culpa, deve indenizar os prejudicados. Nesse sentido já se manifestou o STF ao interpretar o art. 194 da Constituição de 1946. Com efeito, estabeleceu esse pretório que ‘a administração pública responde civilmente pela inércia em atender a uma situação que exige a sua presença para evitar a ocorrência danosa’ (RDA, 97:177).” (*Direito Administrativo*. 16ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 76)

¹⁴ A história mostra que os magistrados no Brasil sempre acumularam funções típicas com atípicas, como mostram Arno Wehling e Maria José Wehling: “No Brasil, em circunstâncias especiais, ocorreu o alargamento das atribuições dos juízes ordinários e a extensão da matéria julgada. Assim, na região mineradora, Rodolfo Garcia já observou que os magistrados municipais deveriam ser capazes de administrar a justiça além da competência concedida pelas Ordenações Filipinas.” (*Direito e Justiça no Brasil Colonial: O Tribunal da Relação do Rio de Janeiro (1751-1808)*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 62)

¹⁵ Art. 35 – São deveres do magistrado:

-
- I – Cumprir e fazer cumprir, com independência, serenidade e exatidão, as disposições legais e os atos de ofício;
II – não exceder injustificadamente os prazos para sentenciar ou despachar;
III – determinar as providências necessárias para os atos processuais se realizem nos prazos legais;
IV – tratar com urbanidade as partes, os membros do Ministério Público, os advogados, as testemunhas, os funcionários e auxiliares da Justiça, e atender aos que o procurarem, a qualquer momento, quando se trate de providência que reclame e possibilite solução de urgência.
V – residir na sede da Comarca salvo autorização do órgão disciplinar a que estiver subordinado;
VI – comparecer pontualmente à hora de iniciar-se o expediente ou a sessão, e não se ausentar injustificadamente antes de seu término;
VII – exercer assídua fiscalização sobre os subordinados, especialmente no que se refere à cobrança de custas e emolumentos, embora não haja reclamação das partes;
VIII – manter conduta irrepreensível na vida pública e particular.

¹⁶ O texto é citado em ALVES JUNIOR, Francisco. *O princípio da eficiência e o Poder Judiciário*. Revista da Escola Superior da Magistratura de Sergipe – ESMESE. Número 5, 2003, p. 113/4.

¹⁷ Levantamento feito pelo Conselho Nacional de Justiça em 2010 constatou que cada magistrado da Justiça Estadual sentenciou em 2010, em média, 1.336 processos. O Rio de Janeiro foi o Estado com mais sentenças proferidas por magistrado em média: 4.212. Este valor corresponde ao triplo da média da Justiça Estadual. Comparando-se o ano de 2010 em relação a 2009 houve uma redução na média nacional de produtividade de 13%, passando de 1.540 para 1.336 processos julgados em média. Contudo, mesmo que estes números pareçam ser elevadíssimos, aponta o CNJ que há no Brasil uma enorme taxa de congestionamento. Cada juiz do TJ-RJ possui 18 mil processos, representando 17% do total de casos pendentes no Brasil. Em São Paulo, cada juiz possui aproximadamente 10 mil processos. A taxa de congestionamento é alta em todos os Estados. A taxa de congestionamento mede, em percentual, a relação entre o número de processos entrados e solucionados num ano. Na Justiça Estadual a média foi de 60%, ou seja, dos processos tramitados em 2010, 40% deles irá se acumular para o ano seguinte. A taxa de congestionamento do Rio de Janeiro foi de 62,2%, uma das mais elevadas do Brasil, considerando se tratar de justiça de grande porte, ou seja, nem mesmo a enorme quantidade de processos julgados por magistrado fez reduzir a taxa de congestionamento da justiça carioca. Ponto favorável está no Rio Grande do Sul, que registra o 4º menor índice de congestionamento, a despeito de se tratar de tribunal também considerado de grande porte: 35,9%. Na Paraíba, cujos magistrados tiveram uma das menores taxas de produtividade, julgando 825 processos em média, curiosamente tem a mais elevada taxa de congestionamento: 76,6%. (disponível em www.cnj.jus.br, acessado em 24.3.2012)

¹⁸ Não se nega que tanto o Poder Judiciário (estrutura) quanto seus magistrados também devem ser objeto de ações por parte do Estado.

¹⁹ *Curso de Direito Administrativo*. 26ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 683.

²⁰ “I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo; II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua; III – incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive; IV – promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação; V – suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração; VI – estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade; VII – promover a extensão, aberta à população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.”

²¹ “L'origine dell'Università di Bologna è attribuita all'anno 1088, data convenzionale fissata da un comitato di storici guidato da Giosuè Carducci” (informação extraída diretamente do website da Università di Bologna, em www.unibo.it, acessada em 24.3.2012)

²² De acordo com Tércio Sampaio Ferraz Junior “Podemos dizer, de certo modo que a chamada *Ciência europeia* do Direito nasce propriamente em Bolonha, no século XI. Este nascimento é condicionado por alguns fatos históricos importantes, como o aparecimento, provavelmente naquela cidade e naquele século, de uma resenha crítica dos Digestos justinianeus (littera Boloniensis) transformados em texto escolar do *jus civile* europeu, e isto numa região em que os azares históricos fizeram sede de conservação da *ideia romana*, da *Cúria* e de cidades *com consciência nacional e escolar*.” (A *ciência do direito*. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2010, p. 21)

²³ Conforme Mônica Bonetti e Samyra Sanches “Aqui surge a possibilidade de um deslocamento do lugar do Direito, que passa a ser encontrado não mais nos fatos concretos, mas nas normas que fornecerão os critérios para posterior julgamento dos fatos”. (*Matrizes epistemológicas da ciência do Direito que se conhece e ensina no Brasil*. Anais do XX Congresso Nacional do CONPEDI, 2011, p. 7.731)

²⁴ *A ciência do direito*. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2010, p. 21

²⁵ *Há esperança de justiça eficiente?*. in SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; MEZZARROBA, Ordes (coord.). *Justiça e [o paradigma da] eficiência*. Coleção *Justiça, Empresa e sustentabilidade*. Volume 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 128.

²⁶ Numa interessante reflexão, José Renato Nalini demonstra que “Numericamente, o volume invencível de processos oriundos do Governo é o das execuções fiscais. O Judiciário faz o papel ridículo de cobrador das dívidas da Administração Pública. Esta encaminha à Justiça milhões de certidões da dívida ativa e a Justiça precisa localizar o devedor, fazer a penhora de seus bens, executá-lo e proceder à complexa e ineficiente série de atos tendentes a recuperar para o Erário aquilo que ele deixou de receber. Em pleno curso das execuções, o Judiciário é surpreendido pela anistia concedida pelo exequente, convicto de que não vale a pena insistir em recebimento de débitos insignificantes. O setor das execuções fiscais é autofágico, no sentido de que é mais dispendioso mantê-lo do que deixar de receber dívidas. Mesmo assim, ambas as partes se acomodam a essa realidade kafkiana e nada se faz para alterar a situação caótica”. Da leitura deste trecho é de se perguntar quem é mais culpado pela inviabilidade da eficiência do Judiciário? O próprio Judiciário, que precisa de milhões de reais para manter o funcionamento de sua estrutura, da Administração que é naturalmente má-cobrador ou da consciência do devedor, que insiste em permanecer alheio às obrigações tributárias? (*op. cit.*, p. 130)

²⁷ Um bom começo seria um reposicionamento dos grandes litigantes, dentre os quais o próprio Estado. Levantamento feito pelo Conselho Nacional de Justiça sobre os 100 maiores litigantes de cada esfera judicial em março de 2010 mostrou que o setor público continua sendo o maior “cliente” do Poder Judiciário. Na **Justiça Federal**, por exemplo, dentre os 100 maiores litigantes o INSS ocupa a 1ª colocação com 43,12% dos processos em trâmite; em 2º lugar a Fazenda Nacional, com 15,65%; e, na 3ª colocação, a União, com 14,52%. Entre os bancos, a Caixa Econômica Federal ocupa a 1ª colocação, com 18,64%, bem à frente do 2º colocado, o Banco do Brasil, que dentre os 100 maiores litigantes possui apenas 0,14% das ações em curso. Na **Justiça do Trabalho** o setor público federal corresponde a 27% das ações em trâmite, ao passo em que os bancos são responsáveis por 21%, a indústria 19%, a telefonia 8% e o setor público estadual 7%. A União é responsável por 16,8% das ações em trâmite na justiça especializada, ao passo em que a Caixa Econômica e o Banco do Brasil têm participação de 5,29% e 4,82%, respectivamente, representando quase a metade da demanda dos bancos na Justiça do Trabalho. O Estado só não é responsável pelo maior número de ações na **Justiça Estadual**, que é liderada por bancos, com 53,5% das ações, seguida pelos setores públicos estadual e municipal, com 14% e 10%, respectivamente. Nos Estados, o Banco Itaú, o Bradesco e o Banco do Brasil detêm 32,83% das ações em curso; o INSS é, nos Estados, o maior litigante público, com 6% do total de ações, seguida pelo Estado do Rio Grande do Sul, com 7,7%. O levantamento completo pode ser obtido em www.cnj.jus.br, acessado em 24.3.2012.

²⁸ Assim ocorre, por exemplo, com o agravo de instrumento ou com o recurso em sentido estrito, que nada mais são do que recursos interpostos contra a decisão do magistrado de primeiro grau, não talvez por que não se a respeite, mas porque se espera sempre uma segunda opinião por parte do tribunal.

²⁹ Conforme José Renato Nalini, “As Faculdades de Direito precisam ser escolas preocupadas com a preparação de um profissional voltado a atender à vocação cidadão da Carta e a concretizar a promessa do constituinte de implementar no Brasil uma Democracia Participativa. No momento em que o advogado optar pelas alternativas

não judiciais à resolução de conflitos, estará formando um cidadão capaz de dialogar, de se colocar no lugar do outro e de chegar ao possível acordo. Solução muito mais ética, porque autônoma, do que a decisão judicial, sempre heterônoma à vontade das partes”. (op. cit., p. 132)

³⁰ *Iniciação à administração*. São Paulo: Thomson Pioneira, 2001, p. 145.

³¹ *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 89.

³² Uadi Lammêgo Bulos elenca 7 pontos que, de acordo com sua interpretação a respeito dos “Sete Princípios da Vida Pública”, apresentados, em maio de 1995 pelo Primeiro-Ministro Britânico, compõem a eficiência das gestão pública, a saber: “1º) *interesse público* – finalidade básica da Administração, mas que também dá espaço ao setor público não estatal, abrindo oportunidade à proliferação de entes intermédios (agências executivas, agências reguladoras e organizações sociais de colaboração); 2º) *integridade* – retrata a independência funcional dos titulares dos cargos públicos, de não cederem a pressões que possam comprometer a execução de seus deveres; 3º) *objetividade* – traduz a busca de resultados positivos para o administrado, perseguindo o alto padrão de qualidade dos serviços públicos; 4º) *responsabilidade (accountability)* – envolve a submissão de entidades sociais, órgãos e agentes públicos na fiscalização da moralidade administrativa; 5º) *transparência* – é a lisura e neutralidade na tomada de decisões, no acesso às informações, na motivação dos atos administrativos, na política de gerenciamento do Estado, na desburocratização da *res publica*; 6º) *honestidade* – diz respeito à conduta proba e imparcial dos agentes públicos, isenta de vícios ilegais e imorais; 7º) *liderança* – importa no exemplo daqueles que se destacam pela seriedade, competência e rendimento funcional.” (*Constituição Federal Anotada*. 9ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009, p.647)

³³ Op. cit., p. 139.

³⁴ *A Cabeça Bem Feita – Repensar a Reforma Reformar o Pensamento*. Tradução: Eloá Jacobina. 8ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 13.

³⁵ Conforme Fernando Facury Scaff “uma melhor ou pior formação desses profissionais acarretará uma diferente formação da sociedade e do aparelho tecnoburocrático do Estado na administração da Justiça. Um melhor Poder Judiciário passa inegavelmente pela melhoria do ensino jurídico em nosso país. Um Poder Judiciário que tenha por objetivo reverter as exclusões existentes em nossa sociedade, que esteja preocupado com o exercício da cidadania, em que o respeito à Constituição esteja no centro das atenções. Um Poder Judiciário desse jaez não surge das prateleiras empoeiradas de sábios medievais, nem de concessões celestes. Essa formação deve ser objeto do ensino nas faculdades de Direito e dos trabalhos acadêmicos delas resultantes, e não apenas da análise da dogmática jurídica, que acaba por ser revogada através de uma singela pincelada de caneta de autoridades de plantão. O cerne da discussão nas Escolas de Direito deve ser a busca pela Justiça e pelo seu acesso, e não para a singela memorização do prazo de agravo de instrumento (uso-o apenas como exemplo).” (*Ensino Jurídico: O Controle Público e Social da Atividade Educacional*. in *OAB Recomenda: Um Retrato dos Cursos Jurídicos*. Brasília: Conselho Federal da OAB, 2001, pp. 63/4)

³⁶ *Direitos Humanos, Conceitos, Significados e Funções*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 221.

³⁷ *Consensualidade e gestão democrática do interesse público no Direito Administrativo contemporâneo*. Anais do XX Congresso Nacional do CONPEDI, 2011, p. 2.950.

³⁸ Op. cit., p. 115.

³⁹ Conforme a enciclopédia livre Wikipedia, “resiliência é um conceito psicológico emprestado da física, definido como a capacidade de o indivíduo lidar com problemas, superar obstáculos ou resistir à pressão de situações adversas - choque, estresse etc. - sem entrar em surto psicológico. No entanto, Job (2003), que estudou a resiliência em organizações, argumenta que a resiliência se trata de uma tomada de decisão quando alguém depara com um contexto entre a tensão do ambiente e a vontade de vencer. Essas decisões propiciam forças na pessoa para enfrentar a adversidade. Assim entendido, pode-se considerar que a resiliência é uma combinação de fatores que propiciam ao ser humano condições para enfrentar e superar problemas e adversidades”. (em www.pt.wikipedia.org, acessada em 27.3.2012)

⁴⁰ Op. cit., p. 138.

⁴¹ CESARE, Steven J.; THORNTON, Coleen. *Human resource management and the specialist/generalist issue*. Journal of Managerial Psychology. V. 8, Number 3, 1993, pp. 31-40.

⁴² Figura 1. Carreira em linha versus carreira em Y. A nomenclatura e a ordem de senioridade dos cargos variam conforme a política de cargos da empresa.