

**INTERPRETAÇÕES SOBRE A HISTÓRIA DO ORÇAMENTO JUDICIÁRIO NO RIO GRANDE DO SUL
(1874-1990)***

**INTERPRETATIONS ON THE HISTORY OF THE JUDICIARY BUDGET IN THE RIO GRANDE DO SUL
(1874-1990)**

*GUNTER AXT***

Resumo

Este artigo aborda a evolução do orçamento do Judiciário, de 1874 a 1990, relacionando-a a questões políticas e institucionais.

Palavras-chave

Finanças – Orçamento – Judiciário – Política

Abstract

This article approaches the evolution of the budget of the Judiciary one, of 1874 the 1990, relating it it questions institucional politics and.

Keywords

Finances – Budget – Judiciary - Politics

Introdução

Em um artigo publicado em 1985 na Revista Processo, o sociólogo Boaventura de Souza Santos (Souza Santos, 1985; 1989: 60), lente dos estudos jurídicos no mundo, celebrava a então recente criação do Centro de Estudos Judiciários e do Gabinete de Estudos Jurídico-Sociais, em Portugal, identificando nestas iniciativas um instrumento privilegiado para sistematizar e disponibilizar o conhecimento sobre a administração da Justiça, condição, segundo o pensador, estratégica para que se possa avançar na democratização da Justiça em época hodierna. Para Boaventura Santos, esta seria, aliás, a principal contribuição que a chamada sociologia jurídica teria a

* Artigo recebido em 15.01.2003.

** Doutor em História Social pela USP e consultor do Memorial do Judiciário e do Memorial do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul.

dar ao Judiciário e à cidadania. Na mesma ótica, o

Desembargador Cláudio Baldino Maciel, Presidente da Associação Brasileira de Magistrados, identificou, em entrevista ao Jornal Zero Hora, no dia 20 de janeiro de 2003, às vésperas da instalação do 2º Fórum Mundial de Juizes, como um dos problemas cruciais da Justiça no Brasil o desconhecimento da população em relação ao Judiciário: “o Judiciário ainda precisa abrir mais as portas”, disse (Maciel, 2003).

As atividades desenvolvidas pelo Memorial do Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul alinham-se com esta filosofia, na medida em que, por meio de pesquisas historiográficas, sociológicas e jurídicas, procuram concorrer para aprofundar o conhecimento sobre as práticas e sobre a administração da Justiça, divulgando-o tanto no interior da magistratura quanto fora dela e constituindo, dessa forma, uma parcela de contribuição ao processo de democratização da Justiça. O investimento sistemático da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em um centro de pesquisas de caráter técnico e especializado como o Memorial reforça o compromisso, não com a construção de uma memória corporativista e laudatória, mas com a discussão isenta e transparente da identidade institucional do Poder (Axt, 2002), o que certamente constitui-se em peça fundamental na engrenagem que nos permitirá democratizar ainda mais a Justiça em nosso País.

A pesquisa sobre a evolução histórica da conformação do orçamento judiciário no Estado gaúcho, na medida em que contribuiu para aprofundar o conhecimento sobre uma faceta importante da administração da Justiça, faz parte, portanto, de uma política de gestão cultural alinhada a uma filosofia institucional compromissada com a cidadania. O tema desta pesquisa surgiu, ainda, da necessidade de sistematizar dados instrumentais no Memorial do Judiciário, a fim de sustentar e potencializar investigações futuras, aumentando a compreensão sistêmica do Poder. Dessa forma, a história do orçamento do Judiciário foi avaliada pela equipe do Memorial, paralelamente a estudos sobre a evolução da organização judiciária de primeira instância, sobre a trajetória das atribuições da alta administração do Tribunal de Justiça e sobre o perfil dos magistrados, da Colônia aos nossos dias. Finalmente, a pesquisa sobre o orçamento do Judiciário visa contribuir de alguma forma para o debate contemporâneo que se trava sobre o tema, em grande medida pautado pela chamada Lei da Responsabilidade Fiscal.

A história do orçamento de uma instituição pode parecer, a primeira vista, árida, hermética ou pouco instrutiva. Entretanto, a dinâmica dos números pode afigurar-se profícua para o esforço de

explicação. Em trabalho recente, logramos mostrar as possibilidades que se abrem para a análise a partir de uma investigação sobre a evolução e a composição do orçamento do Executivo Estadual (Axt, 2001). O presente artigo procura trazer este enfoque para a trajetória do orçamento do Poder Judiciário sul-rio-grandense.¹

Antes de iniciarmos a análise dos dados coletados, convém prestar alguns esclarecimentos sobre as fontes e sobre a metodologia utilizadas. Como as informações para épocas mais remotas não estavam facilmente disponíveis, foi necessário um cruzamento de fontes, todas oficiais. Visitaram-se a Biblioteca do Judiciário, a Biblioteca da Assembléia Legislativa, a Biblioteca da Casa Civil do Palácio do Governo e o Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul. Privilegiamos os indicadores relativos às despesas executadas e não à despesa programada ou votada pela Assembléia. Os dados mais coerentes estavam reunidos na coleção de Balanços Gerais do Estado, nos quais as despesas do Poder Judiciário quase sempre estavam explicitadas numa rubrica própria. Igualmente úteis foram os Relatórios da Secretaria de Fazenda (especialmente de 1915 a 1942) e a série Finanças do Estado (1950, 1957 e 1958): os primeiros privilegiam a receita estadual e a segunda permitiu suprir eventuais lacunas do Balanço Geral. Também aproveitamos, sobretudo como instrumento de comparação, as mensagens governamentais à Assembléia, apesar de sua natureza por vezes mais parcial. As leis orçamentárias ajudaram a calcular a despesa pública de anos nos quais os gastos do Judiciário não estavam especificados nas outras fontes: de 1937 a 1939, 1941 e de 1945 a 1949.

A fim de buscarmos conferir sentido sócio-político às contas do Judiciário, elas foram cotejadas com números mais amplos, como os dados gerais do orçamento estadual, estatísticas referentes à riqueza estadual, à população e ao volume processual. Além disso, procuramos estudar a composição do orçamento do Judiciário, ou seja, quais as rubricas específicas que o formataram ao longo do tempo.

Em vista da dificuldade de estabelecer um cálculo do PIB para épocas mais remotas, optamos por estabelecer como referência os dados do volume de exportações (entendidas como vendas oficiais da produção gaúcha para outros estados da Federação ou para países estrangeiros), para os quais existem séries completas desde 1911 publicadas nos anuários estatísticos do Estado. Os dados de 1890 a 1911, com exceção dos anos de 1894, 1895 e 1896, foram localizados nas mensagens do

¹ Os trabalhos de investigação consumiram cerca de cinco meses e foram realizados por Marcelo Vianna, pelo estagiário Henrique Blakesi de Almeida e pelo bacharel e historiadora Patrícia Sanseverino, sob minha orientação.

Presidente do Estado à Assembléia. Os dados mais recentes foram obtidos junto às publicações da Fundação Estadual de Economia e Estatística (FEE). A partir de 1912, os valores da exportação foram convertidos para o dólar americano, cuja cotação anual foi obtida junto à série Conjuntura Econômica, da Fundação Getúlio Vargas, e à revista Suma Econômica.

A localização de indicadores demográficos completos foi acessada nos anuários estatísticos demográficos e nos censos do IBGE. A totalização foi difícil para a década de 1940, devido à escassez de registros.

O volume processual do Tribunal de Justiça foi identificado por meio dos relatórios do Presidente da Província (1874-1889), do Presidente do Tribunal à Secretaria de Interior e Justiça (1893 a 1930), das estatísticas judiciárias do Estado (1931 a 1948) e dos relatórios do Tribunal de Justiça (a partir de 1957). O volume processual era apresentado, no período 1893-1930, pelo presidente do Tribunal em relatório anexo ao da Secretaria de Interior. Nos relatórios até 1897 não chegou a ser contemplado um período padrão: em alguns casos, são indicados os dados de 1º de junho de um ano a 31 de maio do ano seguinte. Há uma lacuna entre 1949 a 1956 nos dados processuais, provavelmente em consequência do incêndio do prédio do Tribunal de Justiça em Porto Alegre, que desorganizou a série. Os números relativos à movimentação da segunda instância estavam mais acessíveis. Houve, porém, maior dificuldade na sistematização das informações referentes à primeira instância.

Para a sistemática da composição do orçamento contemplamos a despesa de pessoal, material de consumo, material permanente, despesa da segunda e da primeira instância. Entre 1914 e 1951, as informações sobre o detalhamento do orçamento da Justiça são menos precisas, o que dificultou a interpretação dos dados. A partir de 1964, estes itens foram se complexificando progressivamente.

Na comparação da despesa judicial com o conjunto orçamento estadual não foram consideradas as chamadas despesas extra-orçamentárias, operações contábeis para o fechamento do Balanço.

Império

Durante o Império, a judicatura estava compreendida dentro da estrutura do Ministério da Justiça, não havendo, portanto, Justiças regionais, nem tampouco autonomia institucional. No Rio Grande do Sul, funcionou desde 3 de fevereiro de 1874 uma corte de apelação, formada por sete

desembargadores, chamada Tribunal de Relação. O corpo de magistrados, de primeira e segunda instância, era nomeado e remunerado pelo Ministério, a exceção dos juizes de paz, eleitos pelas municipalidades. Os promotores de justiça e os servidores eram nomeados pelo presidente da Província, por meio de decretos. O próprio presidente da Província não era eleito, mas sim nomeado pela administração imperial. O presidente do desembargo – escolhido em conformidade com o Regimento das Relações de 1833 e, em seguida, de acordo com o Decreto Imperial nº 5.618, de 2 de maio de 1874 (Axt, 2001a: 59) – administrava um orçamento repassado pelo Ministério da Justiça, por intermédio do Presidente da Província, e eventualmente suplementado ainda por este².

Ao término de cada ano, o presidente da Relação encaminhava um relatório das atividades exercidas e despesas praticadas ao Ministério da Justiça e ao presidente da Província, o qual, por sua vez, o transmitia à Assembléia Legislativa por ocasião de sua fala anual. Desde a Lei de Interpretação do Ato Adicional, promulgada em 12 de maio de 1840, os legislativos não tinham mais ingerência sobre a Justiça, pois haviam perdido a faculdade de definir atribuições aos agentes previstos no Código de Processo Criminal de 1832, ou suspender e demitir magistrados, por serem cargos providos pelo Governo Geral (Axt, 2001a: 46).

Entre 1874 e 1889, a verba recebida pela Relação de Porto Alegre girou em torno de 50:500\$³, oscilando pouco: do mínimo de 46:788\$, em 1885, ao máximo de 54:374\$, em 1882. No mesmo período, o Império destinou uma média de 613:800\$ para as Relações, cabendo, portanto, à Corte de Porto Alegre, uma média anual de pouco mais de 8% deste conjunto. O gasto representou, no período, uma média de 2,15% do orçamento global da Província do Rio Grande do Sul⁴. Importa registrar, ainda, que a Relação de Porto Alegre jurisdicionava também as comarcas da Província de Santa Catarina, delas recebendo processos para revisão e cassação de sentenças.

A maior parte dos recursos era direcionada para a despesa de pessoal, que, entretanto, tendeu a cair de 95% do total em 1874 para 88% em 1885. Sobre essa fatia, a despesa com o salário dos

² Ver, a propósito, correspondências ao presidente da Província de: Luiz José de Sampaio, de 11 de fevereiro de 1874; João Batista de Gonçalves Campos, de 14 de março de 1874; Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul.

³ Observação: para os valores maiores, optamos por desconsiderar os centavos de réis, que vêm dispostos ao lado direito do cifrão. Em compensação, os centavos estarão referidos nas indicações de valores menores.

⁴ Relatórios do Presidente da Província e Relatórios do Ministério da Justiça e Ministério da Fazenda, 1874 a 1889. Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul.

desembargadores consumia 75,4% no final do período, sendo o restante distribuído entre os oficiais de justiça e funcionários da segunda instância.

Os dados relativos à despesa da administração provincial com a Justiça de primeira instância, que não pertenciam à alçada da Relação, não estão disponíveis para todos os anos estudados. Comparando-se, entretanto, os indicadores conseguidos, conclui-se que houve um crescimento dos gastos provinciais com este setor: em 1875, a Província dedicou à Justiça 115:500\$, pouco mais do que o dobro da soma absoluta destinada ao custeio da Relação e o equivalente a 5,9% do orçamento provincial, proporção que se elevou para 8,2% em 1885, quando a despesa absoluta foi 175:959\$, permanecendo a despesa geral da Província estável na faixa dos 2.000:000\$. Desse volume, a despesa com os juizes de direito foi sempre responsável pela maior fatia, tendo igualmente crescido no período: em 1875 a Província gastava 53% do orçamento da Justiça de primeira instância com os juizes de direito, proporção que se elevou para 59% dez anos depois. A participação dos gastos com as promotorias também se elevou de 20% para 24%. Em contrapartida, caiu no mesmo período a participação dos gastos com os juizes municipais e de órfãos, que passou de 26,4% para 14,2%.

A movimentação processual não costumava ser volumosa. Os relatórios da Presidência da Província indicam que em 1869 foram registrados 292 crimes, entre os chamados públicos, particulares e policiais, sendo aberto um processo formal para cada um. A instalação da Relação, em 1874, contribuiu para reduzir a criminalidade e o volume processual: foram registrados naquele ano 174 processos na primeira instância. Em 1882, este volume já chegava a 242.

Portanto, somados os gastos da primeira e da segunda instância tem-se que as despesas com a Justiça estavam crescendo e, no fim do Império, podiam ter alcançado o equivalente a cerca de 10% do orçamento global da Província. A participação dos gastos com pessoal, concentrados, sobretudo, nos salários dos desembargadores e dos juizes de direito, respondia pela maior fatia, mas estava recuando ligeiramente.

Os dados para a segunda instância sinalizam no sentido de uma estabilidade institucional, na medida em que não se verificam grandes variações conjunturais. De fato, o Segundo Reinado, apesar das célebres crises parlamentares desencadeadas a partir de 1868, foi um período de relativa estabilidade institucional, o que certamente se refletiu na administração dos tribunais.

Para a primeira instância, verificamos uma tendência progressiva de incremento nos gastos, que pode ter relação direta com o aumento do número de comarcas na Província, que não passavam

de cinco em 1833, somavam 15 em 1872 e chegaram a 42 em 1889, logo após a Proclamação da República. A influência de interesses político-partidários chegou a ser indicada por alguns analistas da época como um dos principais fatores responsáveis pela explosão de criação de comarcas durante as décadas de 1870 e 1880 (Pessoa, 1882; Axt & Biancamano, 2003). A tendência de aumento dos gastos com a administração da primeira instância não foi comprometida sequer pelas conjunturas de compressão do orçamento provincial, quando a arrecadação sofreu recuos.

Primeira República

A Proclamação da República e a conseqüente reconstitucionalização do País trouxeram a reboque a dupla jurisdição, sendo os antigos Tribunais da Relação estadualizados. Na prática, a Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891 não chegou a regradar as justiças estaduais, deferindo aos estados, bem ao gosto do federalismo da época, a mais ampla competência no atinente à sua organização (Nequete, 1974: vol 1, 209). Desse modo, a estrutura básica do Poder Judiciário sul-riograndense foi delineada pela Constituição Estadual de 14 de julho de 1891.

Num primeiro momento, a administração da Relação de Porto Alegre sofreu poucas alterações. A instabilidade política na qual o Estado se precipitara retardou certas definições. Mas em 17 de fevereiro de 1892, pelo Decreto nº 12, do General Domingos Alves de Barreto Leite, então na chefia do Poder Executivo estadual, o Tribunal foi fechado, com o objetivo de retaliar a falta de solidariedade do desembargo ao Governo na repressão aos envolvidos no levante de 4 de fevereiro em Porto Alegre, dentre cujos suspeitos achava-se também um desembargador. Em seguida, o Decreto nº 16, de 27 de fevereiro, instalou novamente a Corte. Com o retorno de Júlio de Castilhos ao comando político do Estado, em 17 de junho, todos os atos do Governo cassalista, implantado pela Revolução de 12 de novembro de 1891, foram anulados, exigindo, portanto, nova instalação do Tribunal, o que, efetivamente, se deu em 31 de dezembro de 1892, pelo Decreto nº 35, assinado pelo Presidente do Estado em exercício, Fernando Abbott (Axt, 2001a: 70-1; Nequete, 1974: vol 1, 236).

Apenas em 1893, portanto, a corte de apelação consolidou sua nova fisionomia institucional. Sob a denominação de Superior Tribunal de Justiça, ganhou um regimento provisório, pelo Ato nº 6,

de 10 de janeiro daquele ano, assinado pelo Secretário da Justiça, no exercício do Governo⁵. Em seguida, a Lei nº 10, de 16 de dezembro de 1895, deu-lhe a necessária organicidade.

O ano de 1893 foi o primeiro em que o orçamento do Tribunal figurou dentre as despesas estaduais. Entre 1890 e 1892, os recursos orçamentários do Judiciário foram repassados diretamente pelo Governo Federal, alcançando números semelhantes aos do Império. Porém, a partir de então, em números absolutos, o orçamento do Judiciário teve um crescimento progressivo até 1901, saltando de 343:782\$ para 815:399\$. Essa tendência foi mantida mesmo durante a grave conjuntura financeira provocada pela conflagração civil havida entre 1893 e 1895, que importou numa redução de quase 50% na arrecadação estadual de 1894 em relação a 1893. De 1893 a 1894, a participação da Justiça nos gastos estaduais saltou de 4,09% para 9,01%, caindo para 6,26% em 1895. Em 1901, a despesa do Tribunal de Justiça representava 8,02% do orçamento estadual. Apesar da conjuntura nacional de crise havida entre 1901 e 1902, ditada pela retração da atividade econômica imposta pelo impacto do programa de ajuste financeiro implantado pelo Presidente Campos Salles, a participação da Justiça nas despesas estaduais manteve-se ligeiramente acima dos 8%, estabilizando-se próximo dos 7% nos anos seguintes.

Estes números indicam que a conjuntura criada pela proclamação da República golpeou conjuntamente a importância relativa do orçamento da Justiça em face do cômputo geral dos gastos do Estado. Entretanto, houve aumento dos valores absolutos e em pouco tempo superaram-se os níveis verificados durante a administração imperial. Nos 15 primeiros anos em que a administração da Justiça coube ao Estado, ou seja, de 1893 a 1907, os governos republicanos reservaram para este setor uma média anual de 7% dos gastos do orçamento global, o que, na prática, representou um reforço no prestígio do Judiciário, quando comparado com o Império, visto que o orçamento estadual foi sensivelmente incrementado após a Constituição Federal de 1891: em 1888, a administração provincial consumiu 2.233:888\$, valor que saltou para 8.402:841\$ em 1893.

Este interesse tem duas explicações. Em primeiro lugar era imprescindível garantir o apoio da magistratura togada ao projeto centralizador imposto por Júlio de Castilhos ao Estado. A oposição federalista, aliás, propunha que os juizes de direito fossem nomeados pelo Governo Federal. Em

⁵ Relatório apresentado ao Presidente do Rio Grande do Sul, em 15 de setembro de 1893, pelo Secretario e Estado Interino dos Negócios do Interior e Exterior Posidônio Mâncio da Cunha Junior. Porto Alegre: Officinas Typographicas d'A Federação, 1893.

segundo lugar, o Judiciário foi constituído em importante instrumento para contribuir na modernização de uma sociedade com traços ainda fortemente bárbaros, para contribuir no fortalecimento do aparelho de estado e, finalmente, para concorrer na manutenção do partido dominante no poder. Com efeito, muito embora a Constituição estadual de 14 de julho de 1891, bem como a Lei nº 10, de Organização Judiciária, de 10 de dezembro de 1895, sugerissem a autonomia aparente do Judiciário, na prática o chefe do Poder Executivo dispunha de inúmeros dispositivos legais ou extralegais para constranger a independência funcional e institucional: o orçamento da Justiça era gerido pela Secretaria do Interior e da Justiça, o Presidente do Estado assinava a aposentadoria dos desembargadores e as promoções dos juizes, os concursos podiam ser amplamente fraudados, juizes e desembargadores sofriam pressões e recebiam recomendações do Executivo, o Júri podia ser facilmente manipulado ou estrangido, etc. Na prática, portanto, o desembargo e os juizes da comarca, como então eram chamados os juizes de direito, foram geralmente fortes aliados do Executivo no empenho da elite dirigente pela eternização no poder e pelo abafamento da esfera de influência dos poderosos locais. Numa atmosfera autoritária, mas na qual a burocracia era pouco desenvolvida e o aparelho de estado à disposição da elite dirigente era infraestruturalmente frágil para impor o pleno domínio nos municípios controlados pelo coronelismo, a indefinição da fronteira entre Justiça e Administração estadual tinha especial relevo para um projeto centralizador (Axt, 2001b).

De 1907 a 1908, a despesa do Superior Tribunal de Justiça em relação ao conjunto do orçamento estadual saltou de 6,19% para 9,68%, registrando um reforço conjuntural significativo. Diferentemente do que ocorrera em 1893, contudo, não houve uma redução na arrecadação estadual. Por outro lado, não houve nenhum aumento expressivo no volume de processos registrados que justificasse este incremento, os quais, ao nível do desembargo, costumavam oscilar de um ano para outro numa faixa de 250 a 340.

Analisando-se internamente a composição orçamentária do Judiciário verificamos que a participação da despesa da segunda instância foi reduzida de 14,45%, em 1906, para 9,17%, em 1908, mas a fatia da despesa da primeira instância elevou-se de 85,54% para 90,82% do total no mesmo período. Os gastos com o custeio foram reduzidos, tanto no Tribunal quanto nas comarcas. Mas houve aumento com a despesa de pessoal na primeira instância, que saltou de 85,9% para 92,3% do conjunto de recursos destinados às comarcas, entre 1906 e 1908. Essa despesa extra decorreu,

sobretudo, da criação de cargos de escrivães e notários por decreto presidencial.⁶

Para se entender melhor a razão destas variações conjunturais, faz-se necessária uma análise um pouco mais ampla do comportamento do orçamento estadual, bem como um esforço de contextualização do mesmo no panorama político-institucional da época. A solidificação das finanças estaduais fez parte da estratégia dos republicanos para a consolidação do regime no Rio Grande do Sul. Com efeito, para Júlio de Castilhos – considerado Patriarca da República no Estado –, “o déficit é o abuso, é a anarquia administrativa, é o aumento da dívida, é a mistificação, é o descrédito do estado, quando não sendo motivado acidentalmente por circunstâncias inevitáveis”.⁷

Muito embora o equilíbrio orçamentário representasse uma “*verdadeira miragem*” na época, perseguida por todos os governantes (Iglesias, 1982: 132), os administradores sul-rio-grandenses, eternizados em seus cargos depois dos sucessos da Revolução Federalista, foram mais eficazes na aplicação da medida. Saldos sucessivos acumularam-se nas contas públicas entre 1893 e 1919, a exceção de 1907 e 1914. O regime de déficit orçamentário apenas aportou no Rio Grande do Sul nos anos 1920 (Axt, 2001).

Em 1907, o déficit estadual foi de 939 contos. Não houve queda da receita, mas aumento da despesa extraordinária – ou seja, aquela não originalmente prevista na peça orçamentária aprovada pela Assembléia dos Representantes – que disparou para 2.212 contos. Apesar de não existirem rubricas específicas no orçamento extraordinário, pode-se supor que os gastos tenham se avolumado em função da tensa campanha sucessória e em virtude do aumento de demandas de parte dos municípios por obras públicas, como forma de gerar empregos e fazer frente à terrível crise que se abatia sobre a agricultura gaúcha entre 1906 e 1907, em função de uma prolongada estiagem e de uma terrível praga de gafanhotos (Axt, 2001).

A propósito, é volumoso neste momento o número de correspondências de lideranças municipais ao líder regional do partido dominante (PRR) e Presidente do Estado, Antônio Augusto Borges de Medeiros, pedindo a liberação de recursos estaduais ou autorização para contratação de empréstimos municipais, de maneira a contornar o desemprego decorrente da crise na agricultura e de abafar a cizânia política. Além do investimento em obras infraestruturais, alguns setores da

⁶ Balanço Geral do Estado, de 1895 a 1908.

⁷ Mensagem do Presidente do Estado RS Júlio Prates de Castilhos à Assembléia dos Representantes de 1891.

administração pública receberam injeção extra de recursos. Foi o caso da Brigada Militar, que ganhou novos regimentos em alguns municípios, ao mesmo tempo protegendo o regime da ameaça possível de insurreição revolucionária numa quadra politicamente instável e propiciando a cooptação de eventuais dissidentes (Axt, 2001).

Na mesma época, aumentou também a contratação de professores para a rede pública. Os titulares das classes eram, via de regra, indicados pelos chefes políticos municipais e nomeados pelo presidente do Estado, de maneira a atender às solicitações de comunidades de eleitores, retribuindo aos serviços de cabos eleitorais e coronéis locais⁸.

Parece bastante sintomático que, em 1908, o principal aumento na despesa do Judiciário tenha incidido sobre o quadro de pessoal na primeira instância. Os cargos dos serventuários de justiça, embora deveriam ser nomeados pelo presidente do Estado a partir de concursos públicos, eram – a exemplo do que acontecia com os juízes distritais, magistrados leigos que julgavam as causas até o valor de 500 mil réis ou as preparavam para os juízes da comarca – loteados entre os coronéis. Os artifícios para manipulação dos concursos eram muitos, mas chamava a atenção o hábito de anexar notariados e cartórios por decreto quando o candidato mais bem posicionado carecia de indicação. Desse modo, anulava-se a necessidade de nomeação, sendo o ofício novamente desanexado quando a ocasião se fizesse oportuna⁹ (Axt, 2001b).

Em geral, premiavam-se indivíduos que haviam prestado serviços eleitorais ao partido, como no caso de Abelino Vieira, em Santa Maria. Juiz distrital da sede em 1900, esse engenheiro foi destacado, em 1905, para a Comissão de Fiscalização da Viação Férrea, estabelecida em Santa Maria. Sua condição no partido dominante evoluiu de cabo eleitoral para uma espécie de alcoviteiro local e, depois, para membro da direção municipal do PRR. Foi eleito membro do Conselho Municipal e, ocupando posição na “*comissão executiva*” do partido local, chegou a desempenhar importante papel na organização das eleições e nas brigas entre facções políticas que agitaram o município. Terminou premiado com um lucrativo notariado e cartório acumulados, que rendeu uma pequena fortuna, pagou dívidas de campanhas e muita inveja despertou. Quanto mais votos um cabo eleitoral

⁸ Ver, a propósito, entre tantos outros exemplos: Carta de Francisco Alves de Azambuja a Antônio Augusto Borges de Medeiros, Rio Pardo, 26 de janeiro de 1907, nº 7.506, Arquivo Borges de Medeiros, IHeGRS.

⁹ ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. Texto manuscrito, 1923, Arquivo Pessoal de Joaquim Francisco de Assis Brasil, Castelo de Pedras Altas.

arregimentava para o partido no poder, melhor a sua colocação (Axt, 2001b).

Ora, os anos de 1907 e 1908 trouxeram uma conjuntura política específica. A queda das instituições monárquicas em 1889 extinguiu o parlamentarismo e o “*Poder Moderador*” imperial, maestro até então na dança dos partidos, o que desregulamentou o embate entre as facções políticas, doravante atirado à própria sorte. No Estado, Júlio de Castilhos aliara-se às facções minoritárias na maior parte dos municípios, fossem elas formadas por republicanos históricos ou por monarquistas adesos, com o fim de solapar pela imposição a hegemonia liberal, açulando desse modo o violento revanchismo desencadeado a partir de 12 de novembro de 1891 – quando a dissidência republicana chefiada por Barros Cassal e aliada aos antigos liberais tomara o poder instituindo o assim alcunhado *Governicho* –, bem como o contra-revanchismo de 17 de junho de 1892 – quando a facção castilhista retomara o comando do Estado –, que teve finalmente por corolário a Revolução Federalista, onde se jogou boa parte do futuro da República brasileira. A Pacificação de 1895 fechara o ciclo da institucionalização do regime no Rio Grande do Sul, mas não estancou a barbárie, cuja sobrevida alcançara o ano de 1899 (Escobar, 1919 e 1922; Cabeda & Costa, 2002). Até 1903, vivera-se o ciclo intolerante da hegemonia da facção castilhista, muito embora o clima persecutório tenha arrefecido com a ascensão à Presidência estadual, em 1898, do Desembargador Borges de Medeiros, ungido por Castilhos. Entretanto, a morte de Castilhos, em 1903, fizera reascender o universo faccioso no interior do partido dominante, desencadeando um período de crise de hegemonia¹⁰.

Borges de Medeiros fora, até outubro de 1903, o administrador atento que auscultava Júlio de Castilhos a cada movimento. Depois da morte do *Patriarca*, seu projeto pessoal de acumular a chefia do partido e o comando do governo, após quatro anos de ensaio, precisou ser adiado, devido à reação das demais estrelas partidárias. Em 1907, Fernando Abbott lançou-se candidato à sucessão estadual pela dissidência republicana e com apoio de setores do opositor Partido Federalista, frustrando momentaneamente o projeto borgiano e impondo-lhe um recuo tácito, com a escolha de Carlos Barbosa Gonçalves por candidato oficial.

Assim, o aumento nas despesas da Justiça de primeira instância em 1908 atendia claramente à necessidade de premiar aqueles cabos eleitorais que ajudaram a preservar o domínio da facção

¹⁰ “No Rio Grande, o partido está em crise, esfacelando-se, caindo aos pedaços, cindido em duas correntes gerais e quebradas ainda estas em agrupamentos pessoais”. HASSLOCHER, Germano. *Desmascarando um hipócrita. Comentários em torno da Carta de Reconciliação do Sr. Alfredo Varella ao Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: Typografia do Jornal do Comércio, 1907, p. 88.

palaciana nos municípios, consolidando a posição dos mesmos na rede de compromissos borgiana. A iniciativa fez parte da estratégia da elite dirigente para enfrentar a crise de hegemonia deflagrada no campo político sul-rio-grandense após a morte de Júlio de Castilhos, reafirmando a importância do Judiciário como instrumento facilitador na engenharia do projeto político centralizador.

A despesa do Estado com as comarcas permaneceu estável, na ordem de 90,7% do conjunto orçamento judiciário, até 1912, indicando que a estratégia tinha alcance de médio prazo. Com efeito, durante todo este período, enquanto o Estado era formalmente administrado pelo Presidente eleito em 1907 Carlos Barbosa Gonçalves, Borges de Medeiros, permanecendo na chefia do PRR, consolidava a hegemonia da sua rede de compromissos pelo interior. Ao reassumir o comando direto do governo estadual, em 1913, fazia-o sustentado por uma hegemonia muito bem entrançada, que seria periféricamente arranhada com as cisões políticas de 1915 e 1916 e apenas sofreria duro golpe entre 1921 e 1923. No âmbito da lógica do esquema de cooptação política, justifica-se, portanto, que a participação da despesa com as comarcas no conjunto do orçamento judiciário tenha principiado a diminuir a partir de 1913, quando caiu para 88,8%, pois, estando o comando político central mais fortalecido, diminuía a necessidade de gastos extraordinários com o esforço de cooptação.

A propósito, durante o quinquênio Barbosa Gonçalves, a participação das despesas do Judiciário no orçamento geral do Estado manteve uma das médias mais altas verificadas na Primeira República: 8,77%. Nos anos de 1913 e 1914 houve um recuo para 8,31%. A tendência de queda, iniciada já em 1912, explica-se em parte em função do fortalecimento político de Borges de Medeiros, como vimos, mas também em virtude do impacto geral que a recessão econômica derivada da eclosão da Primeira Guerra Mundial provocou sobre a arrecadação fiscal. Em 1914, o déficit público foi parcialmente contornado pelo Executivo com uma pequena operação creditícia e com cortes bem mais apreciáveis em outras áreas da administração. Borges de Medeiros suspendeu obras e demitiu funcionários, prejudicando a continuidade de investimentos previstos especialmente para os municípios, cuja arrecadação também sofreu duro golpe (Axt, 2001). Ou seja, considerando-se a gravidade da conjuntura, o Judiciário permanecia sendo preservado pelo Executivo.

Em 1915 e 1916, a participação da Justiça no orçamento estadual voltou a crescer, alcançando 9,57%. O índice, quase igual ao de 1908, pode mais uma vez ser explicado em virtude de conjuntura semelhante.

De fato, desde 1910, plenamente superada a crise de hegemonia de 1903 a 1907, a

organização da rede política de sustentação borgiana foi impulsionada pela estreita sintonia estabelecida com o Governo Federal de Hermes da Fonseca, politicamente controlado por Pinheiro Machado. Enquanto diversos gaúchos eram lançados em postos-chave da política nacional - como José Barbosa Gonçalves, que dirigiu o Ministério da Viação, e Rivadávia Corrêa, titular da Pasta da Justiça -, Borges de Medeiros respondia com notável autonomia pelas nomeações para cargos federais no Rio Grande do Sul (Love, 166).

A situação favorável ao borgismo se inverteu em 1915. Enquanto o Partido Republicano Conservador (PRC), fundado por Pinheiro Machado, acumulava contrariedades em nível nacional e o império do “Senador de Ferro” se esboroava, Borges de Medeiros foi acometido de grave enfermidade, retirando-se, em maio de 1915, para uma chácara próxima à Capital e retornando ao Governo apenas um ano mais tarde. O retiro tinha também ligação com o desgaste político que lhe rondava. A disputa da vaga senatorial em agosto de 1915 abriu severo dissídio no coração do partido. O então Senador Ramiro Barcellos e seus aliados revoltaram-se diante da indicação de Hermes da Fonseca por Pinheiro Machado, que inviabilizaria a reeleição do primeiro, desencadeando uma cerrada campanha, a partir de um turbulento comício em julho na Capital, cujo saldo foi de nove mortos e quinze feridos por conta da ação repressora da Brigada Militar (Axt, 2001).

A cisão provocou desfalques nas fileiras dos aliados da falange palaciana em municípios importantes, como Cachoeira do Sul e Santa Maria, repercutindo dramaticamente por todo o Estado nas eleições municipais de 1916, o que traduziu, mais uma vez, a forte queda de braços entre poder estadual central e poder local. A fraude eleitoral e as intervenções oficiais do palácio, entretanto, operaram substituições nos comandos de diversos municípios. Borges de Medeiros conseguiu suportar os anos difíceis, em que ainda por cima o Governo estadual distanciou-se da gestão federal de Venceslau Braz. Mas reelegeu-se presidente estadual em 1917, com larga margem de vantagem.

Mais uma vez, portanto, os cobiçados cargos dos serventuários da Justiça, dos escrivães, tabelionatos e cartórios, convertiam-se em importante moeda de troca para o campo político, desempenhando papel estratégico no esforço de cooptação irradiado do palácio. Tão logo a crise foi superada, o índice de participação da Justiça no orçamento estadual despencou para 7,96%, em 1917, e para 7%, em 1918.

De 1898, ano em que Borges de Medeiros assumira pela primeira vez o governo estadual, até 1918, o índice médio da participação da Justiça no orçamento estadual foi de 7,93%. Seria natural

esperar, portanto, que o mesmo se estabilizasse na casa dos 7% a partir daí, obedecendo a uma tendência histórica firmada desde o início da República. Todavia, o que se viu então foi bem diferente.

Em 1919, a parcela da Justiça no orçamento estadual caiu para 5,75%, caindo ainda mais nos anos seguintes: chegou a 2,62% em 1923 e a 1,45% em 1924, permanecendo na casa de 1% até o final da década! Como explicar esta mudança de rumo?

De acordo com a lógica do campo político, cujo impacto sobre a dinâmica do orçamento foi possível identificar para a conjuntura de 1908 e a de 1915 e 1916, a perda de importância das despesas judiciárias em relação ao cômputo geral se justificaria em momentos de estabilidade político-institucional nos quais a ameaça de crises de hegemonia estivesse virtualmente afastada. Porém, a partir de 1921 Borges de Medeiros passou a enfrentar uma forte onda contestatória, dirigida especialmente contra as políticas econômicas implementadas pelo seu governo. Em torno desta corrente, alinharam-se todos os descontentes e dissidentes, formando um movimento cujo corolário foi a Revolução de 1923. Em face deste processo, Borges – que em virtude do episódio da “Reação Republicana” perdera também sustentação política no plano nacional – precisou compartilhar parte de seu poder “unipessoal” com o partido, recompondo com inúmeras lideranças locais que estavam afastadas, de forma a garantir a manutenção da “continuidade administrativa”. Certamente, a crise de hegemonia dos anos 1921 a 1923 foi muito mais consistente e ameaçadora para o borgismo do que as anteriores. Mesmo assim, a participação da Justiça no orçamento estadual perdia importância.

Para entendermos esta dinâmica é preciso considerar, inicialmente, que enquanto diminuía a participação da Justiça nos gastos estaduais, o orçamento do Judiciário crescia em números absolutos, passando de 1.863:639\$, em 1918, para 2.031:504\$, em 1919, e para 3.209:190\$, em 1923. Estes números são ainda mais expressivos se verificarmos que a cotação do dólar norte-americano manteve-se praticamente estável entre 1918 e 1919. Saltou, porém, de 3\$800 para 9\$800, em 1923, o que explicaria o crescimento em valores absolutos de 1919 para esta data.

A explicação para a queda da participação do Judiciário no orçamento estadual em 1919, muito embora houvesse sido registrado crescimento na verba destinada ao Poder, está no incremento expressivo da arrecadação e da despesa estaduais, em decorrência da encampação dos serviços públicos da barra e do porto de Rio Grande. De 1920 para 1921, este vetor foi potencializado com a

encampação da Viação Férrea, pois o orçamento da ferrovia foi integrado ao tesouro estadual. De fato, se em 1918 a despesa total do Estado foi de 26.588:520\$, em 1921 alcançou a soma de 57.464:082\$¹¹.

Porém, a tendência de redução da importância da participação da Justiça nas despesas estaduais foi seguida, em 1924, pela drástica redução na dotação orçamentária absoluta, a qual, despencando para 1.743:730\$, equivalia aos valores praticados em 1916, Se considerada a inflação acumulada nestes oito anos, que determinou uma valorização do dólar em mais de 100%, veremos que o recuo foi muito mais expressivo. A explicação para esta ruptura é complexa: três são os fatores que podem ter influenciado na determinação desta nova conformação,

Primeiramente, devemos considerar que as encampações dos serviços públicos, entre 1919 e 1920, foram efetivadas graças a operações financeiras que tomaram empréstimos internos, na praça financeira de Porto Alegre e Pelotas, majoritariamente constituída por instituições de capital regional com lastro relativamente apertado. Assim se fez em atenção à crença da elite dirigente de que o crédito externo enfraqueceria a autonomia política do Estado, que se tornaria mais vulnerável às oscilações cambiais. Os empréstimos realizados eram de curto prazo e parte considerável deles foi garantida pelo saldo das poupanças populares, incentivadas e garantidas pelo próprio Governo e cujos depósitos achavam-se pulverizados em milhares de contas individuais, concentradas em meia dúzia de instituições financeiras privadas, pois o Estado não possuía ainda o seu banco. Tratou-se, portanto, de uma operação financeira interna, mas que teria de ser financiada tão logo os correntistas precisassem sacar seus depósitos. O lastro que havia naquele momento era superior ao normal, devido à poupança forçada acumulada durante a Guerra, em virtude da retração de importações. Mas a operação do Governo, por força da sua amplitude, enxugou o meio circulante local, situação esta que foi agravada com a retomada da demanda reprimida do ritmo das importações, especialmente a partir de 1920, com a queda dos preços dos produtos agropecuários no mercado internacional e com a disparada da inflação. No Rio Grande do Sul, este quadro paralisou operações mercantis, precipitou a cobrança de hipotecas e detonou uma inflação regionalizada, além da nacional, prejudicando altos comerciantes, estancieiros e a população urbana. Justamente em um momento em que o estado intervinha amplamente na economia afirmando sua missão providencial, avolumavam-

¹¹ No mesmo período, a cotação do dólar passou de 3\$300 para 7\$800, indicando ter havido inflação no País. Mesmo assim, o crescimento em valores absolutos é superior ao impacto inflacionário.

se as críticas sociais à política econômica do governo e diminuía a capacidade do estado em atender demandas setoriais. Tentando se capitalizar, o governo tomou empréstimos externos em situação desfavorável, a juros altos e prazos curtos, e passou a praticar um regime tarifário escorchanto nos serviços públicos, determinando, em alguns casos, aumentos superiores a 600%. A crise econômica e a insatisfação social desaguarão na tensa campanha sucessória à curul presidencial estadual em 1922. Lançando mão do artifício da fraude eleitoral, Borges de Medeiros garantiu novo mandato, mas precisou enfrentar uma insurreição civil. Assinada a pacificação em dezembro de 1923, sobraram as contas do esforço de guerra para pagar. Portanto, em face do recrudescimento do endividamento e da situação politicamente explosiva, era natural que sobreviessem cortes drásticos no funcionamento da máquina pública, a fim de que necessidades mais prementes pudessem ser melhor atendidas.

Em segundo lugar, o Pacto de Pedras Altas, que pôs termo à guerra civil de 1923, garantiu a permanência de Borges de Medeiros no poder por mais cinco anos. Todavia, o modelo de poder borgiano entrou em crise: os partidos reconquistaram vitalidade, pois enquanto a oposição se fortalecera Borges precisou compor com as lideranças do PRR, superando a habitual intransigência autoritária herdada de Júlio de Castilhos. Nos municípios, por todo o Estado, houve um recrudescimento da esfera de influência do poder privado local, na esteira do eclipse do modelo de poder borgiano e da rede de compromissos palaciana. Ora, a possibilidade de os cargos de serventuários e oficiais da Justiça serem utilizados como moeda de troca perdia sentido como enfraquecimento do comando político central, que orquestrava o esquema de cooptação.

Superado o período mais dramático da crise financeira e empossado um novo Presidente do Estado, em torno do qual uma nova rede de compromissos poderia se constituir, as despesas da Justiça poderiam voltar a ganhar destaque no campo político. De fato, no momento em que Getúlio Vargas assumiu a presidência, em 1928, a despesa da Justiça retornou, em números absolutos, aos patamares de 1923. A propósito, durante estes cinco anos, a moeda nacional valorizou-se em face da norte-americana: em 1923 a cotação do dólar era de 9\$800 e, em 1928, caiu para 8\$300. Todavia, a despesa relativa da Justiça continuou caindo, visto que o orçamento global do Estado seguiu crescendo. Portanto, uma mudança estrutural se passara na sociedade, de forma a diminuir a importância relativa do orçamento judiciário no conjunto das despesas estaduais.

Aqui chegamos ao nosso terceiro ponto. Inicialmente é preciso ponderar que o aumento do orçamento do Estado, acompanhado também pelo aumento do volume de exportações estaduais e por uma taxa razoável de crescimento populacional anual, não refletiu significativamente sobre o

volume processual, o qual permaneceu relativamente estável, indicando que o acesso à Justiça da época era limitado, pois não se pode imaginar que uma sociedade nova, que incrementa progressivamente sua riqueza e o número de sua população, não produza conflitos. Ora, se o acesso à Justiça é restrito, a participação relativa do orçamento do Judiciário nas despesas globais do Estado pode ser comprimida sem gerar impactos estressantes à dinâmica das instituições.

Se este fator é um indicativo de continuidade estrutural e cultural, há um outro, ainda mais sutil, que sinaliza no sentido de uma mudança estrutural da função e do aparelho do estado na sociedade, que talvez tenha influído sobre o comportamento da importância relativa do orçamento judiciário no cômputo geral das despesas estaduais. As encampações dos serviços públicos processadas entre 1919 e 1920 aumentaram significativamente o patrimônio do estado e fortaleceram sobremaneira a sua capacidade interventora na sociedade. Tanto é verdade que, em 1928, já sob a Presidência estadual de Getúlio Vargas, o governo conseguiu contratar o maior empréstimo externo da história gaúcha, fazendo-o com a menor taxa de juros e com prazo de carência mais dilatado até então praticados, sugerindo claramente que a credibilidade financeira do Estado do Rio Grande do Sul fortalecera-se, o que certamente se devia à sua recente patrimonialização e à capacidade daí decorrente em oferecer mais e melhores garantias ao capital emprestado. Nunca é demais lembrar que este empréstimo financiou a criação do Banco do Estado do Rio Grande do Sul, indicando que o intervencionismo do estado produziu ainda mais intervencionismo.

Um exemplo bem prático das conseqüências desta mudança estrutural sobre o campo das relações de poder nos pode ser oferecido por um poderoso coronel de Cachoeira do Sul, precipitado na dissidência às vésperas do pleito de 1907 e que, na década de 1920, apelou ao Presidente do Estado para que a Diretoria de Higiene liberasse uma carga sua de banha e para que ferrovia a transportasse até São Paulo, sob pena de sua empresa ir à falência. O coronel, que permanecera tanto tempo na oposição, dispôs-se a retornar para as fileiras do PRR caso fosse brindado com a compreensão ao seu pleito de parte do Presidente Borges de Medeiros.

Ou seja, a patrimonialização do estado e o incremento da sua capacidade interventora fortaleceram o seu *poder infraestrutural* (Mann, 1984), constringendo ainda mais a esfera de influência dos poderes locais e dos poderes privados. Ora, diante de um quadro como este, no qual o autoritarismo continuava a regra e as instituições democráticas ainda não estavam consolidadas para ajudar o cidadão na tarefa de controle do espaço público, esvazia-se significativamente a necessidade de cooptação política.

Enfim, o fortalecimento do poder infra-estrutural do estado pode, por um lado, ter esvaziado estruturalmente a necessidade da importância relativa do orçamento judiciário face ao cômputo geral dos gastos públicos, mas pode, também, ter influenciado na depuração do campo da Justiça, determinando uma distinção mais precisa em face do universo faccioso da política, pré-condição fundamental para a ampliação do acesso à Justiça. Sem dúvida, para que esta ampliação se efetivasse na prática, seriam ainda necessárias outras transformações estruturais, especialmente no que concerne à dinâmica das relações institucionais no âmbito de um sistema democrático de poder.

Da Revolução de 1930 à década de 1980

A Revolução de 3 de outubro de 1930 detonou uma série de transformações no transformou o País, sepultando a velha república oligárquica dos coronéis. O Judiciário era uma peça chave neste esquema, que precisava ser reformada. Em 1931, o Governo Provisório de Getúlio Vargas decretou a reforma dos cursos jurídicos e reformulou o Supremo Tribunal Federal, fortalecendo-o como corte recursal e constitucional. Em 1932, criou a Justiça Eleitoral, a legislação trabalhista e a Justiça do Trabalho, instalando as Juntas de Conciliação e Julgamento, para os dissídios individuais, e Comissões Mistas, para os dissídios coletivos.

Em 1932, estourou em São Paulo a Revolução Constitucionalista, sufocada pelas forças federais. Convocaram-se, em seguida, novas eleições e uma assembléia constituinte nacional.

A Constituição Federal de 1934 esvaziou a autonomia federativa, mas fortaleceu o Poder Judiciário nacional. Autorizou a intervenção federal da Justiça nos Estados. Unificou o direito eleitoral, composto até então de uma superposição de diplomas municipais, estaduais e federais, que permitiam a fraude. Estendeu à magistratura estadual os impedimentos e garantias da magistratura federal, como o concurso, a promoção pelo critério alternado de antiguidade e merecimento, a estabilidade, a equiparação dos vencimentos dos Desembargadores aos dos Secretários de Estado, a fixação dos proventos dos juizes, a lista tríplice organizada pelo próprio Tribunal para promoções por merecimento, etc. Padronizou, também, o tribunal do júri, criou o Mandado de Segurança – garantia do indivíduo contra abusos de autoridades públicas – e o quinto constitucional, que trouxe para o desembargo membros do Ministério Público e da Ordem dos Advogados.

Na esfera estadual, o interventor Flores da Cunha fundou, em 1933, o Juizado de Menores e o Conselho de Assistência e Proteção do Menor. A nova Constituição, promulgada em 29 de junho

de 1935, denominou o Tribunal gaúcho de Corte de Apelação e aumentou para 15 o número de desembargadores. Ao lado do juiz de direito – concursado – e do distrital, surgiu ainda o juiz municipal, nomeado e temporário. O Ministério Público ganhou as primeiras curadorias e um novo estatuto.

Essas mudanças contribuíram para que a cidadania brasileira conquistasse espaços até então preenchidos pelas oligarquias. O Judiciário ganhou unidade conceitual e fortaleceu sua independência, o que, em contrapartida, contribuiu para afastar definitivamente a Magistratura dos cargos eletivos e administrativos.

Em 1932, a população do Rio Grande do Sul ultrapassou a marca dos três milhões de habitantes. A atividade econômica se ressentiu da crise de 1929 e de seus efeitos sobre a produção e o comércio: apenas em 1936 o Estado conseguiu igualar os valores amealhados com as exportações de 1928. As despesas estaduais também sofreram cortes, sendo apenas em 1935 igualadas aos índices registrados em 1929. No mesmo período a cotação do dólar saltou de 8\$300 para 17\$300, indicando a desvalorização da moeda nacional e sugerindo um quadro inflacionário. O volume processual aumentou: a média de processos entrados no Tribunal de Justiça na década de 1920 ficou em 700 por ano, tendo subido na década de 1930 para 927 processos registrados anualmente. A média foi puxada para cima em função dos últimos quatro anos da década de 1930, que registraram forte aumento no volume processual.

Em números absolutos, o orçamento do Judiciário cresceu progressivamente durante toda a década de 1930. Este fato fez com que a sua importância relativa aumentasse, pelo menos até 1935, quando a tendência de cortes orçamentários parece ter sido superada. Este quadro sinaliza no sentido do prestígio institucional e político conquistado pelo Judiciário, que foi preservado da recessão que atingiu o setor público.

Em 10 de novembro de 1937, um golpe implantou o chamado Estado Novo no Brasil. Uma Constituição autoritária foi outorgada, mas passou a maior parte do tempo suspensa, devido a quase permanente decretação do estado de exceção.

Muitas garantias conquistadas pela Justiça foram cassadas pela ditadura de Getúlio Vargas. O Poder Executivo interveio no Supremo Tribunal Federal, exonerando ministros e reformando competências. A jurisdição federal de primeira instância foi extinta, bem como suspensa a Justiça Eleitoral. Com efeito, em face do regime ditatorial, que banuiu as eleições, a autonomia federativa foi

gravemente comprometida, tornando redundante a dupla jurisdição nos estados, onde a metéria da alçada federal passou a tramitar em varas da fazenda na Justiça Comum (Axt et alli, 2002).

O Mandado de Segurança foi anulado e o habeas-corpus atrofiado. Cassou-se o direito à greve e resgatou-se a pena de morte. Sobre os magistrados pesou a ameaça de aposentadoria compulsória. Finalmente, fortaleceu-se o recém criado Tribunal de Segurança Nacional, formado na maioria por juizes leigos nomeados pelo Presidente da República e que decidia sobre os crimes políticos, com possibilidade de recurso para o Superior Tribunal Militar.

Houve grande atenção com a edição de regulamentos e códigos processuais. Datam dessa época a promulgação do novo Código de Processo Civil, de 1939, e do Código de Processo Penal, de 1941, que tiveram o benefício de unificar procedimentos em todo o País. A Legislação Trabalhista foi mais bem consolidada e em 1º de maio de 1941 instalou-se finalmente a Justiça do Trabalho.

As mudanças institucionais detonadas pelo Estado Novo repercutiram sobre a dinâmica orçamentária. O incremento da atividade econômica, o aumento do número de habitantes e as transformações havidas no direito processual civil e criminal contribuíram para propiciar uma explosão de litigiosidade. Na década de 1940, foi anualmente registrada no Tribunal de Justiça uma média de 1562 processos, ou seja, um aumento de quase 60% em relação à média da década anterior. Esta agitação, entretanto, não refletiu sobre a importância relativa do orçamento judiciário. Pelo contrário, entre 1940 e 1949 representou uma média anual de 1,34% das despesas estaduais, a mais baixa participação evidenciada até então em toda a história sul-rio-grandense.

A queda acentuou-se após a implosão do Estado Novo, em 29 de outubro de 1945. Nem o comando interino do Governo do Estado pelo Presidente do Tribunal, Desembargador Samuel Figueiredo da Silva, e das prefeituras por alguns juizes de direito, contribuiu para prestigiar o orçamento judiciário, que despencou, em 1949, a uma despesa relativa de 0,8%. Neste ano, deu-se também o sinistro que consumiu pelas chamas o prédio do Tribunal, no centro da Capital gaúcha, desorganizando a administração e as estatísticas do volume processual, que apenas foram retomadas em 1957. Enfim, parece que a conjuntura regional imediatamente pós-Estado Novo, quando havia forte empenho na reorganização do Estado Democrático de Direito, inclusive com a realização de uma Constituinte Estadual em 1947, que trouxera novidades para a organização judiciária e para a formatação da alta administração do Tribunal, não fora favorável ao orçamento da Justiça.

A retomada da importância relativa do orçamento judiciário aconteceu ainda durante o

primeiro governo eleito, de Walter Jobim (PSD), coincidindo com a decretação e promulgação pela Assembléia Legislativa do novo Código de Organização Judiciária, Lei nº 1.008, de 12 de abril de 1950, que certamente contribuiu para consolidar a posição da Justiça Comum no novo regime democrático brasileiro. Em 1950, também, as despesas da Justiça Militar e do Conselho Penitenciário foram transferidas para o orçamento judiciário. Os dois órgãos juntos, entretanto, consumiram em 1951 apenas Cr\$ 971.530,00, o que perfaz pouco mais de 0,6% do total da despesa judiciária de 1949, ano em que sua importância relativa foi mais depreciada. A média anual da despesa relativa na década foi 1,77%.

De todos os governos da década, o mais sensível às necessidades do Judiciário parece ter sido o de Ildo Meneghetti (PSD), que assumiu em 1955 determinando um expressivo aumento de recursos para o Poder, cuja importância relativa face ao conjunto das despesas estaduais saltou de 1,76% para 2,47%. Boa parte destes gastos extras foram dirigidos para a construção do prédio da nova sede do Tribunal de Justiça, que substituiria o antigo prédio incendiado em 1949. Os índices começaram a baixar novamente em 1960.

Considerando-se os valores empenhados pela Justiça durante a década de 1950, uma média anual de 20,24% foi gasta no Tribunal, sendo o restante distribuído entre outros órgãos, incluindo o Tribunal do Júri, os Juizados – inclusive o de Menores –, a Justiça Militar e o Conselho Penitenciário. Na despesa do Tribunal estava englobada a folha de pagamento de magistrados e servidores, que, sozinha, respondia em 1951 por 97,15% do total, mas cuja importância relativa perdeu terreno ao longo da década para a rubrica das despesas diversas, onde estavam compreendidos os gastos com a construção do prédio do Tribunal de Justiça.

Entre 1951 e 1959, a despesa do Tribunal do Júri e dos Juizados representou uma média anual de 74% do orçamento judiciário, sendo os outros cerca de 6% distribuídos aos demais órgãos da estrutura judicial fora do orçamento específico do Tribunal de Justiça. Houve uma redução neste índice, que em 1952 chegou a 80,7%, quando o Juizado de Menores foi melhor organizado, em 1954, passando a ter uma rubrica própria, cuja participação iniciou em 1,46% e cresceu progressivamente: em 1959 representava 5,4% do total e em 1962 já alcançava 8,4%. A data coincide com a gestão do Desembargador César Dias Filho à frente do Juizado, formatando uma estrutura administrativa até

então conduzida de forma pouco técnica¹². Esta espiral ascendente parece ser uma resposta clara e efetiva do Poder Público e, especificamente, do Judiciário, ao problema dos menores infratores e da juventude desassistida, que ocupava cada vez mais as páginas da imprensa da época e agia poderosamente sobre a opinião pública (Elmir, 2001). Entre 1951 e 1959, uma média anual de 86% da despesa dos Juizados e Tribunal do Júri, onde estavam incluídas as despesas das comarcas, foi consumida pela folha de pessoal.

A Justiça Militar consumiu de 1951 a 1959 uma média anual de 3,14% do orçamento judiciário, sendo que uma média de 92% deste volume foi destinada ao pessoal, incluídos magistrados e servidores. O Conselho Penitenciário consumiu no mesmo período uma média anual de 0,2%, sendo também a despesa com o pessoal a principal verba de custeio. A distribuição da despesa própria do Juizado de Menores estava mais equilibrada: o gasto com a folha de pagamento consumiu uma média anual de 48% entre 1954 e 1959. Esta fatia tenderia a diminuir nos anos seguintes.

O volume processual do Tribunal de Justiça somente voltou a ser medido em 1957, saltando dos 2.335 processos registrados em 1948 para 3.534, permanecendo nesta faixa nos anos seguintes.

Durante a década de 1960, a despesa relativa média do Judiciário ficou em 1,66% anuais, ligeiramente abaixo do consumido na década anterior. A média anual de processos registrados sofreu um aumento considerável, saltando para 5.097. Se em 1960 a população do Estado perfazia quase 5 milhões e 500 mil habitantes, em 1969 saltou para 7.314.490 habitantes. De 1960 a 1969, a despesa relativa média da rubrica Tribunal de Justiça em relação ao conjunto das obrigações judiciárias foi de 21,84% anuais. A despesa foi puxada para cima entre 1966 e 1968, por conta da finalização das obras de construção da nova sede do Tribunal de Justiça, quando alcançou 29% do orçamento judiciário. Com efeito, a partir de 1969 decresce a participação da despesa com investimentos e obras públicas. A última, aliás, foi completamente zerada na rubrica do Tribunal de Justiça a partir de 1980. A

¹² “Entrei inicialmente no Juizado de Menores, que estava começando e recrutando funcionários. O titular se chamava César Dias Filho, pai da Maria Berenice, digníssima Desembargadora. Iniciei como Auxiliar de Administração, ou seja, datilógrafo. O Des. César Dias era um homem extraordinário, foi quem criou toda a estrutura do Juizado de Menores. Até então não se fazia exame nenhum nos menores infratores, e ele criou um gabinete técnico sem igual. Na América do Sul, duvido que tivesse outro. Acho que Porto Alegre foi pioneira nesse trabalho. Isso foi em 1955 e deu um impulso muito grande.” Depoimento de Noé Zelmi dos Santos ao Memorial do Judiciário (Santos, 2001: 374).

despesa com a construção ou reforma de fóruns no interior não integrava o orçamento do Judiciário.

De 1970 a 1979, a despesa relativa média do Judiciário ficou em 1,7% anuais, não registrando, portanto, alteração apreciável em face da década anterior, o que pode apontar para uma quadra de estabilidade institucional. No final do período, a população do Estado batia na casa dos 8 milhões de habitantes e o volume processual no Tribunal de Justiça caíra para uma média anual de 4.336 novos processos registrados.

Em 9 de abril de 1964, o Ato Institucional nº 1 (AI 1) atingira também o Judiciário com a suspensão de direitos políticos de alguns de seus membros. Em seguida, o Código Eleitoral foi reformado e instituído o bipartidarismo. Em 1966, o AI 3 estabeleceu eleições indiretas para os governos estaduais. Em 9 de fevereiro de 1967, a Lei de Imprensa instituiu a censura. Em 13 de dezembro de 1968, o AI 5 enfeixou poderes discricionários nas mãos da Presidência da República. O Congresso Nacional foi fechado por 10 meses e suspensas as garantias de vitaliciedade e inamovibilidade dos juizes e promotores. Foram ainda excluídos de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com o AI e seus Atos Complementares. O habeas-corpus foi restringido e limitado o uso de recursos extraordinários aos tribunais, bem como abolido o recurso ordinário nos casos de mandados de segurança denegados pelos tribunais. Os crimes políticos foram transferidos para a alçada da Justiça Militar Federal. Ministros do Supremo foram aposentados compulsoriamente pelo AI 6 e a composição da Corte foi reduzida de 17 para 11 membros.

É possível, portanto, que a institucionalização autoritária característica do período militar tenha contribuído para restringir o volume de apelações, bem como para constranger as partes a permitir que certos feitos transitassem em julgado. De fato, enquanto em 1970 foram registrados 7.084 novos processos, em 1971 esta cifra caiu para 4.230 e, em 1976, quando a população do Estado somava um milhão de habitantes a mais do que em 1970, o volume de recursos ficava em apenas 3.650. Também influiu sobre a manutenção da tendência de queda de recursos a instalação do Tribunal de Alçada, em 1971, que absorveu parte da competência do Tribunal de Justiça, e a decretação do novo Código de Processo Civil, de 1973, bem como da nova legislação penal, de 1977, que contribuíram também para obstaculizar o fluxo de apelações.¹³

¹³ Não existem dados disponíveis sobre a movimentação judiciária da primeira instância entre o fim dos anos 1940 e o fim dos anos 1970.

Em 1972, o Alçada julgou 3.018 processos cíveis e 843 criminais. Em 1989, julgou 9.234 cíveis e 3.360 criminais. Entre 1972 e 1979, a média anual de gastos do novo Tribunal de Alçada em relação ao conjunto do orçamento judiciário foi de 6,17%.

Outras pequenas alterações agiram sobre o orçamento do período. A partir de 1971, o Conselho Penitenciário, que entre 1964 e 1970 consumira apenas 0,16% do total gasto pela Justiça, deixou de integrar o orçamento judiciário. Por sua vez, a Justiça Militar manteve uma média anual de despesa relativa de 2,9%. Entre 1974 e 1980, aumentou a proporção do gasto com obras públicas na rubrica da Justiça Militar, por conta da construção de uma nova sede. A despesa relativa do Juizado de Menores, por fim, atingiu o seu pico em 1964, quando abocanhou 8,9% do orçamento judiciário. A partir de 1965, a participação relativa do órgão entrou em declínio progressivo, muito embora o problema da juventude desastada e do menor infrator só tenha aumentado: durante a década de 1970, os Juizados de Menores consumiram uma média anual de 3,8% do orçamento judiciário.

Na primeira instância é possível perceber também uma tendência de afastamento entre a população e a Justiça. Durante os anos 1970, alguns processos emblemáticos sinalizavam no sentido da crescente ilegitimidade da legalidade autoritária construída pelo espírito jurídico revolucionário pós-1964. Elementos característicos do período, como a complexificação da atividade econômica, o crescimento populacional, a urbanização progressiva e o aprofundamento da integração nacional derivado do significativo desenvolvimento da rede de transportes e dos meios de comunicação de massa, deveriam ter propiciado uma explosão de litigiosidade, especialmente na área cível, cuja efetivação pode ter sido represada pela institucionalização autoritária. Em face de um direito substantivo e de uma norma processual conservadores optou-se, em alguns casos, deliberadamente pela não aplicação da lei, a fim de evitar o agravamento de tensões sócio-políticas que cresciam sem encontrar resposta junto às instituições responsáveis pela mediação dos conflitos. Este teria sido o caso, por exemplo, das invasões de terrenos urbanos não produtivos pela população marginalizada, que ocorreram em todo o País, evidenciando os limites da legislação do Sistema Financeiro de Habitação e do Código Civil, que permitiam a especulação imobiliária sem propiciar garantias ao direito de moradia. A evidência da inaplicabilidade destes diplomas em virtude da ameaça de potencialização do conflito urbano teria, inclusive, estimulado diversos projetos de lei a partir de fins dos anos 1970 propondo alterações no direito de propriedade. Da mesma forma, se aplicada em toda a sua dimensão sobre o movimento paredista dos metalúrgicos do Estado de São Paulo, a lei de greves teria exacerbado cada vez mais o conflito, motivo pelo qual, em alguns casos, mesmo depois

de decretada a ilegalidade da greve pelos tribunais, os empresários, os trabalhadores e o próprio governo insistiram na continuidade das negociações, optando por não aplicar as medidas que deveriam aplicar. Finalmente, outro exemplo poderia ser extraído da área penal. Em casos como o assassinato do Procurador Pedro Jorge, em Pernambuco, ou a bomba que explodiu no Rio Centro, ou, ainda, como o célebre seqüestro dos uruguaiois em Porto Alegre, transpirou a dificuldade com que a estrutura de poder do governo militar permitia a apuração imparcial dos acontecimentos e a efetiva condenação dos culpados, disseminando pelo País uma percepção de impunidade, de impotência do cidadão comum em face de eventuais desmandos da autoridade pública e, num nível mais amplo, de inoperância de algumas instituições judiciais (Falcão, 1989: 152-3)

A propósito, nunca é demais lembrar, como comprovou o estudo de Herkenhoff (1980) para a Magistratura do Espírito Santo, que os juizes são associados pelas comunidades, especialmente as do interior, ao poder político, quer pertençam na prática a ele ou não, e percebidos como autoridade estatal (Lopes, 1989: 132). Ora, é possível que em uma conjuntura institucional autoritária, marcada pela compressão da possibilidade de expressão dos direitos da cidadania e de representação política, quer os juizes quisessem ou não, esta associação do imaginário popular possivelmente tenderia a estreitar-se, concorrendo para que muitas causas sequer batessem às portas da Justiça, sendo equacionadas na informalidade ou transbordando em violências localizadas.

De fato, um estudo de Boaventura Santos (1974; 1977) realizado no início dos anos 1970, nas favelas do Rio de Janeiro, detectou a existência, no interior desses bairros, de um direito informal, não oficial, não profissionalizado, representado na Associação de Moradores, que operava como instância de conciliação de conflitos entre vizinhos, especialmente nos domínios da habitação e da propriedade territorial urbana. Portanto, nem sempre o estado moderno tem o monopólio do direito, podendo as formas alternativas de justiça afirmar-se na exata proporção da ausência ou desinteresse do Poder Público por certas parcelas da população ou por certos segmentos da atividade econômica. Outro exemplo da falta de monopólio estatal sobre o direito seria oferecido pelos juízos arbitrais constituídos, no início da República ou mais recentemente, entre pessoas jurídicas, para dirimir eventuais desacertos sem remissão ao Judiciário.

Por seu turno, uma pesquisa de Piquet Carneiro (1982) apurou que, no ano de 1980, nas duas maiores cidades do País, Rio de Janeiro e São Paulo, havia um feito cível para cada 80 habitantes e um para cada 45 habitantes, respectivamente, enquanto na cidade de Nova Iorque, no mesmo ano, foi registrada uma ação cível para cada oito habitantes. Além disso, constatou que 60% das ações de

rito sumaríssimo e 68% das execuções eram iniciadas por pessoas jurídicas, que respondiam também por mais de um terço da propositura de ações ordinárias. Finalmente, enquanto no Estado do Rio de Janeiro havia 6 milhões e 700 mil pessoas cadastradas como pobres, ou seja, ganhando até dois salários mínimos, para fins de assistência judiciária, em São Paulo este número chegava a 12 milhões e 700 mil pessoas. Sendo os serviços de assistência gratuita notadamente insuficientes, estes indicadores permitem traçar um quadro do acesso real à justiça em fins da década de 1970 (Lopes, 1989: 134).

Apesar destas disfunções, o fechamento do sistema propiciava uma ilusão de estabilidade institucional. Todavia, desde a derrota governamental nas eleições de 1974 ficara evidente que o regime militar carecia de apoio social mais amplo, em vista do que tivera início um lento e muitas vezes tenso processo de distensão. Na segunda metade da década de 1970 a censura governamental aos meios de comunicação foi suspensa e o habeas-corpus foi plenamente restituído, fazendo refluir abusos de autoridade e permitindo o desencadeamento de um processo de fortalecimento da cidadania. Em 28 de agosto de 1979 foi sancionada pelo Presidente João Batista Figueiredo a Lei da Anistia, permitindo que os exilados retornassem à Pátria e enterrando o AI 5. Em 21 de novembro, o Congresso aprovou a reforma partidária, extinguindo o bipartidarismo.

Em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a nova Constituição Federal, com significativas mudanças. Tentando descongestionar as instâncias superiores da jurisdição federal, foram criados cinco Tribunais Regionais Federais. Acima deles, foi organizado o Superior Tribunal de Justiça. O Supremo Tribunal Federal foi prestigiado e convertido quase em uma Corte Constitucional, não obstante ter sido preservado o controle difuso da constitucionalidade, por meio de liminares concedidas pelos juízes federais singulares na primeira instância.

Foi ampliada a lista de agentes legitimados a propor uma ação direta de inconstitucionalidade, democratizando o controle de constitucionalidade das leis. Surgiu o mandado de segurança coletivo, que pode ser impetrado por um partido político, organização sindical ou associação, alargando, portanto, este recurso. O Ministério Público foi bastante ampliado, transformado quase em quarto poder na defesa dos interesses indisponíveis da sociedade. Um amplo leque de direitos foi ainda elevado ao patamar constitucional, tais como direitos previdenciários e trabalhistas.

Enfim, os anos 1980 podem não ter formatado uma democracia perfeita no País, mas sem dúvida alguma a abertura política desencadeou um processo de institucionalização democrática que

reconheceu novos agentes políticos na sociedade e admitiu que conflitos emergentes dos novos direitos sociais fossem judicializados. Com efeito, manifestações políticas como o movimento operário e os movimentos sociais teriam revelado a muitos operadores do direito e aos legisladores que, em função da distribuição desigual de benefícios própria da sociedade capitalista, se os cidadãos eram iguais perante a lei, a lei não era igual para todos os cidadãos, amadurecendo uma percepção de que os problemas jurídicos dos pobres eram problemas estruturais que transcendiam a lógica tradicional do liberalismo individualista, politizando muitos conflitos que até então eram encarados apenas sob o ponto de vista técnico (Souza Santos, 1989: 50).

Uma nova noção do direito, chamada por alguns de direitos de terceira geração, por outros de direito social, ganhou expressão concreta em alguns diplomas legais surgidos nos anos 1980 e início dos anos 1990, tais como o Código do Meio Ambiente, de 1981, a chamada Lei da Ação Civil Pública, de 1985, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código do Consumidor, ambos de 1990, e a Lei Anticorrupção, de 1992.

Paralelamente ao avanço da institucionalização democrática, aprofundava-se ainda mais a complexificação econômica e social da sociedade brasileira. De 1940 a 1980 a população brasileira crescera de 41 milhões para 119 milhões de habitantes. Nesse mesmo período, a população urbana passou de 31,2% para 67,6%, chegando, em 1991, a 76% do total. Surgiram grandes cidades e o parque industrial expandiu-se. Estes fatores, aliados à ampliação do exercício da advocacia e a uma certa melhoria nos índices de desenvolvimento humano do País propiciaram um aumento considerável da vida jurídica civil, rompendo uma demanda represada pelo autoritarismo de estado dos anos 1970 e que se desdobrou numa explosão de litigiosidade (Faria, 1991: 97).

Com efeito, estudos financiados pela Fundação Konrad Adenauer no Brasil indicaram que, enquanto em 1990 era registrada uma média de um processo para cada 40 habitantes na Justiça Comum de primeiro grau em todo o País, esta relação caiu para um processo entrado para cada 22 habitantes em 1998, ou seja, um aumento de mais de 100% em nove anos, o qual foi em geral acompanhado pela capacidade do Judiciário de absorver a demanda de julgar. O Rio Grande do Sul apresentou neste período uma média superior à nacional, com um processo para cada 20 habitantes e o mais alto percentual de aproveitamento do País, com o julgamento de 95% dos processos entrados no mesmo ano. Cada juiz de direito no Rio Grande do Sul julgou, em média, mais de mil processos durante o ano de 1998 (Araújo, Lima & Sadek, 2001: 13-41).

O feixe de transformações estruturais e institucionais que sacudiu o País a partir dos anos 80 repercutiu sobre o comportamento do orçamento judiciário no Estado. No primeiro ano após o fim do AI 5, o orçamento judiciário teve um aumento real, saltando de 1,7% do orçamento estadual em 1979, para 2,02%. Nos anos seguintes, este índice foi crescendo paulatinamente, chegando a 3,37% em 1989. A média anual verificada entre 1980 e 1990 ficou em 2,5%. Teria sido ainda mais alta, não fosse a conjuntura de 1986. Em 28 de janeiro daquele ano, o Plano Cruzado cortou três zeros da moeda e substituiu o desprestigiado cruzeiro, numa tentativa de controlar a inflação no País. Os preços foram congelados e a economia desindexada. Dificuldades na comunicação entre a nova Presidência do Tribunal, capitaneada pelo Desembargador Bonorino Butelli, e o Governo Jair Soares, pressionado pela imperiosidade de corte nos gastos em vista do crescente déficit público, determinaram cortes orçamentários para o Judiciário, fazendo sua participação nos gastos estaduais despencar de 3,26% para 2,42%. Segundo o então Subdiretor-geral do Tribunal de Justiça, Zelmi dos Santos, o corte chegou a 40%, atingindo todas as áreas da administração (Santos, 2001: 383-4). Apenas em 1989 igualaram-se os índices verificados em 1985.

Parte considerável do aumento orçamentário verificado durante o decênio foi destinada ao pagamento de pessoal. Com efeito, a magistratura sul-rio-grandense enfrentara durante toda a década de 1960 e, também, durante a década de 1970, um quadro de aperturas, que se refletiu, entre outros campos, sobre a baixa afluência de candidatos aos concursos. Em 1966, por exemplo, o Presidente Desembargador Carlos Thompson Flores tratou da matéria no relatório anual, referindo a dificuldade em preencher o déficit de magistrados no interior, alguns dos quais estavam, inclusive, desertando da carreira em busca de funções mais rendosas e menos oneradas com atribuições e responsabilidades, como no caso da Justiça do Trabalho, onde vantagens oferecidas nivelavam as posições iniciais aos mais categorizados juízes de direito. Houve casos, até, de juízes que preferiram assumir notariados.

Sensível ao problema remuneratório, o Tribunal alvitrou abolir a exigência do estágio de dois anos ulterior à conclusão do curso de direito, enviando mensagem à Assembléia Legislativa, iniciativa que se converteu na Lei nº 5.597, de 4 de janeiro de 1968. Outra iniciativa objetivando atrair candidatos à carreira consubstanciou-se no esforço, desencadeado especialmente a partir de 1974, de edificação de casas e apartamentos para magistrados no interior do Estado, em convênio com os municípios e com a AJURIS.

Todavia, em 1971 o Presidente Desembargador Júlio Costamilan Rosa descrevia uma

degradação progressiva do serviço judiciário em face da política salarial restritiva imposta pelo Executivo, o que estava suscitando inúmeras reclamações de parte da Ordem dos Advogados e de parte das Câmaras e administrações Municipais, postulando provimento urgente de Varas e Comarcas. Em 1974, o Presidente Desembargador Pedro Soares Muñoz não escondia, no relatório anual, a deterioração das relações institucionais do Judiciário com o Governo Euclides Triches. Anualmente eram organizados concursos públicos, sem que se conseguisse preencher as vagas disponíveis, pois não havia sequer candidatos suficientes. Em 1976, o Presidente Desembargador José Faria da Rosa da Silva relatava a existência de 111 cargos vagos de juiz de direito e de juiz adjunto (juiz substituto, a partir de 1978) no Estado.

Não há dúvida de que este quadro prejudicava sobremaneira a qualidade da prestação jurisdicional, devendo, portanto, ser resgatado para que o acesso da população à Justiça pudesse ser melhor equacionado. A situação apenas começou a ser favoravelmente encaminhada a partir de 1975, quando o novo Governador Synval Guazzelli acordou com o Judiciário e a Assembléia um modus vivendi concernente ao reajustamento periódico dos vencimentos. O Judiciário finalmente chegou a 1978 com os quadros de primeiro grau praticamente completos, superando uma crise que se estendera por 15 anos.

O volume de cargos vagos, contudo, voltou a crescer a partir de 1980, pressionado pela criação de novas comarcas e varas, que atendia a uma demanda reprimida durante o regime militar: em 1982 existiam 84 vagas a descoberto para juiz de direito e 27 para pretor, muito embora fossem realizados concursos sucessivos. Em 1985 existiam ao todo 547 magistrados no Rio Grande do Sul, mas o déficit permanecia mais ou menos estável. O número de candidatos aos concursos, entretanto, crescera consideravelmente nos anos 1980, residindo a principal dificuldade para o provimento dos cargos no baixo índice de aprovação. Para enfrentar a deficiência de formação dos candidatos, o Tribunal e a AJURIS passaram a investir cada vez mais em cursos preparatórios e no fortalecimento da Escola Superior da Magistratura.

Muito embora a segunda metade dos anos 1970 tenha trazido uma melhoria parcial para a remuneração da magistratura em relação aos anos anteriores, não houve consolidação da tendência em médio prazo. As relações entre o Judiciário e o Executivo voltaram a se complicar na segunda metade dos anos 1980.

O Governador Pedro Simon assumiu o Governo em 15 de março de 1987, enfrentando uma

situação financeira difícil e anunciando cortes nos gastos. Foi logo de saída açodado por diversos segmentos do funcionalismo público que pleiteavam reajuste salarial em face da continuidade do quadro inflacionário e reclamavam condições de operacionalidade infra-estrutural. No Ministério Público, por exemplo, a situação era tão aflitiva que parte das despesas de expediente da Procuradoria-Geral eram custeadas pela Associação dos membros¹⁴. Logo em seguida, estourou uma das mais longas greves do magistério sul-rio-grandense.

A conjuntura não poupou o Judiciário. Em 8 de abril, pela primeira vez na história, os servidores da justiça estadual entraram em greve, reivindicando reposição salarial, semestralidade, 13º salário e pagamento a partir do dia 1º de cada mês. A greve durou 47 dias e contou com o apoio informal da Magistratura, que também se preparava para uma pauta reivindicatória própria. Durante este tempo, as atividades da Justiça ficaram seriamente comprometidas¹⁵.

De 1980 a 1990, uma média anual de 87,7% do orçamento judiciário para a segunda instância foi consumida apenas com a despesa de pessoal. Em 1986, ano em que o orçamento da Justiça sofreu um duro golpe, esta porcentagem chegou a 91%. Em relação ao total destinado à primeira instância, a média anual de gasto com o pessoal elevava-se para 94%. O restante da verba era utilizado para custeio.

Os investimentos saíam quase que exclusivamente do Fundo de Reparelhamento do Judiciário, aprovado pela Lei 7.220 de 13 de dezembro de 1978, o qual representou um marco no manejo orçamentário do Judiciário e na conquista de autonomia pelo Poder. Esta importância foi percebida pelo Presidente Desembargador Niro Teixeira de Souza em 1979:

“Até a instituição do Fundo (...), as dotações orçamentárias para a construção, reapearelhamento, restauração ou reparação de foros, corriam à conta do Poder Executivo, que as aplicava segundo critérios próprios. Iniciativa desta administração (...) objetiva, especificamente, transferir para o Poder Judiciário (...) essa responsabilidade, decorrência natural do processo de racionalização das atividades do Poder Público. Assim (...) foi possível pensar, em bases sólidas, num programa de construção de foros, que englobasse as nossas necessidades a curto, médio e longo prazos. E os primeiros frutos desses Fundo foram ou são as obras em Santo Augusto,

¹⁴ BOSCHI, José Paganella. Discurso ao Governador Pedro Simon, Janeiro de 1987.

¹⁵ Zero Hora, Porto Alegre, 14 de abril; junho de 1987.

São Leopoldo, Rio Grande, São Jerônimo e Viamão (...) e Porto Alegre.”

O Fundo foi constituído fundamentalmente de recursos provenientes do recolhimento da taxa judiciária, nos percentuais estabelecidos pelo Decreto de Regulamentação do Fundo, o qual foi elevado para 50% do volume total recolhido a partir de 1983, pela Lei 7.785. Também podiam compor o Fundo contribuições repassadas pelo orçamento do Estado ou da União, por autarquias, fundações ou empresas públicas, ou, eventualmente, importâncias repassadas por pessoas físicas ou jurídicas. A administração dos recursos do Fundo foi confiada a uma junta formada de três membros sob a supervisão direta do Presidente do Tribunal.

Em 1980, o Fundo amealhou o equivalente a cerca de 1,2% do total do orçamento judiciário. Esta importância tendeu a crescer ao longo da década, chegando ao equivalente a 2,3% do orçamento judiciário em 1990. No início, cerca de 70% da verba reunida pelo Fundo era investida na primeira instância, mas a fatia dos recursos consumidos pelo reaparelhamento da segunda instância tendeu a aumentar. A partir do exercício de 1985, criou-se no âmbito do Fundo uma rubrica específica para expansão da Justiça de primeira instância, onde figuravam os valores destinados às obras de engenharia civil e aos equipamentos necessários para a instalação de novas comarcas. O volume de recursos destinado à nova rubrica variou muito de ano para ano, mantendo, contudo, uma média anual de 23% da verba total reunida pelo Fundo.

A implantação do Fundo de Reaparelhamento do Judiciário sem dúvida representou um passo importante no sentido da autonomização do orçamento da Justiça. Os recursos reunidos pelo fundo subsidiaram a capacidade do Tribunal de Justiça em executar políticas públicas no concernente à organização judiciária, programando melhorias na infra-estrutura disponível às comarcas ou preparando-se melhor para enfrentar a necessidade de instalação de novas. Todavia, as disponibilidades do Fundo eram sobremaneira reduzidas em face das demandas, que só fizeram aumentar com a chegada dos anos 1980. Enquanto acumulavam-se pedidos das municipalidades para a instalação de novas comarcas, impunha otimizar e capacitar as instalações e os serviços das já existentes. A pouca representatividade dos recursos recolhidos ao Fundo se cotejados ao total do orçamento do Judiciário já pode dar uma idéia das limitações que o instrumento encerrava.

Enquanto isto, de fato aumentava o volume processual. Entre 1980 e 1990, foram anualmente julgados no Tribunal de Justiça uma média de 6.700 processos, com aumento expressivo no final da década. Na primeira instância, deram entrada, em 1980, 76.606, dos quais 21.462 eram da

área criminal, tendo ainda vindo de 1979 81.469 processos. Em 1990, quando a Justiça herdava do ano de 1989 386.196 feitos, o número de processos entrados somente no primeiro semestre chegou a 209.304.

Portanto, justamente quando se animou a vida jurídica civil, o estado passou a enfrentar uma de suas piores crises financeiras, o que repercutiu sobre as condições salariais de magistrados e servidores e sobre os programas de expansão da Justiça. O sociólogo Boaventura Santos (1985; 1989: 44) identificou um quadro semelhante para o cenário europeu durante a década de 1970. No Brasil, o desenvolvimento mais recente e a institucionalização autoritária contribuíram para retardar este impasse.

O dilema não escapou a alguns magistrados, que passaram a conduzir uma nova reflexão sobre o acesso à Justiça. Para José Eduardo Faria e Reinaldo Lopes, o esforço de sindicalização dos juizes em meados dos anos 1980 pode ser um forte indicativo de uma nova politização do Judiciário, sinalizando no sentido da implosão do modelo liberal individualista de Justiça, na medida em que teriam revelado sensibilidade para perceber a chamada explosão de litigiosidade protagonizada por novos sujeitos coletivos e populares (Faria & Lopes, 1987; 1989: 158).

No Judiciário sul-rio-grandense, por sua vez, desencadeou-se uma discussão sobre a racionalização e simplificação processual, que se desdobrou em medidas concretas, como a pioneira instalação, em 1982, dos Juizados de Pequenas Causas, profícua experiência de informalização da Justiça por meio de práticas conciliatórias, que mais tarde chegou a tornar-se matéria constitucional e foi encampada também pela justiça de outros estados da Federação, bem como pela jurisdição federal. Outro exemplo neste sentido foi a Comissão de Racionalização.

Durante a segunda metade da década de 1980, finalmente, a execução orçamentária sofreu todo o tipo de agravos em virtude de surto inflacionário, que constrangia a preocupação crescente com um planejamento rigoroso, impondo a necessidade de contínuas solicitações de suplementações, de forma a manietar a autonomia do Judiciário, cada vez mais dependente da compreensão das instâncias Executivas nesta matéria. O problema foi particularmente grave nos anos de 1988 e 1989, exercício este agravado pelo congelamento dos preços implementado no mês de janeiro e pelo subsequente descongelamento que sobreveio no mês de maio.

Em 1989, uma das alternativas encontradas para enfrentar o problema da carência de pessoal de apoio à administração foi a assinatura de um convênio que permitiu a contratação de estagiários.

Considerações finais

O estudo do orçamento da Justiça para a Relação de Porto Alegre durante o Império sugere para o segundo grau a vigência de um período de estabilidade econômica e institucional, dado que as variações absolutas e relativas de ano para ano são muito pequenas. No primeiro grau, todavia, ficou evidente uma tendência de incremento nos gastos absolutos e relativos, em grande medida determinado pelo aumento do número de comarcas.

Com a proclamação da República, o Judiciário foi considerado pelos novos donos do poder como um instrumento fundamental para a consolidação do regime, sendo seu orçamento significativamente vitaminado. Num ambiente politicamente autoritário, no qual a Justiça carecia de autonomia funcional e institucional, mas no qual, porém, o estado ainda era infraestruturalmente frágil para dominar por inteiro a esfera de influência dos poderes privados locais, a organização judiciária e a prática da Justiça revelaram-se, com efeito, mecanismos estratégicos para o jogo de cooptação política e para o esforço de imposição de uma ordem burguesa e burocrática. Justamente em função da fragilidade infra-estrutural do estado, apesar de toda a institucionalização autoritária, nos momentos de crise da hegemonia política da elite dirigente a importância relativa do orçamento do Judiciário tendia a ser reforçada.

Esta dinâmica foi estruturalmente ofendida quando o estado tornou-se interventor, encampando serviços públicos de largo alcance. Enfim, o fortalecimento do poder infra-estrutural do estado pode, por um lado, ter esvaziado estruturalmente a necessidade da importância relativa do orçamento judiciário face ao cômputo geral dos gastos públicos, mas pode, também, ter influído na depuração do campo da Justiça, determinando uma distinção mais precisa em face do universo faccioso da política, pré-condição fundamental para a ampliação futura do acesso à Justiça. Sem dúvida, para que esta ampliação se efetivasse na prática, seriam ainda necessárias outras transformações estruturais, especialmente no que concerne à dinâmica das relações institucionais no âmbito de um sistema democrático de poder.

Com exceção de alguns picos conjunturais e efêmeros, como quando do esforço para a construção da nova sede do Tribunal de Justiça nas décadas de 1950 e 1960, a recuperação da importância relativa do orçamento judiciário em face do conjunto dos gastos estaduais somente começou a se dar a partir de 1980. Neste ínterim, percebemos, genericamente, que um regime democrático tende a ser mais generoso com o orçamento judiciário do que um regime no qual o

espaço da representação política e do exercício da cidadania está comprimido. Uma consequência desta condição pode ser captada na política de baixa remuneração imposta pelo Executivo aos magistrados ao longo da década de 1960 e até a segunda metade da década de 1970, repercutindo perigosamente no déficit de juizes. Em compensação, em regimes democráticos, o orçamento judiciário parece estar mais exposto a variações episódicas, com cortes ou incrementos conjunturais.

A mudança havida nos anos 1980 tem relação direta com a distensão política e com o início do processo de construção democrática no País, os quais permitiram desbloquear uma demanda reprimida de judicialização de novos conflitos e direitos sociais, conquistados por novos atores coletivos, provocando uma explosão de litigiosidade e trazendo o Judiciário para o centro do palco democrático. O aumento da demanda social sobre o Judiciário e a ampliação de sua importância estratégica para o exercício e para a consolidação da cidadania emergente contraditou-se com a crise financeira do estado, detonando a crise da administração judiciária. Conscientes do impasse gerado pelas contradições dos novos tempos, alguns magistrados passaram a propor a repactuação estratégica da Magistratura para com a sociedade: se no Império tratava-se de uma aliança com a elite monárquica e aristocrática que vivia na pequena ilha de letrados e de cidadãos a elevar-se em meio a um mar de marginalizados; se na República Velha a Justiça foi disputada por coronéis e instrumentalizada pelo governo autoritário que pretendia se impor eternamente à sociedade; na Nova República, quando a atividade econômica desenvolvera-se enormemente, quando a sociedade se complexificara, quando se sofisticaram os instrumentos de intervenção e de execução de políticas públicas disponíveis ao aparelho de estado, quando surgem novos atores sociais coletivos e quando se incrementa a vida jurídica civil, a preservação da importância social da Magistratura parece passar cada vez mais pela sua capacidade de conciliar a norma liberal-individualista preexistente com a demanda pela politização de conflitos recém judicializados, que envolvem atores coletivos e interesses difusos, reivindicando ao Judiciário a capacidade de executar políticas públicas – como sublinha Cláudio Maciel (2003) –, no sentido da ampliação do acesso à Justiça, da agilização jurisdicional e do fortalecimento da cidadania.

Um macro-exemplo da capacidade do Judiciário para executar políticas públicas, absorvendo as demandas de novos conflitos judicializados, em benefício da sociedade em geral, de maneira a fortalecer novos atores, pode ser colhido junto à Justiça Eleitoral Federal. A legislação eleitoral e a jurisdição especial correspondente foram criações do Governo Provisório da Revolução de 1930, representando um passo importantíssimo na afirmação do espaço público em relação à esfera de

influência do poder privado. Tendo sido suspensa por força do golpe de 1937 e reinstituída em 1945, a Justiça Eleitoral andou indiretamente manietada durante o período de compressão do sistema representativo, inaugurado pela Revolução de 1964 e aprofundado em 1968. Durante a década de 1980, quando o País tentava despir-se do entulho autoritário e preparava-se para cerzir um grande pacto democrático por meio da formatação da sua Assembléia Nacional Constituinte, a credibilidade das eleições de 1986 foi amplamente garantida graças a um esforço hercúleo de recadastramento nacional dos eleitores, capitaneado pelo então Presidente do Superior Tribunal Eleitoral, Ministro Néri da Silveira, o qual contou com o apoio decisivo do então Presidente da República José Sarney. Desde então, uma Justiça Eleitoral informatizada e ágil tem constituído-se em um dos mais poderosos antídotos disponíveis ao País para enfrentar virtuais ameaças de instabilidades institucionais derivadas da exacerbação de conflitos político-partidários, distinguindo o Brasil como nação confiável aos olhos do mundo.

Pensando, talvez, em conquistas como esta, foi que a historiadora Emília Viotti da Costa afirmou no programa televisivo *Roda Vida*, em 2 de abril de 2001, ter o Judiciário sido o Poder que mais contribuiu para o fortalecimento da cidadania no Brasil. Enfim, o orçamento judiciário é peça chave para a execução eficaz de políticas públicas, mas também os resultados colhidos pela sociedade por intermédio delas, numa conjuntura institucional democrática, determinarão a importância que o Judiciário terá para o cidadão eleitor.

Referências bibliográficas

- ACURSO, Jorge da Silva. Notas sobre a re-estimativa do PIB do RS. *Ensaio FEE*. Ano 14. nº 2. p.541-447.
- ALONSO, José A. Fialho. *Evolução das desigualdades inter-regionais de renda interna no RS (1939-1970)*. Porto Alegre: FEE, 1984.
- ALONSO, José A. Fialho et alli. *Áreas estatisticamente comparáveis do RS (1940-1980)*. Porto Alegre: FEE, 1986.
- ARAÚJO, José Renato de Campos, LIMA, Fernão Dias & SADEK, Maria Tereza. O Judiciário e a prestação da Justiça. In: SADEK, Maria Tereza (org.) *Acesso à Justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- AXT, Gunter. *Gênese do estado burocrático-burguês no Rio Grande do Sul (1889-1929)*. Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em História Social da Universidade de São Paulo como parte dos requisitos para obtenção do título de doutor. São Paulo: dat., 2001.
- _____. *O Ministério Público no Rio Grande do Sul: evolução histórica*. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça/Projeto Memória/Corag, 2001a.

_____. O Poder Judiciário na sociedade coronelista gaúcha (1889-1930). *Revista da Ajuris*, nº 82. Porto Alegre: Ajuris, 2001b, págs. 319 a 349.

_____. Política de memória institucional: a experiência do Memorial do Judiciário do RS. *Justiça & História*, Vol 2, n 4, Porto Alegre: Memorial do Judiciário, Tribunal de Justiça do Estado do RS, 2002.

AXT, Gunter & BIANCAMANO, Mary da Rocha (orgs). *História administrativa das comarcas*. Cadernos de Pesquisa, Volume 1. Textos de Gunter Axt. Porto Alegre : Memorial do Judiciário, 2003.

AXT, Gunter; PRADO, Fabrício; SANSEVERINO, Patrícia; ZANELLA, Ana Paula. Catálogo da Exposição *A Justiça Federal na Seção Judiciária do RS*. Porto Alegre, Editora Pallotti, 2002, 34 págs.

CABEDA, Rafael & COSTA, Rodolpho. Os crimes da ditadura. Rivera: O Maragato, 1902. In: Axt, Gunter, CABEDA, Corálio Bragança Pardo & SEELIG, Ricardo Vaz (orgs.). *Os crimes da ditadura: a história contada pelo dragão*. Porto Alegre: Memorial do Ministério Público, Nova Prova, 2002, segunda edição.

CARNEIRO, João Piquet. *A Justiça do Pobre*. São Paulo, dat. 1982.

CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem: a elite política imperial; Teatro de Sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ/Ed. Relume Dumará, 2ª edição, 1996.

CONTAS Regionais do RS - Metodologia. Porto Alegre: FEE, s.d.

CONTAS Regionais do Brasil (1985-97). IBGE, 1998.

ELMIR, Cláudio. Política, Justiça e Imprensa: as disputas para a constituição do campo legítimo para a enunciação do crime. *Justiça & História*, Vol. 1, nº 1 e 2, Porto Alegre : Centro de Memória do Judiciário, Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2001, págs. 259-312.

ESCOBAR, Wenceslau. *Apontamentos para a história da Revolução Rio-grandense de 1893*. S/ed., 1919.

_____. *30 anos de Ditadura Rio-grandense*. Rio de Janeiro: S/ed., 1922.

FALCÃO, Joaquim de Arruda. Democratização e serviços legais. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Direito e Justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo: Editora Ática, 1989.

FARIA, José Eduardo. Justiça e Conflito. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 1991.

FARIA, José Eduardo & LOPES, José Reinaldo de Lima. Pela democratização do Judiciário. Folha de São Paulo, São Paulo, 17 de junho de 1987; FARIA, José Eduardo (org.). *Direito e Justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo: Editora Ática, 1989.

HERKENHOFF, João Baptista. A função judiciária no interior. In: SOUTO, Cláudio & FALCÃO, Joaquim de Arruda (orgs.) *Sociologia e direito*. São Paulo: Editora Pioneira, 1980.

IGLESIAS, Francisco. Política econômica do Estado de Minas Gerais – 1889-1930. In: *Anais do V Seminário de Estudos Mineiros – a República Velha*. Belo Horizonte: UFMG, 1982.

LOPES, José Reinaldo de Lima. A função política do Poder Judiciário. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Direito e Justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo: Editora Ática, 1989.

MACIEL, Cláudio Baldino. Entrevista. *Jornal Zero Hora*, Porto Alegre, RBS, pág. 8, 2003.

MANN, Michael. *The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results*. In: *Archives Européennes de Sociologie*. Cambridge, Cambridge University Press, 1984, 185-213.

NEQUETE, Lenine. *O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência*. Porto Alegre: Sulina/Ajuris, 2 vols, 1973.

_____ (org.). *O Poder Judiciário no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Edição da Diretoria da Revista de Jurisprudência e Outros Impressos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2 vols, 1974.

PESSOA, Vicente Alves de Paula (org.). *Código do Processo Criminal de Primeira Instância do Império do Brazil*. Rio de Janeiro: Livraria A. da Cruz Coutinho, 1882.

SOUZA SANTOS, Boaventura de. *Law against law: legal reasoning in Pasargada law*. Cuernavaca, Cidoc, 1974.

_____. The law of the oppressed: the construction and reproduction of legality in Pasargada. *Law and Society Review*, 12 (5), 1977.

_____. Introdução à sociologia da administração da justiça. *Revista Processo*, São Paulo, (37), 1985; FARIA, José Eduardo (org.). *Direito e Justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo : Editora Ática, 1989.

SANTOS, Noé Zelmi dos. Depoimento. *Justiça & História*, Vol. 1, nº 1 e 2, Porto Alegre : Centro de Memória do Judiciário, Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2001, págs. 373-400.