

FORMAÇÃO DO MAGISTRADO E LEGITIMIDADE JUDICIAL: O CASO DAS ESCOLAS DE MAGISTRATURA

Delton R. S. Meirelles*

Palavras-chave: Judiciário – Escolas judiciais – Legitimidade – Ensino jurídico.

Áreas do conhecimento: Ciências sociais aplicadas (Direito).

Resumo

O Brasil adota um modelo burocrático de investidura na magistratura, mediante a aprovação por concurso público. A partir do momento em que o Judiciário é convocado a resolver conflitos sociais mais sensíveis, este modelo deixa de atender às expectativas sociais, gerando uma crise de legitimidade. Como os recém-aprovados em concursos públicos costumam receber orientações técnicas em cursos oferecidos pelas escolas judiciais, mantidos e organizados pelos tribunais judiciários, sugere-se o fortalecimento de tais escolas (como etapa obrigatória do concurso), mas com a maior participação da sociedade civil no processo de formação

* O autor é Prof. Assistente do Departamento de Processualística da UFF – Universidade Federal Fluminense e Mestre em Ciências Jurídicas pela mesma Universidade.

técnica e educacional dos novos magistrados, garantindo-lhes maior legitimidade democrática.

Introdução

Este artigo tem como objeto de estudo as escolas judiciais e o seu papel na formação dos magistrados. A principal questão a ser apresentada é a sua capacidade de preparação dos magistrados para uma nova concepção de direito na pós-modernidade, em que os magistrados são provocados em conflitos que demandam maior legitimidade democrática de suas decisões.

O artigo será desenvolvido em quatro capítulos, nos quais serão abordados:

I) os modelos internacionais de investidura;

II) a criação de escolas judiciais como centros de formação dos magistrados;

III) o problema da formação tecno-burocrática no cenário jurídico de demandas democráticas;

IV) o papel das escolas judiciais como possível espaço democrático de legitimação da magistratura.

Ingresso na magistratura

Uma das atuais questões sobre o Judiciário é a de sua legitimidade democrática. Pode-se supor, a partir de Cappelletti, que este debate surge com o Estado de Direito, em que as revoluções liberais questionam o poder dos juizes de controlar os outros poderes estatais legitimados. É o caso da Revolução Francesa, em que os revolucionários burgueses viam com desconfiança os magistrados, tidos como remanescentes do *Ancien Régime*.

Em pesquisas de direito comparado sobre a legitimidade judicial, Zaffaroni estabelece um novo método, estabelecendo três formas de ingresso na magistratura: eleição comunitária, indicação política dos outros poderes estatais e concurso público.

O primeiro sistema concede à eleição direta de candidatos *status* de modalidade legítima de acesso à judicatura, restando

presente em alguns estados norte-americanos e países latino-americanos. Critica-se este sistema, entre outros fatores, por tender à partidarização e macular o ideal de imparcialidade jurisdicional. No segundo sistema, os juízes são escolhidos pelo chefe do Executivo, pelo Legislativo ou até mesmo pelo próprio Judiciário. Em regra, é a modalidade de composição das Cortes Constitucionais, Tribunais Superiores e de alguns cargos em órgãos jurisdicionais de segunda instância. Estes dois critérios políticos são qualificados por Zaffaroni como *empíricos primitivos*.

Em face dos vícios do processo político de escolha, os países europeus continentais conceberam uma forma mais racional e objetiva de provimento. Na França, o concurso público para o cargo de juiz surge em 1906, quebrando a sua tradição hereditária. Em princípio, o concurso público seria o meio mais isento de acesso, já que não ficaria restrito a um dado estamento ou a famílias tradicionais.

Por largos anos, foram adotados no Brasil critérios políticos para o ingresso aos cargos públicos, coerentes com nossa tradição patrimonialista. A magistratura brasileira foi pioneira na adoção do critério racional para o acesso a cargo público, inicialmente com a previsão formal de concurso na Constituição de 1934, posteriormente aprimorado na Carta de 1946.

Assim, diversamente da tradição latino-americana, o Brasil utiliza critério racional, fundado em parâmetros técnicos, para o acesso à magistratura, tendo sido este modelo estendido às demais carreiras a partir da atual Constituição.

Escolas judiciais

Com o discurso da qualificação de seus juízes, em vários países surgem escolas judiciais para suprir as eventuais deficiências do sistema de escolha (político ou racional) de seus magistrados.

No caso brasileiro, há manifesta inspiração nos modelos internacionais de escolas judiciais, destacando-se a *École Nationale de Magistrature* francesa, Centro de Estudos Judiciários de Portugal e o *Federal Judicial Center* norte-americano.

No Brasil, o debate sobre a criação de cursos de formação e aperfeiçoamento de magistrados é instaurado em 1975 pelo Supremo Tribunal Federal que, ao encaminhar proposta ao Congresso, apresenta um “diagnóstico” do Poder Judiciário brasileiro, nos seguintes termos:

“O recrutamento de juízes, no primeiro grau, se faz por meio de concursos. [...] a par da conveniência do concurso de ingresso em duas fases, permitindo que entre elas se insira estágio probatório, mencione-se a idéia da criação de cursos ou institutos de preparação para a magistratura, semelhantes ao ‘*Centre National d’Estudes Judiciaires*’, com desejável intercâmbio entre Universidades e Tribunais, para a seleção dos melhores alunos. [...] Além da boa escolha dos juízes, cumpre tenham eles conhecimentos atualizados, quer por meio de cursos periódicos, quer pela disseminação da informação jurídica, obrigatoriamente estabelecida, principalmente em áreas especializadas”.

Após esse relatório, a Emenda Constitucional n. 7/77 passa a prever a instalação de tais cursos, permitindo que a lei estabeleça “como condição a promoção por merecimento, a partir de determinada entrância, ou de acesso aos Tribunais de segunda instância, pelo mesmo critério, *freqüência e aprovação em curso ministrado por escola de aperfeiçoamento de magistrados*” (sem grifos no original). Em seguida, a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Lei Complementar n. 35, de 14-3-1979) dispõe que “a lei pode exigir dos candidatos, para a inscrição no concurso, título de habilitação em curso oficial de preparação para a magistratura” (art. 78, § 1º).

A partir dessas previsões legais, foram criadas as primeiras escolas judiciais brasileiras: Minas Gerais (1975), Rio Grande do Sul (1980), Paraná (1983), Paraíba (1983), Espírito Santo (1985), Bahia (1986) etc. Duas dessas escolas merecem destaque por tratarem-se de cursos estabelecidos nos dois maiores centros judiciários estaduais: São Paulo e Rio de Janeiro, ambas criadas em 1988.

Formação burocrática e legitimidade democrática

Em tese anteriormente desenvolvida como dissertação de mestrado, demonstramos que o senso comum nos cursos preparatórios para as carreiras jurídicas (entre os quais se incluem algumas escolas judiciais) é de que, em razão da crise do ensino jurídico, estes surgiriam como um *locus* propício ao preparo intelectual de seus clientes (candidato, magistrado recém-aprovado e juízes de carreira).

Com efeito, as escolas judiciais vêm cumprindo o propósito de preparar intelectualmente os seus clientes. O índice de aprovação (média de 80%) já seria um dado suficiente para provar seu sucesso. No entanto, o que se busca neste trabalho não é a discussão quanto à qualidade dos cursos oferecidos pelas escolas judiciais. A questão principal a ser refletida é a *finalidade* destes cursos, e conseqüentemente o *conteúdo* por eles ministrados.

As escolas judiciais, como já se disse, surgem para suprir deficiências no processo de formação, seja este político (pelo eventual despreparo dos juízes eleitos) ou burocrático (possíveis desvios nos candidatos aprovados em teste escrito). Assim, a sua preocupação é a garantia de notório saber técnico-jurídico, conferindo aos seus alunos o conhecimento instrumental para o desenvolvimento da função jurisdicional. Conforme a crítica de Zaffaroni:

“Os judiciários latino-americanos necessitavam de racionalizações administrativas e de escolas da magistratura. Desse modo, foram aplicados modelos empresariais na análise da atividade jurisdicional, em homenagem a uma ‘modernidade’ insólita, que tende a ‘desjuridicizar’ os juízes, para transformá-los em técnicos empresariais” [1].

Esse propósito técnico, contudo, não pode ter caráter exclusivo pelo novo papel na magistratura assumido no Estado Democrático de Direito. Com efeito, a função meramente burocrática da atividade judicial era típica do modelo de Estado Liberal, em que o papel dos juízes limitava-se a declarar o direito preexistente. Nessa era, a segurança jurídica era alcançada por uma jurisdição pautada por critérios técnico-profissionais, fundados em legislação enraizada em situações pretéritas, estabilizadas ao longo do tem-

po, constituindo a base para uma magistratura neutralizada axiologicamente [2].

A primeira metade do Século XX constitucionaliza novas gerações de direitos (inicialmente os chamados *direitos sociais*, seguidos pelos *direitos coletivos*), com a conversão do “Estado legislativo” liberal em *Welfare State*. Tais Cartas não se limitam a dizer estatisticamente o que é o direito, estabelecem e impõem diretrizes e programas dinâmicos de ação futura, expandindo-se a atuação estatal.

O papel do governo neste novo Estado não pode mais limitar-se a ser um *gendarme* ou *night watchman*, e sim um governo promocional, garantidor dos direitos sociais previstos em suas constituições, surgindo como “uma alternativa para a resolução de conflitos coletivos, para a agregação do tecido social e mesmo para a adjudicação de cidadania” [3]. Conseqüentemente, este “Estado é mais complexo do que outrora e que as relações jurídicas se multiplicaram” [4].

A pós-modernidade, com suas diferentes concepções, também influencia o papel dos juízes no contexto social. O Judiciário, assim, representa o necessário contrapeso à paralela expansão dos “ramos políticos” do Estado moderno. No entanto, a partir do momento em que o Judiciário passa a apreciar os novos direitos (sociais ou coletivos, que envolvem problemas complexos e dados sociais, econômicos e políticos), deixa de lado seu papel burocrático (no sentido de estabelecer o certo e o errado com base na lei) para assumir uma interpretação mais condizente com esta nova realidade jurídica, pois não pode limitar-se às leis e aos precedentes. Destarte, a judicialização das questões sociais demanda um Judiciário com um formato institucional compatível com as exigências contemporâneas. Com isso, o juiz não pode mais ocultar-se detrás da frágil defesa da concepção do direito como norma preestabelecida, clara e objetiva, na qual pode basear sua decisão de forma “neutra”.

Esse ativismo judicial pós-moderno cria divergências entre os cientistas políticos e juristas. Dizem alguns que a invasão da política pelo direito levaria à perda da liberdade, constituindo um “paternalismo estatal” (Habermas) ou levando “à clericalização da

burocracia” (Garapon). Para Mauro Cappelletti e Ronald Dworkin, no entanto, as novas relações entre direito e política seriam favoráveis ao enriquecimento das realizações da agenda igualitária, sem prejuízo da liberdade (como nas políticas de Acesso à Justiça), além de representar a efetivação dos direitos fundamentais na Constituição. Conseqüentemente, conforme Zaffaroni: “as estruturas judiciárias ampliaram-se, mas não foram realizadas transformações qualitativas necessárias para adaptá-las às novas formas de conflito que devem enfrentar” [5].

No caso brasileiro, a legitimidade dos nossos magistrados é derivada do processo de seleção por concurso público, o que enquadra nosso País num modelo intermediário de Judiciário democrático. Ocorre que, como foi desenvolvido, o juiz pós-moderno, definitivamente, não é o mesmo juiz da primeira metade do século passado. Conforme a metodologia weberiana, este magistrado conquistaria a sua legitimidade pela investidura burocrática, fundado no mérito individual e na representatividade estatal do cargo [6]. Assim, o concurso público constituiria perfeita certidão burocrática de legitimação racional (pois o candidato teria demonstrado, perante seus futuros pares, suas aptidões técnicas para o cargo), mas não seria suficiente para o atual reclamo de legitimidade do magistrado.

Conforme exposto inicialmente, o discurso dos atores das escolas judiciais, presente em textos doutrinários ou propostas legislativas, reforça a idéia de que o preparo técnico constitui a prioridade destas instâncias corporativas. Conclui-se, portanto, que nossas escolas judiciais ainda mantêm-se fiéis ao ideal de um magistrado bem preparado intelectualmente, capaz de decidir os conflitos com sólida fundamentação técnico-jurídica, sem perder a habilidade prática. A sua legitimidade democrática não constitui o objetivo principal das escolas judiciais, o que fatalmente contribuiria para a formação de um juiz mais adequado à nova realidade.

Escolas judiciais como espaço de formação democrática dos juízes

Em trabalho empírico com pesquisa de campo e método qualitativo, realizada nos principais cursos preparatórios cariocas

e paulistanos, os depoimentos e as práticas de seus agentes demonstraram a existência de um processo weberiano de “fechamento”, em que os cursos atuam como *locus* de integração entre agentes e instituições jurídicas públicas (magistratura, MP, procuradorias etc.). Ao contrário do seu discurso oficial, de “redentores do mau ensino jurídico”, na verdade esses cursos objetivam o adestramento de seus alunos para o serem incorporados nos cargos públicos, buscando ser reconhecidos como a “casa” dos seus membros. Com isso, os estudantes das escolas judiciais buscam, principalmente, incorporar certas práticas e valores da magistratura, pois aqueles cursos querem ser reconhecidos como legítimos espaços de formação de novos profissionais [7].

Essas características foram perceptíveis principalmente na EMERJ, cujo *slogan* é “a casa do juiz”. Da postura dos alunos aos discursos de seus diretores, os dados coletados permitiram concluir que o ambiente da escola judicial fluminense reproduz o cotidiano da magistratura. Apesar de haver uma didática sensivelmente superior a dos demais cursos preparatórios, percebe-se a preocupação maior em criar uma identidade com a magistratura do que a assimilação de conhecimentos jurídicos técnicos ou críticos. Assim, concluímos nessa pesquisa que as escolas judiciais brasileiras demonstram maior preocupação em conquistar a legitimidade perante seus pares do que com relação à sociedade.

Ressalta-se, porém, que com isso as escolas judiciais sejam um obstáculo a um Judiciário eficiente e democrático. De fato, houve melhora considerável na qualidade dos magistrados nos últimos tempos, apesar das justas críticas que possamos fazer à Justiça brasileira. Não defendemos o fim das escolas, e sim a modificação de seu modelo.

Em primeiro lugar, o Brasil deveria inspirar-se no modelo de investidura francês, em que o candidato presta um exame para que ingresse na *École* e, se for aprovado nos exames, estará apto a ingressar na magistratura. No entanto, em vez de oferecer um curso hermético e legitimante perante seus pares, nossa proposta é a de ampliar o papel das escolas judiciais, a fim de que estas sirvam também como um *locus* de legitimação democrática dos juízes. Com base na tese formulada por Peter Häberle, o proces-

so de formação dos magistrados merece ser comunitário, e não restrito à cúpula dos Judiciários (estaduais e federais).

A pesquisa empírica demonstrou pouca participação da sociedade no processo de investidura dos magistrados brasileiros. Os “leigos” integram o processo apenas como coadjuvantes ou consumidores da atividade jurisdicional durante o estágio dos concursandos. Entendemos que a escola judicial deve estar aberta à participação da sociedade civil, para que esta possa acompanhar e contribuir nas etapas que antecederem à investidura do aprovado em concurso. Uma estrutura eclética certamente contribuiria para o reconhecimento dos novos juízes como legítimos representantes dos interesses pluralísticos da sociedade.

Como exemplos de possíveis colaboradores nesse processo de formação, temos as associações civis de defesa dos interesses coletivos (direitos humanos, consumo, meio ambiente, proteção da criança e adolescente, minorias étnicas), lideranças comunitárias, associações de moradores, sindicatos, universidades, OAB etc. Cada um desses grupos representa setores diversos da sociedade, permitindo sua inserção na escola judicial por meio de cursos, mesas redondas, audiências públicas e, principalmente, levando aos novos magistrados as reivindicações e expectativas dos jurisdicionados.

Não seria uma forma de limitar a independência do Judiciário na escolha de seus membros, pois a avaliação técnica permaneceria como critério principal para a aprovação. A participação comunitária integraria a avaliação, não apenas pela aprovação em créditos na escola judicial, mas principalmente contribuindo para a formação de juízes mais democráticos e sensíveis aos reclamos da sociedade.

Assim, a participação democrática no processo de seleção dos magistrados não cercearia, de nenhuma forma, a autonomia do Judiciário na composição de seus quadros. O concurso continuaria sendo organizado pelos tribunais, assim como o conhecimento técnico permaneceria como principal critério avaliador. O elemento novo, que garantiria maior representatividade à magistratura, seria a inserção da comunidade nesse processo, por meio da abertura institucional das escolas judiciais, espaço que se tornaria garantidor da legitimidade dos juízes.

Referências

- [1] ZAFFARONI, E. R. *Poder Judiciário: crise, acertos e desacertos*, p. 30.
- [2] VIANNA, L. W. *et alii. Corpo e alma da magistratura brasileira*, p. 29.
CAPPELLETTI, M. *Juízes legisladores?*, p. 33.
- [3] *Idem*, p. 41.
- [4] ZAFFARONI, E. R. *Op. cit.*, p. 23.
- [5] _____. *Op. cit.*, p. 25.
- [6] WEBER, M. *Economía y sociedad*, p. 179.
- [7] MEIRELLES, Delton R. S. *Cursos jurídicos preparatórios [...]*.

Referências bibliográficas

- BOBBIO, Norberto. *Era dos direitos* (trad. Carlos Nelson Coutinho). Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- CAPPELLETTI, Mauro. *Controle judicial das leis no direito comparado*. Porto Alegre: SAFE, 1992.
- _____. *Juízes legisladores?* Porto Alegre: SAFE, 1999.
- HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional*. Porto Alegre: SAFE, 2002.
- MEIRELLES, Delton R. S. *Cursos jurídicos preparatórios: espaço de formação profissional, reflexo da deformação do ensino ou reprodução de ideais corporativos?* Niterói, *Mimeo*, 2002.
- VIANNA, Luiz Werneck *et alii. Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.
- _____. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- WEBER, Max. *Economía y sociedad*. Ciudad del Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Poder Judiciário: crise, acertos e desacertos*. São Paulo: RT, 1995.