

# A FORMAÇÃO INSTITUCIONAL DE MAGISTRADOS COMO GARANTIA DA CIDADANIA

THE INSTITUTIONAL TRAINING OF MAGISTRATES AS A GUARANTEE OF CITIZENSHIP

LA FORMACIÓN INSTITUCIONAL DE MAGISTRADOS COMO GARANTÍA DE LA CIUDADANÍA

Giovanni Olsson<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente artigo analisa a crise do sistema judiciário, o déficit de cidadania e a formação profissional do magistrado. O objetivo central do estudo é apresentar a ideia de que a eficiência da prestação jurisdicional exige também a formação profissional do magistrado. A educação do magistrado para o trabalho deve considerar muitas variáveis, como o modelo de recrutamento, a integração na carreira e as competências profissionais que não são veiculadas no itinerário da formação acadêmica ou aferidas no concurso. A metodologia envolve o estudo bibliográfico e a análise do contexto nacional. O estudo indica que a formação profissional institucional oferece possibilidades concretas para garantir a cidadania no acesso ao sistema judiciário nacional em sua plenitude, da entrada até a sua saída com a plena solução do conflito e não apenas do processo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cidadania. Formação profissional. Magistrado. Institucionalização.

## ABSTRACT

This work analyzes the crisis of the judiciary system, the lack of citizenship, and the professional training of the magistrate. The main objective is to present the idea that the efficiency of jurisdictional service requires professional training of the magistrate. Magistrate's education for the job should include many variables, such as the recruitment model, career integration and professional competences, which are neither developed in the academic training nor tested in the public selection process. The methodology includes a bibliography study and analysis of the national context. The study indicates that institutionalized professional training provides concrete possibilities to foster citizenship in the access to the national judiciary system, with full conflict resolution, and not only closure of the process.

**KEYWORDS:** Citizenship. Professional training. Magistrate. Institutionalization.

## RESUMEN

El presente artículo analiza la crisis del sistema judicial, el déficit de ciudadanía y la formación profesional del magistrado. El objetivo central del estudio es presentar la idea de que la eficiencia de la prestación jurisdiccional exige también la formación profesional del magistrado. La educación del magistrado para el trabajo debe considerar muchas variables, tales como el modelo de reclutamiento, la integración en la carrera y las competencias profesionales que no son transmitidas en el trayecto de la formación académica

1 Doutor em Direito (UFSC). Assessor da Direção da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho - ENAMAT/TST (Brasília/DF). Juiz do Trabalho Titular no TRT da 12ª Região/SC. Professor Titular do Curso de Direito da Universidade Comunitária.

o evaluadas en el concurso. La metodología abarca el estudio bibliográfico y el análisis del contexto nacional. El estudio indica que la formación profesional institucional ofrece posibilidades concretas para garantizar la ciudadanía en el acceso al sistema judicial nacional en su plenitud, desde la entrada hasta la salida, con la plena solución del conflicto y no solamente del proceso.

**PALABRAS CLAVE:** Ciudadanía. Formación profesional. Magistrado. Institucionalización.

## INTRODUÇÃO

A existência de crise no modelo de Estado nacional contemporâneo presta-se a inúmeras análises e em campos muito variados. Nessa linha, o esgotamento do seu modelo político-jurídico também alcança o Poder Judiciário, mais precisamente na operatividade do sistema judiciário disponibilizado para solucionar os conflitos do cidadão, que, como pertencente a uma comunidade política, possui expectativas sociais e pretensões políticas sobre sua efetividade, entendida desde o seu acesso, mas também ao seu percurso e à saída do sistema, com a resposta efetiva para o problema levado ao Estado. Sob essa perspectiva, a insuficiência de resposta do sistema judiciário, retratada nas suas crises internas, constitui um déficit da cidadania.

Caminhos diversos podem ser apontados para sua análise, e o presente estudo apresenta pesquisa em andamento que pretende revelar a conexão entre a qualificação dos magistrados, como atores centrais desse sistema, para o resgate desse déficit. A investigação funda-se na mudança paradigmática da formação exclusivamente acadêmica do candidato do concurso e, após, magistrado investido, para a formação profissional, no âmbito da educação para o trabalho, com base nas competências profissionais mapeadas no seu conteúdo ocupacional concreto. E essa análise, particularmente, considera a necessidade de que essa formação seja conduzida institucionalmente, pelos órgãos do próprio Poder, com perfil orgânico e sistemático, trazendo à tona algumas de suas possibilidades, particularmente diante das recentes alterações constitucionais e experiências institucionais.

### 1. AS CRISES DO SISTEMA JUDICIÁRIO NACIONAL E O DÉFICE DE CIDADANIA

A afirmação de que o Estado de modelo nacional passa por crise(s) neste momento histórico não constitui nenhuma novidade. A constatação das insuficiências e deficiências do aparato estatal para cumprir o seu objetivo de ator político central da modernidade tem ocupado centenas de estudiosos e transcende a dimensão meramente política, estendendo os debates para os âmbitos econômicos, sociológicos e também os jurídicos, dentre outros. Erigido na transição para a modernidade, o Leviatã hobbesiano mostra as rugas da idade e não esconde mais os problemas de relacionamento com seus meios-irmãos Mercado e Sociedade.

Nesse contexto, de contornos pouco definidos e interpretações díspares, não causa surpresa tampouco que o sistema judiciário, como aparato do Poder Judiciário encarregado de resolver os conflitos da sociedade e mediar atuação do próprio Estado e seus poderes constituídos à luz da norma fundante, como definido na matriz montesquiana, mostre também seus sinais de esgotamento. Falar em "crise do Judiciário" caiu no senso comum e estampa as manchetes dos jornais, não apenas no Brasil mas em outras partes do mundo<sup>2</sup>, suscitando controvérsias sobre diversos pontos, mas notadamente sobre a eficiência dos métodos de solução dos conflitos em termos de velocidade (a "lentidão da Justiça"), o grande volume de demandas (a "enxurrada de ações"), o alcance de suas intervenções (a "judicialização da política") e mesmo o conteúdo ético-filosófico de suas decisões (a "injustiça das decisões"). Reclamar "da" Justiça está tão corrente quanto reclamar "na" Justiça, e parece ser um sintoma claro de que o sistema judiciário não está (mais) atendendo às expectativas do cidadão.

2 Como exemplo de coletânea de diagnósticos sobre o assunto, ver: SANTOS, Boaventura de Souza (Dir. Científico); GOMES, Conceição (Coord); PEDROSO, João (Coord.). **O Recrutamento e a Formação de Magistrados:** Uma proposta de renovação. 02 volumes. Observatório Permanente da Justiça Portuguesa – Centro de Estudos Sociais. Faculdade de Economia – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2001.

Analisar as causas da insatisfação do cidadão com o Estado de modelo nacional em termos gerais, e mesmo com os sistemas judiciários ocidentais em termos específicos, transcende o objeto deste estudo. Entretanto parece evidente que há não apenas uma combinação de fatores, envolvendo os sinais mais marcados de uma ampla “crise da modernidade”, em que suas “promessas” de liberdade, igualdade e fraternidade restaram descumpridas<sup>3</sup>, mas também uma inter-relação direta com os fluxos e contrafluxos de uma demanda crescente por mais exercício de cidadania. Os conceitos de “acesso à justiça” e de “cidadania” entrecruzam-se em vários pontos, porque o *input* facilitado ao sistema judiciário das faixas reprimidas (“pequenas” causas, por exemplo<sup>4</sup>) produz a igual crescente expectativa de um *output* qualificado. Exercício de cidadania, neste contexto, não é apenas “acessar” a Justiça<sup>5</sup>, chegando a ela e entrando nela (*input*) como um sistema judiciário, mas sim percorrer o seu itinerário procedimental com novos referenciais normativos de eficiência até sair dela (*output*) com expectativas de resultado também qualificadas<sup>6</sup>.

Nesse contexto, não se fala propriamente em “crise”, mas sim em “crises” do sistema judiciário, diagnósticas no âmbito do debate nacional da “Reforma do Judiciário”<sup>7</sup>. Embora muitos enfoques distintos possam ser adotados para sistematizar essa problemática complexa, podem-se destacar três dimensões da crise que abrangem as parcelas mais significativas desse debate: procedimental, estrutural e institucional.

A dimensão procedimental da crise trata dos aspectos normativos do processo como instrumento de solução dos conflitos<sup>8</sup>. A redução do número de recursos, a diminuição de prazos processuais, a simplificação de itinerários postulatorios, instrutórios e decisórios, o aumento das penalidades por condutas procrastinatórias, por exemplo, são alguns dos tópicos normalmente endereçados nesses debates. Embora tenha merecido muita atenção com as diversas recentes alterações de códigos processuais, parece ser a menos complexa, e também insuficiente para compreender os aspectos mais relevantes do problema: alterar a dimensão normativa do Direito não implica a correlata alteração da sua dimensão axiológica nos padrões culturais tanto da sociedade (que busca no sistema a solução de seus conflitos) quanto dos operadores jurídicos (que utilizam esses instrumentos do sistema na gestão dos conflitos dessa mesma sociedade).

A dimensão estrutural da crise, por sua vez, envolve as condições materiais insuficientes ou inadequadas para a prestação do serviço público de Justiça. Não constitui novidade afirmar que há proporcionalmente poucos Juizes, Servidores e órgãos judiciários (Juizes, Varas, Comarcas e Tribunais, por exemplo), comparando com o volume de demandas em tramitação<sup>9</sup>. Também há carências setorializadas, mas significativas, de material de expediente e mesmo de instalações físicas. A criação de cargos nos quadros de pessoal dos Tribunais, a construção de prédios e a aquisição de equipamentos de informática, por exemplo, são os tópicos principais discutidos quando se trata da dimensão estrutural. Entretanto também não custa mencionar que apenas o aparelhamento material do Poder Judiciário, sem a reformulação de modelos de administração judiciária<sup>10</sup>, não garante a sua eficiência.

3 SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

4 Previsão do art. 98, I, da CF, por exemplo.

5 O acesso à Justiça, como direito amplo do cidadão, encontra-se previsto em diversos dispositivos constitucionais, inclusive pela impossibilidade de exclusão de apreciação judicial de “lesão ou ameaça a direito” (art. 5o, XXXV) e prestação estatal de “assistência jurídica integral e gratuita” (art. 5o, LXXIV).

6 A “razoável duração do processo” com os meios que garantam a celeridade de sua tramitação foi erigida a princípio constitucional e direito individual, conforme o inovador inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal. O art. 93 da CF, também com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 45/2004, introduz, ainda, diversos indicadores de eficiência da administração judiciária, como atividade ininterrupta (inciso XII), proporcionalidade de Juizes à população (inciso XIII) e prática de atos judiciários por servidores (inciso XIV), por exemplo.

7 Ver: BOTTINI, Pierpaolo Cruz. A reforma do judiciário: aspectos relevantes. **Revista da Escola Nacional da Magistratura**, Brasília, ano II, n. 3, p. 89-99, abr. 2007; e SADEK, Maria Teresa. **A organização do poder judiciário no Brasil: uma introdução ao estudo da justiça**. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1995.

8 DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

9 CNJ/STF. **Justiça em números** – relatório anual 2006, ano-base 2005.

10 DIAS, Rogério A. Correia. **Administração da justiça: a gestão pela qualidade total**. Campinas: Mil-

A dimensão institucional, por fim, parece ser a de maior relevância e complexidade, porque está diretamente relacionada com o papel esperado do sistema judiciário pela sociedade. Neste ponto, pode-se discutir a questão conhecida como “judicialização da política”<sup>11</sup>, o conteúdo ético-filosófico de suas decisões (o grau de “justiça” dos julgamentos) e mesmo o papel social preponderantemente conservador ou transformador dos magistrados (o “ativismo judicial”) ou até do Direito como um todo<sup>12</sup>.

Por isso, e neste ponto, ao cidadão pouco importa se os procedimentos são céleres e eficientes e se a estrutura judiciária é adequada, mas sim se o sistema judiciário produz os resultados esperados em termos institucionais, notadamente na pacificação social e na solução concreta dos seus problemas em algum ponto medial hipotético no sutil equilíbrio entre os ideais de segurança ou estabilidade jurídica (função conservadora) e de concretização do avanço social (função transformadora)<sup>13</sup>. O papel do juiz como fiel dessa balança e ator central nesse cenário é da maior relevância<sup>14</sup>.

Nesse sentido, as crises do sistema judiciário, como suas próprias promessas descumpridas da parte do próprio Estado moderno de modelo nacional<sup>15</sup>, na perspectiva da qualidade do serviço público de Justiça, retratam déficit de cidadania, e seu enfrentamento chega a ser tratado como uma autêntica cruzada de “revolução democrática na justiça”<sup>16</sup>.

A questão que se abre, então, é saber se o modelo de recrutamento e inserção administrativo-funcional nas carreiras da Magistratura permite a qualificação desses agentes políticos no nível exigido para, primeiro, perceberem a complexidade do conteúdo ocupacional de sua profissão e, segundo, atenderem a essas expectativas concretamente nos conflitos postos diante deles. A pergunta é incômoda: o Estado consegue mesmo recrutar os juízes dos quais necessita a sociedade?

## 2. O RECRUTAMENTO DOS MAGISTRADOS NO BRASIL E A INTEGRAÇÃO NAS CARREIRAS

O sistema de recrutamento dos juízes é tema fundamental no debate sobre qualidade e eficiência da prestação do serviço público de Justiça no âmbito da cidadania, e constitui o ponto de partida necessário para o modelo de formação profissional institucional. Mais além, e após o ingresso, o novo magistrado integra-se na carreira do ponto de vista administrativo e funcional, e, assim, configura os limites e as possibilidades de sua formação como aluno-juiz enquanto estiver na profissão.

Em linhas gerais, a tradição na Justiça brasileira registra o ingresso na carreira no cargo de Juiz Substituto, sendo nomeado e empossado após prévia aprovação em concurso público de provas e títulos realizado no âmbito de cada Tribunal, conforme a existência de cargos vagos e segundo calendário próprio. A Constituição Federal de 1988 ratificou esse modelo (CF, art. 93, I), e as exceções são o provimento de uma parte dos cargos nos Tribunais (“quinto”), reservados a egressos da carreira do Ministério Público e da Advocacia (CF, art. 115, I, por exemplo), e do Supremo Tribunal Federal, em que o requisito em termos de formação é “notável saber jurídico” (CF, art. 101, *caput*), não havendo necessidade sequer de graduação em Direito.

---

lennium, 2004.

11 VIANNA, Luiz Werneck. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

12 Ver: MONREAL, Eduardo Novoa. **O direito como obstáculo à transformação social**. Tradução de Gérson Pereira dos Santos. Porto Alegre: SAF, 1988; FARIA, José Eduardo. **O sistema brasileiro de justiça: experiência recente e futuros desafios**. São Paulo: USP, 2004.

13 No aspecto, ver: FARIA, José Eduardo. **Direito e justiça: a função social do judiciário**. São Paulo: Ática, 1989; CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes irresponsáveis?** Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1989; CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Política, sistema jurídico e decisão judicial**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

14 FREITAS, Graça Maria Borges de. **O papel do juiz na sociedade contemporânea: entre a política, a economia, os valores morais e as promessas do Estado Democrático de Direito – Uma abordagem da história do presente**. In: Revista Trabalhista - Direito e Processo, Fascículo: v.4, n.15, p.23-47 (2005: jul./set) Rio de Janeiro: [s.n], 2005.

15 GARAPON, Antonie. **O juiz e a democracia: o guardião das promessas**. 2. ed. Tradução de Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

16 SANTOS, Boaventura de Souza. **Para uma nova revolução democrática na justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

Em 21.05.2009, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº. 75/2009, que regulamenta os concursos públicos para ingresso na Magistratura, e dispôs sobre aspectos detalhados do recrutamento, como a padronização de critérios de seleção e de procedimentos dos certames. Mais além, também foi autorizada, facultativamente, a realização de um curso preparatório remunerado como fase do concurso, que constitui prática em alguns Tribunais. Cada ramo do Judiciário nacional, a seu turno, apresenta um conjunto próprio complementar e esparso regras, formando uma teia complexa de atos normativos de diversos níveis hierárquicos e espaços territoriais de vigência<sup>17</sup>.

De uma maneira ampla, porém, do candidato não se exige mais do que formalmente dois requisitos: a graduação em Direito com três anos de “atividade jurídica” (CF, art. 93, I), e a aprovação no itinerário do concurso público, usualmente com ênfase apenas na dogmática jurídica e no exercício mnemônico de dispositivos normativos e postulados teóricos. Desnecessário dizer que esses requisitos estão muito aquém do requerido para enfrentar as demandas concretas da profissão, como observado particularmente em relação ao juiz, mas também aos demais operadores do Direito<sup>18</sup>.

A construção do processo de formação dos Juízes, porém, deve considerar igualmente as características da sua carreira, notadamente a sistemática de integração pela sua vinculação administrativo-funcional. Ao ingressar, o juiz integra-se na carreira pela incorporação aos quadros de um Tribunal específico e, assim, o exercício da sua profissão, com seus conteúdos ocupacionais concretos, e a correlata formação profissional necessária sofre grande influência das peculiaridades regionais em termos de natureza das demandas e dos processos produtivos relacionados.

Também cabe notar que a carreira, como tal, incorpora elementos de mobilidade vertical e horizontal, que, segundo certos requisitos (de tempo e/ou qualificação e/ou conveniência administrativa), passam a ser parte importante da estrutura profissional. A mobilidade vertical ascendente ocorre pelos institutos sucessivos da promoção (dentro da mesma primeira instância) e pelo acesso (entre a primeira instância e a segunda instância - Tribunal)<sup>19</sup>. A mobilidade horizontal ocorre entre os cargos da mesma classe, entre outras Varas e Juízos, por exemplo, de forma unilateral (remoção) ou bilateral (permuta), e segue regras muito específicas de cada órgão.

Além disso, também é da peculiar estrutura da carreira da Magistratura que todos os juízes possuem competência funcional plena nos seus limites de lotação. Como exemplo, nota-se que, mesmo em caráter de auxílio, o Juiz Substituto com poucos meses de experiência exerce as mesmas atribuições funcionais que um Juiz Titular mais antigo, porque, salvo hipóteses muito raras, inexistente progressividade na aquisição de responsabilidades funcionais. Embora exista acompanhamento mais atento dos Tribunais no período de vitaliciamento, espécie de “estágio probatório” dos juízes, esse período não impõe limitações ao exercício funcional. No caso específico dos magistrados estaduais, a situação é ainda mais acentuada, porque, no início da carreira e com menos experiência, o novo juiz acumula competências judiciárias em temas variados em juízos únicos e, via de regra, ainda atua sozinho na comarca.

Nesse sentido, as peculiares características da integração funcional na carreira demandam uma formação profissional muito intensa desde o início do exercício profissional, porque, embora o concurso público não afira os requisitos concretos para o desempenho da judicatura, a sua prática cotidiana vai exigí-los em toda a sua extensão já no começo do mister. Por isso, a investidura formal no cargo não significa a detenção das competências profissionais necessárias para seu exercício em concreto.

Mais além, apenas a instituição judiciária tem condições de oferecê-la com garantia às prerrogativas funcionais em nome da sociedade (particularmente o respeito, em todo o itinerário formativo, da liberdade de entendimento e de convicção do aluno-juiz e a pluralidade intelectual dos instrutores) e sob a perspectiva da qualidade final na prestação do serviço público de Justiça.

17 Por exemplo, a Justiça do Trabalho possui a regra específica do art. 654, § 3o, da CLT, assim como a Resolução Administrativa nº. 907/2002, editada pelo Tribunal Superior do Trabalho, e cada um dos 24 Tribunais Regionais realiza seus concursos isoladamente.

18 Nesse sentido, estas duas obras em especial: NALINI, José Renato. **O futuro das profissões jurídicas**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998; e NALINI, José Renato. **Recrutamento e preparo de juizes na Constituição do Brasil de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

19 O sistema pátrio não conhece a mobilidade vertical descendente punitiva (“regressão”), mas apenas casos excepcionais de mobilidade vertical descendente voluntária (“reversão”).

O problema aqui, e colocados esses limites, é identificar as possibilidades da formação profissional, também conhecida como educação para o trabalho<sup>20</sup>, para oferecer as respostas às demandas de qualificação dos magistrados para o cidadão.

### 3. AS POSSIBILIDADES DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL EM COMPLEMENTO À FORMAÇÃO ACADÊMICA

Esse panorama exposto sobre a realidade do modelo de recrutamento e da integração funcional do magistrado na carreira é fundamental para compreender como a formação profissional pode e deve suplementar a formação acadêmica já incorporada ao graduado em Direito, agora já investido no cargo de magistrado. A formação acadêmica em Direito, que constitui pressuposto para a investidura no cargo, como dito, não basta para o exercício competente da profissão do magistrado.

A complexidade e a extensão dos conflitos veiculados nas causas submetidas a ele exigem “saberes” de outros ramos do conhecimento<sup>21</sup>, que não apenas não são internalizados no modelo acadêmico de ensino, como tampouco são pressupostos formais para a investidura ou sequer demandados no concurso público. A visita ao conteúdo ocupacional do magistrado, em suas tarefas cotidianas, em espaços como a sala de audiências, o cartório (ou secretaria) e o gabinete, sua interação com dezenas de pessoas e o exercício da autoridade investida, por exemplo, já revela que o conteúdo do conjunto final “ser juiz” é muito mais do que a soma das duas condições formais prévias: “ser bacharel em Direito” mais “ser aprovado em concurso público”. Demandam-se, no exercício da profissão e em concreto, saberes que não transitam no itinerário da academia ou no itinerário do concurso. Exemplos não faltam para demonstrar a superação do mito da autossuficiência técnica do profissional aprovado no concurso público.

Saber relacionar-se interpessoalmente, com partes, advogados e outros operadores do Direito é essencial para a qualidade da prestação jurisdicional, e conteúdos como cortesia, escuta ativa e educação merecem prevalecer nesse campo. Saber relacionar-se com a sociedade e a mídia, interagindo com sociedade civil, empresas, sindicatos, escolas, universidades e outros atores sociais, assim como prestando conta dos seus atos e divulgando-os com transparência e objetividade, é também componente integrante da labuta cotidiana do magistrado. Saber argumentar na sua posição de terceiro no conflito, ponderando os argumentos de ambos os litigantes e adotando linguagem compatível com a condição dos envolvidos, é igualmente importante para o resultado útil da solução do conflito e da afirmação do papel do Estado-Juiz como seu mediador, que avocou o monopólio do poder-dever de dizer o Direito ao limitar a justiça privada e a autotutela. Saber promover a conciliação não é menos relevante, porque a demonstração das vantagens e das possibilidades do acordo, como meio de rápida e barata solução do conflito por concessões recíprocas dos litigantes, legitima o componente de pacificação social. Saber administrar pessoas, materiais e rotinas de trabalho em Varas e Juízos não é menos relevante, porque a simples disposição de elementos materiais e humanos não é garantia de eficiência no seu emprego para o resultado final da jurisdição, sendo essencial a introdução de métodos que disponham desses meios na perspectiva da racionalidade instrumental de seus fins. Esses exemplos, embora não esgotem a temática, são ilustrativos da variedade da complexidade das competências profissionais exigidas do magistrado no seu mister.

Evidentemente, reunir todos esses saberes complexos em um modelo de educação profissional para a relevância da qualificação do agente público, de forma ampla e desde o início da carreira, constitui grande desafio do ponto de vista da construção do eixo formativo do juiz. A formação profissional, então, deve considerar esses pressupostos e desenvolver os saberes necessários e complementares para o exercício de sua profissão específica e, pela sua natureza institucional, a Escola Judicial de cada Tribunal é o órgão por excelência para o cumprimento dessa missão, como já é realidade em grande parte do mundo ocidental<sup>22</sup>. Nesse sentido, ainda constitui verdadeira educação

20 KUNZER, Acácia. **Conhecimento e competências no trabalho e na escola**. Rio de Janeiro: Boletim Técnico do Senac, v. 28, n. 2, maio/ago. 2002.

21 A centralidade dos saberes na práxis é desenvolvida com atenção por Michel Foucault. Ver, em especial: FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Tradução de Luiz Felipe Baeta Neves. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

22 TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (org.). **O juiz: seleção e formação do magistrado no mundo contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

para o trabalho, incorporando matriz de gestão por competências<sup>23</sup>, na qual deverá desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes adequadas e suficientes para o pleno exercício da profissão de juiz em todos os seus desdobramentos, como técnico-jurídicos, sociológicos, administrativos, deontológicos e psicológicos.

Essa perspectiva, que reconhece as grandes transformações recentes do fim do século XX em todas as dimensões societais, constitui legítima mudança de paradigma, no sentido kuhniano, porque contempla marcos teóricos diferenciados, princípios próprios e uma visão do fenômeno judiciário de um ângulo até então pouco considerado.

No âmbito dos marcos teóricos, introduz no debate do sistema judiciário teorias da administração, da economia, da educação, da psicologia e de outros vários ramos do conhecimento. Consigo ainda traz categorias e conceitos operacionais pouco familiares na formação jurídica tradicional, como "eficiência", "gestão", "comunicação", "formação", "expectativa do sujeito" e, por que também não dizer, a nova síntese de "prestação de serviço público de Justiça".

No âmbito dos princípios próprios, a formação profissional do agente público magistrado ganha contornos especialíssimos, não apenas pela grande relevância de sua função, como também pela singular condição em termos de independência funcional, liberdade de convicção e prerrogativas da carreira. Princípios já emergem para orientar essa prática formativa, como: (a) "sistematicidade e progressividade da aquisição e aplicação prática dos saberes da formação no exercício profissional"; (b) "respeito pleno à liberdade de entendimento e de convicção do Aluno-Juiz em todo o itinerário formativo"; (c) "caráter profissionalizante e institucional dos elementos e processos formativos"; e (d) "inserção tutelada, individualizada e progressiva no meio ambiente profissional e nas atribuições funcionais do cargo", por exemplo <sup>24</sup>.

No âmbito do ângulo ou da perspectiva de abordagem, a jurisdição passa a ser vista de um ponto radicalmente novo: o do cidadão. Esse autêntico "giro hermenêutico" no sistema judiciário colocou o cidadão como usuário do sistema e tomador do serviço público de Justiça, e agora "recém"-descoberto em seu centro. Essa mudança referencial é fundamental porque desloca o eixo analítico da categoria do "processo" para a categoria do "conflito", de forma que a efetividade concreta da jurisdição passa a ser parametrizada pelo grau de pacificação do conflito ou da solução do problema do cidadão, e não apenas em uma prática de mera extinção de processos. A jurisdição aqui não é mais pensada apenas como um "poder-dever de o Estado dizer o direito", que é uma definição puramente político-jurídica, para não dizer retórica, mas sim como o direito do cidadão de acessar o sistema judiciário, de transitar nele e de sair dele com suas expectativas político-sociais atendidas. O importante, então, são as condições de sua participação no sistema, em termos de acesso, de eficiência, de celeridade, de realização dos princípios da imparcialidade e da isonomia, por exemplo, a despeito de ter ou não seu direito reconhecido, porque, afinal de contas, ganhar ou perder é uma parte da regra do jogo processual. Nesse sentido, a realização da cidadania no sistema judiciário pode ser pensada mesmo na proposta habermasiana de uma "legitimação pelo procedimento" para o cidadão.

Toda essa mudança paradigmática é centrada na "descoberta", dentro dos processos concretos de trabalho do juiz, daquilo que ele efetivamente realiza e, como tal, deve realizar com qualidade na perspectiva do resultado final do seu trabalho para o cidadão. O modelo teórico corrente dessa transição vem sendo emprestado da gestão de pessoas e é conhecido como "gestão por competências"<sup>25</sup>.

Embora existam muitas variações, inclusive terminológicas, cujo debate extrapola o objeto limitado deste trabalho, pode-se sintetizar que essas competências, em linhas gerais, conformam-se em conhecimentos (dimensão cognitiva, ou saber-saber), habilidades (dimensão funcional ou operativa, ou saber-fazer) e atitudes (dimensão atitudinal ou saber-ser/-estar). A dimensão cognitiva transcende o Direito, para trazer aporte de saberes de outros ramos, como da Psicologia, da Economia, da Sociologia e da Administração, por exemplo, sempre pensados em termos de processos de trabalho

23 ZARIFIAN, P. **Objetivo competência**: por uma nova lógica. São Paulo: Atlas, 2001.

24 Princípios definidos no Programa Nacional de Formação Continuada dos Magistrados do Trabalho da ENAMAT 2010/2011.

25 Como exemplo: ZARIFIAN, P. **Objetivo competência**: por uma nova lógica. São Paulo: Atlas, 2001.

concretos (formação profissional típica), em uma transição de epistemologia para gnoseologia. A dimensão operacional introduz os saberes na perspectiva da aplicação na prática da jurisdição, em seus processos de trabalho (conciliar, gerir, relacionar-se, etc.), como habilidades que devem ser desenvolvidas para o exercício da profissão. A dimensão atitudinal, por sua vez, envolve o desejo de fazer como uma postura ativa e crítica frente aos desafios concretos da realidade.

Essa perspectiva retrata uma nova postura perante o sistema processual, compreendido como um mero instrumento a serviço da realização do direito material, e não um fim em si mesmo. Há necessidade, aqui, de nova visão, nova postura e novos saberes, que constitui, em síntese, a realização do autêntico pensamento jurídico “crítico”<sup>26</sup>.

A questão que se coloca, a seguir, é o papel que essa formação pode desempenhar em termos de acréscimo de cidadania.

#### 4. O PAPEL DA FORMAÇÃO INSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO GARANTIDOR DA CIDADANIA NO ACESSO AO SISTEMA JUDICIÁRIO NACIONAL

A institucionalização do modelo de formação profissional de magistrados no Brasil é um fenômeno recente. Embora a formação profissional de outros agentes públicos não seja uma novidade no panorama nacional<sup>27</sup>, e existam instituições de ensino sob as mais diversas roupagens, como “Escolas” ou “Centros de Estudos”, por exemplo, desde algumas décadas, é apenas com a edição da Emenda Constitucional n. 45/2004 que essa atividade passou a ser exercida com o perfil institucional. Nessa linha, a qualificação dos magistrados atribuiu-se expressamente ao Estado por intermédio do Poder Judiciário no nível federal, sob coordenação de duas instituições com a denominação constitucional de “Escolas Nacionais”.

Uma delas, denominada de Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho (ENAMAT), tem por objeto a formação profissional ao longo de toda a carreira dos Magistrados do Trabalho. Ela está prevista no artigo 111-A, § 2º, I, da Constituição Federal, com a redação atribuída pela Emenda citada<sup>28</sup>. A ENAMAT foi a primeira a ser instalada, por força da Resolução Administrativa nº 1140/2006 do Tribunal Superior do Trabalho, no dia 01.06.2006, com o fim de promover a seleção, a formação e o aperfeiçoamento dos Juizes do Trabalho (art. 1o). A ENAMAT, mais além, coordena o Sistema Integrado de Formação de Magistrados do Trabalho – SIFMT (art. 19 da Resolução Administrativa nº 1156/2006 do TST), composto pelas 24 Escolas Judiciais de cada um dos respectivos 24 Tribunais Regionais do Trabalho do país, tendo como alunos-juizes aproximadamente 3.200 magistrados.

A outra instituição do mesmo nível, denominada Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), também foi criada pela mesma alteração constitucional, especificamente no art. 105, par. único, I<sup>29</sup>, e funciona junto ao Superior Tribunal de Justiça. Ela foi criada pela Resolução nº. 03/2006, de 30.11.2006, daquele órgão, e possui como alunos-juizes todos os demais, tanto estaduais, federais comuns, militares e eleitorais, num universo de cerca de 10.000 magistrados.

Recentemente, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n. 126, de 26.02.2011, na qual institui o “Plano Nacional de Capacitação Judicial de magistrados e servidores do Poder Judiciário”, e pretende sistematizar e conferir organicidade à formação profissional em todo o Poder Judiciário. A legitimidade dessa norma e o seu alcance comportam análise mais aprofundada, por aparentemente invadir competência constitucional das Escolas Nacionais já instituídas pelo constituinte derivado. Entretanto, e a despeito disso, não há dúvidas de que sua edição apenas revela o grande destaque

26 WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução ao pensamento jurídico crítico**. São Paulo: Acadêmica, 1995.

27 No tópico, ver a coletânea clássica: BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. **Instituições de formação, capacitação e pesquisa em administração pública**. Brasília: CDID, 1993.

28 Diz o dispositivo na redação atual: “§ 2º Funcionário junto ao Tribunal Superior do Trabalho: I - a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho, cabendo-lhe, dentre outras funções, regulamentar os cursos oficiais para o ingresso e promoção na carreira. (...)”.

29 O dispositivo afirma: “Parágrafo único. Funcionário junto ao Superior Tribunal de Justiça: I - a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, cabendo-lhe, dentre outras funções, regulamentar os cursos oficiais para o ingresso e promoção na carreira”.

que a educação para o trabalho nas carreiras típicas de Estado do Poder Judiciário está a merecer neste momento histórico, e reforça a mudança de paradigma atualmente em curso para a qualificação da prestação do serviço público de Justiça e garantia da cidadania.

Por sua vez, a estruturação da formação profissional em cada ramo do Judiciário segue regras próprias. Porém existe uma tendência clara no sentido de atribuir perfis diferenciados de acordo com o momento de cada magistrado na carreira. Uma distinção significativa ocorre entre a denominada formação “inicial” e a “continuada”<sup>30</sup>. No caso específico do Juiz do Trabalho, há ingresso na formação inicial após a investidura e durante o período de vitaliciamento, em que existe a aquisição das novas competências profissionais. Com a confirmação no cargo, ingressa na formação continuada, quando existe o aperfeiçoamento ou a complementação dessas competências profissionais já adquiridas.

A atuação das Escolas na formação profissional, por sua vez, encontra limites e também possibilidades na própria matriz constitucional, ao estabelecer a presença e o aproveitamento em seus cursos como requisitos exigíveis não apenas para o vitaliciamento, mas também para a promoção e o acesso, e, mesmo extensivamente, inclusive para a remoção (CF, art. 93, IV)<sup>31</sup>. Por isso, a motivação pessoal do juiz como aluno complementa-se com a motivação funcional de mobilidade na carreira.

Assim, a formação profissional não exclui ou concorre com a formação acadêmica na área jurídica, mas, ao contrário, complementa-a, ao oferecer saberes que não integram os currículos acadêmicos nos níveis de graduação e pós-graduação, veicula-os em sistema integrado com feição institucional e, em última instância, agrega valor na qualificação da prestação do serviço público de Justiça para o cidadão.

Essa mudança paradigmática, por sua vez, mostra plenas condições de reforçar o exercício da cidadania, entendida como a relação do indivíduo e a comunidade política<sup>32</sup>. A qualificação dos magistrados no atual modelo do Estado nacional não apenas de direito, mas essencialmente democrático, como fiel da balança entre os poderes constituídos na sua comunidade política, é fundamental para a qualificação do próprio sistema judiciário, que deve retratar a prestação eficiente do serviço público de justiça da qual se assumiu, perante o indivíduo e ao avocar o monopólio da solução dos seus conflitos como devedor exclusivo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise do sistema judiciário, como exposto, exprime déficit de cidadania, entendida como a relação entre o indivíduo e a comunidade política de seu pertencimento, pelas limitações e pelas incapacidades de suas instituições.

A superação dessa crise, por sua vez, deve considerar a qualificação da prestação jurisdicional, reorientando a atividade em torno do conflito veiculado pelo cidadão (e não apenas no instituto jurídico-formal do “processo”) e tomando como referencial o conteúdo ocupacional concreto do magistrado – ator central desse fenômeno judiciário – e suas singulares condições de recrutamento e integração na carreira.

Com isso, a mudança paradigmática para a afirmação da essencialidade da formação profissional, como educação para o trabalho, em complemento à prévia formação acadêmica, e conduzida institucionalmente pelos órgãos públicos do próprio sistema, revela grande potencialidade de qualificar não apenas o magistrado em torno de suas competências profissionais exigidas pelo mister, mas especialmente de aperfeiçoar o serviço público de justiça estatalmente monopolizado como um todo.

Esse caminho, por conseguinte, oferece possibilidades concretas para garantir a cidadania no acesso ao sistema judiciário nacional em sua plenitude, da entrada até a sua saída com a solução do conflito.

30 As expressões, aqui, são do Programa Nacional de Formação Continuada dos Magistrados do Trabalho da ENAMAT 2010/2011.

31 Art. 93, IV: “previsão de cursos oficiais de preparação, aperfeiçoamento e promoção de magistrados, constituindo etapa obrigatória do processo de vitaliciamento a participação em curso oficial ou reconhecido por escola nacional de formação e aperfeiçoamento de magistrados;”.

32 COSTA, Pietro. Cidadania. In. POMARICI, Ulderico (Org.). **Filosofia del diritto**: concetti. Torino: Giapichelli, 2007. Traduzido por Arno Dal Ri Junior.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BRASIL. CNJ. **Resolução n. 126**, de 22.02.2011. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoes-presidencia/13538-resolucao12622fevereiro2011>. Acessada em: 01.08.2011.

BRASIL. CNJ/STF. **Justiça em números** – relatório anual 2006, ano-base 2005.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 45/2004.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. **Instituições de formação, capacitação e pesquisa em administração pública**. Brasília: CDID, 1993.

BRASIL. STJ. Resolução n. 03, de 30.11.2006. Disponível em: [http://www.stj.jus.br/portal\\_stj/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=1223](http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=1223). Acessada em: 01.08.2011.

BRASIL. TST. Resolução Administrativa n. 1140/2006. Disponível em: [http://www.enamat.gov.br/?page\\_id=32](http://www.enamat.gov.br/?page_id=32). Acessada em: 01.08.2011.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes irresponsáveis?** Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1989.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Política, sistema jurídico e decisão judicial**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

COSTA, Pietro. Cidadania. In. POMARICI, Ulderico (Org.). **Filosofia del diritto: concetti**. Torino: Giapichelli, 2007. Artigo traduzido por Arno Dal Ri Junior.

DIAS, Rogério A. Correia. **Administração da justiça: a gestão pela qualidade total**. Campinas: Millennium, 2004.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

ENAMAT. Programa Nacional de Formação Continuada de Juízes do Trabalho 2010/2011. Disponível em: <http://www.enamat.gov.br/wp-content/uploads/2010/04/ENAMAT-PNFC-2010.pdf>. Acessado em: 01.08.2011.

FARIA, José Eduardo. **O sistema brasileiro de justiça: experiência recente e futuros desafios**. São Paulo: USP, 2004.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Tradução de Luiz Felipe Baeta Neves. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

GARAPON, Antonie. **O juiz e a democracia: o guardião das promessas**. 2. ed. Tradução de Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

KUNZER, Acácia. **Conhecimento e competências no trabalho e na escola**. Rio de Janeiro: Boletim Técnico do Senac, v. 28, n. 2, maio/ago. 2002.

MONREAL, Eduardo Novoa. **O direito como obstáculo à transformação social**. Tradução de Gérson Pereira dos Santos. Porto Alegre: SAF, 1988.

NALINI, José Renato. **O futuro das profissões jurídicas**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

NALINI, José Renato. **Recrutamento e preparo de juízes na Constituição do Brasil de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

SADEK, Maria Teresa. **A organização do poder judiciário no Brasil: uma introdução ao estudo da justiça**. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1995.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Para uma nova revolução democrática na justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Boaventura de Souza (Dir. Científico); GOMES, Conceição (Coord); PEDROSO, João (Coord.). **O Recrutamento e a Formação de Magistrados: Uma proposta de renovação**. 02 volumes. Observatório