

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO – EAESP

**MUDANÇAS E CONTINUIDADES NO ESTADO BRASILEIRO PÓS-1988:
PERSPECTIVA COMPARADA DA PERMANÊNCIA DE PRIVILÉGIOS NA ORDEM
DEMOCRÁTICA**

RENATA NORONHA CÓSSIO

ORIENTADORES

GUSTAVO ANDREY DE ALMEIDA LOPES FERNANDES

MARIA RITA GARCIA LOUREIRO DURAND

SÃO PAULO

2017

MUDANÇAS E CONTINUIDADES NO ESTADO BRASILEIRO PÓS-1988: PERSPECTIVA COMPARADA DA PERMANÊNCIA DE PRIVILÉGIOS NA ORDEM DEMOCRÁTICA. Renata Noronha Cossio (Bolsista de Iniciação Científica, EAESP-FGV) e Prof. Dr. Gustavo Fernandes e Prof. Dra. Maria Rita Loureiro (Orientadores do Departamento de Gestão Pública (GEP) - EAESP-FGV)

[INTRODUÇÃO] O objetivo da pesquisa é examinar a cultura - os valores, as ideias e práticas - compartilhada entre membros de organizações públicas, mostrando como eles expressam concepções antagônicas aos princípios republicanos de ordem democrática. Propõe-se, então, uma análise relativa à estrutura formal dos órgãos estudados e uma reflexão sobre como esses processos se manifestam em práticas e padrões de conduta dos atores envolvidos, comparando-os a práticas internacionais. [METODOLOGIA] O trabalho foi feito em conjunto com o pesquisador Rodrigo Trettel. Para propósito de entrega, esta parte da pesquisa inclui um levantamento teórico dos órgãos estudados - Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - e uma comparação internacional com órgãos análogos de quatro países - Alemanha, África do Sul, Espanha e Estados Unidos - para obter um entendimento de como o Brasil se posiciona em relação a outras instituições republicanas. [RESULTADOS] Verifica-se a prática da naturalização dos privilégios concedidos aos membros da alta burocracia da administração pública dessas instituições, inclusive no reconhecimento de status por parte dos servidores. Nota-se também a prática de uma política remuneratória usada como justificativa dos privilégios dessa classe. [CONCLUSÃO] A existência de um grande nível de desigualdade no setor público é reflexo, ou consequência, da desigualdade histórica da sociedade brasileira. A análise internacional mostra que o judiciário brasileiro não é tão diferente dos demais; dados demonstram que mesmo locais que poderiam ser considerados mais republicanos têm diferenciações que resultam em privilégios relevantes. Desta forma, é muito difícil definir qual seria o melhor modelo para o judiciário no Brasil - talvez seja preciso desenvolver um novo, que melhor se encaixe no contexto brasileiro. Finalmente, entende-se que a intenção da pesquisa em contribuir para a construção de uma visão crítica sobre o padrão histórico de desigualdade existente na sociedade brasileira, o qual se reproduz na administração pública do país, pode ser continuada no futuro por meio de outros estudos e propostas de reformas político-institucionais, por exemplo.

Palavras-chaves: Privilégios, Cultura, Judiciário, Tribunal de Contas, Desigualdade, Internacional

Sumário

1. Introdução	3
2. Objetivos	4
3. Metodologia da pesquisa	4
4. Estrutura do relatório	6
5. Reflexões Teóricas	7
5.1 Definições	7
5.2 Visão geral dos privilégios no atual poder judiciário brasileiro	10
5.3 Direitos, privilégios e privilégios exorbitantes	13
5.4 A naturalização da cultura de privilégios	15
6. Análise comparativa internacional	18
8.1 Comparação de privilégios	21
6.1.1 Remuneração e benefícios	22
6.1.2 Processos seletivos, recrutamento e carreira	25
8. Conclusões	29
9. Referências bibliográficas	31

1. Introdução

A democracia toma como base a ideia da igualdade de todos perante a lei. Ainda assim, percebe-se em várias sociedades democráticas contemporâneas, a continuidade de estruturas e práticas de privilégios típicas de sociedades pré-modernas ou tradicionais. Diante dessa constatação, é importante analisar o caso brasileiro, por este apresentar vários problemas relacionados, em geral, à enorme desigualdade social e a uma cultura elitista que percebe os privilégios de poucos como algo natural e quase inviolável (Souza, 2006).

O objeto teórico da presente pesquisa, portanto, é examinar a cultura, isto é, os valores, as ideias e práticas compartilhados entre membros de determinadas organizações públicas, mostrando como eles expressam concepções antagônicas aos princípios republicanos que devem fundamentar uma ordem democrática. Isso porque, se o conceito de República supõe a prevalência dos interesses públicos sobre privados, do interesse geral sobre o particular (Rousseau, 2001), seja ele individual ou corporativo, o oferecimento de vantagens materiais ou simbólicas para certos grupos e a condescendência destes para que o particularismo prevaleça contraria diretamente esta lógica: há um conflito intrínseco entre as duas ideias, que começa a ganhar cada vez mais evidência.

Para isso, serão analisadas certas dimensões de tradicionalismo ou atraso que persistem na estrutura do Estado brasileiro com foco na persistência de continuidades junto às mudanças trazidas no cenário brasileiro pós-Constituição Federal de 1988. Neste sentido, dá-se destaque a presença de benefícios materiais e de uma cultura de privilégios existentes na burocracia pública do país; mais especificamente, toma-se como objeto empírico o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) e o Tribunal de Contas de São Paulo (TCSP).

2. Objetivos

Diante das contradições da ordem republicana brasileira, este trabalho tem como objetivo identificar a reprodução de privilégios materiais e simbólicos na burocracia institucional instaurada no regime pós-1988, isto é, de que forma eles ocorrem e de que forma eles são

reconhecidos como legítimos. Entendem-se como privilégios materiais aqueles expressos em níveis salariais, auxílios, subsídios, gratificações, regimes de férias especiais, etc., e como privilégios simbólicos aqueles que se manifestam nas exigências de tratamento especial, na linguagem, nas vestimentas, etc., como será posteriormente detalhado. A pesquisa justifica-se, portanto, porque, mesmo com denúncias de privilégios existentes em determinadas carreiras da administração pública brasileira, ainda não há um estudo mais sistemático sobre o tema.

Em termos mais concretos, propõe-se uma análise relativa a estrutura formal dos órgãos estudados, os quais legalizam privilégios para seus quadros, como também uma reflexão mais aprofundada sobre como esses processos se manifestam em práticas e padrões de conduta dos atores envolvidos. O objetivo do estudo é contribuir para a construção de uma visão crítica sobre o padrão histórico de desigualdade existente na sociedade brasileira, o qual se reproduz na administração pública do país, ajudando, quem sabe, a reduzi-lo por meio de propostas de reformas político-institucionais. Desta forma, essa pesquisa procura mostrar como a cultura de privilégios se manifesta em certas áreas da burocracia estatal e como se dá o processo de sua naturalização em termos formais e nas práticas cotidianas de seus membros, por meio de uma comparação com práticas internacionais em órgãos similares.

3. Metodologia da pesquisa

A pesquisa foi organizada em etapas. Em um primeiro momento, foram levantados dados relativos à estrutura legal dos órgãos analisados por meio de pesquisa virtual em diferentes plataformas. Em seguida, as informações referentes ao TJSP e ao TCSP foram tabeladas apresentando o conjunto de privilégios materiais e simbólicos encontrados.

Para responder às perguntas de pesquisa, foram feitas pesquisas nas seguintes áreas da administração pública brasileira: o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) e o Tribunal de Contas de São Paulo (TCSP). Trabalha-se com órgãos em São Paulo por razões de ordem prática, devido a proximidade que facilita a coleta de dados. O Tribunal de Justiça foi escolhido como objeto de estudo empírico por ser um órgão público burocrático que possui características anacrônicas persistentes mesmo em um contexto republicano; já o Tribunal de Contas foi inserido por manter uma relação de isomorfismo com esta instituição.

Isomorfismo é, segundo Di Maggio e Powell (1983), a aquisição de formas reconhecidas como legítimas em um ambiente institucional, deixando organizações diferentes similares. Ele pode ser classificado como mimético, coercitivo e normativo. Nosso foco está no mimético, o qual procura emular determinados padrões estruturais, atividades e ações de outras organizações que parecem dar certo. Neste sentido, cada Tribunal de Contas (TC) brasileiro tende a olhar para o Tribunal de Justiça (TJ) de seu estado como um espelho a ser seguido, primeiro porque a própria Constituição Federal lhes dá essa prerrogativa no Artigo 76, em que diz que as regras para o TC devem ser análogas às do TJ, e segundo porque esta instituição tem uma estrutura reconhecida como sucesso na sociedade (Taylor, 2008).

A decisão de se estudar um TC também justifica-se na medida em que permite reforçar a argumentação aqui desenvolvida a respeito da cultura de privilégios: este órgão mostra como isso se reproduz na administração pública. Embora este seja um órgão que, por definição, tenha uma função de examinar, do ponto de vista técnico ou contábil, as contas dos governos, podendo ser subordinado ao Legislativo ou independente, como ocorre em outros países, que os denominam de Controladorias, no Brasil ele tem, conforme determinação constitucional, autonomia financeira e de elaboração de sua própria lei orgânica. Além disso, é interessante notar como seu nome, Tribunal de Contas, já trás uma carga simbólica, que leva à uma identificação equivocada pelo cidadão comum ao Poder Judiciário, embora ele seja uma parte da estrutura auxiliar do Poder Legislativo: seus pareceres técnicos também são erroneamente considerados julgamentos, o que não condiz com sua verdadeira atribuição.

Importante lembrar que o estudo comparativo realizado não pretende alcançar generalizações, mas sim aprofundar a análise do objeto analisado, para compreender seu funcionamento e especificidades por meio de diferentes técnicas quantitativas e qualitativas de levantamento de dados. De forma mais específica, foi efetuado um levantamento de documentos e dados do TJSP, partindo de uma revisão da estrutura legal brasileira, com foco nas regras que permitem a implementação e a continuidade de privilégios materiais e simbólicos a funcionários públicos, para além de seus rendimentos salariais.

Para o TCSP, também foi feita uma análise da estrutura do órgão, com o intuito de situar sua inserção no funcionalismo público e localizar privilégios. Nesta etapa, a hipótese a se

confirmar era a semelhança entre os dois objetos de estudo no que concerne à constituição legal de seus regimentos e as garantias firmadas em lei para ambos os órgãos, para tratar da intensidade e do tipo de isomorfismo que os envolve.

Entende-se que se trata de um tema muito difícil de ser enfrentado. Como pontos de aprendizagem neste processo, foi interessante perceber o quanto a naturalização do sistema pode diminuir a capacidade crítica das pessoas o que se dá porque, conforme já foi apontado pela literatura (Bourdieu, 1989; Sousa, 2004), a cultura aparece mesmo em práticas ou atitudes inconscientes. Neste sentido, convém salientar que este estudo também busca preencher uma lacuna de pesquisa na área do TJSP e TCSP no que se refere à lógica de sua remuneração e quais as particularidades existentes nas ações e costumes ali praticados. Busca-se observar os privilégios simbólicos e materiais presentes nesses órgãos, mostrando práticas já banalizadas e iterativas que constituem o que esta pesquisa chama de “cultura de privilégios”. O uso do termo cultura se justifica por ser composta por ações já naturalizadas e repetidas pelos atores sociais. Ademais, a partir dos privilégios constatados, ilumina-se um tema que ultrapassa os TJ e TC de São Paulo, que pode estar sendo replicado pela administração pública em todo o país; pela comparação internacional, é possível afirmar que trata-se de uma situação congênita.

4. Estrutura do relatório

Este relatório constitui-se em tópicos. Primeiro é feita uma introdução, na qual o tema em pauta é explicitado; posteriormente, este é detalhado nos tópicos objetivos, em que justifica-se a razão de ser deste trabalho e a metodologia da pesquisa. Em seguida, inclui-se uma parte de reflexões teóricas relacionadas ao assunto, levantando a literatura e os dados necessários para a análise. Chega-se então ao estudo da situação internacional utilizando como proxy órgãos similares em quatro países, Alemanha, África do Sul, Espanha e Estados Unidos, para construir uma análise comparativa que permite uma avaliação do quadro brasileiro e possíveis soluções para seus problemas. Por fim, tem-se as conclusões atingidas e as referências bibliográficas utilizadas.

5. Reflexões Teóricas

A política brasileira tem como característica histórica a fragilidade de suas instituições republicanas e democráticas. Sua independência foi fruto de uma conciliação entre o conservadorismo e um liberalismo político frágil, a qual resultou na implantação de um regime monárquico quando os demais países americanos já estavam inseridos na ordem republicana. Ao aderir enfim à República, o Governo brasileiro manteve traços autoritários e oligárquicos. Também fomos o último país a abolir o trabalho escravo e o fizemos sem integrar o negro à cidadania. Nosso curto experimento democrático, iniciado somente em meados do século XX, foi entrecortado por um golpe de Estado e pela instalação de um regime de exceção (Holanda, 2006; Carvalho, 2001; Ricupero, 2008; Fiori, 2000).

Diante deste contexto, foi feita uma sistematização de reflexões teóricas sobre a burocracia estatal, partindo dos trabalhos clássicos de Max Weber. Para o contexto brasileiro, foram então analisados os escritos de Raimundo Faoro, assim como trabalhos empíricos sobre o sistema de justiça brasileiro, com artigos feitos por Maria Tereza Sadek, Rogério Arantes e Fábio Kerche, e um levantamento sobre a naturalização de determinadas práticas pelos Tribunais de Contas. Também foram examinados relatórios feitos pelo Conselho Nacional de Justiça, com foco nas medidas que demandam maior transparência nos Tribunais.

5.1 Definições

Max Weber (1996) escreveu, em seu texto *A Política Como Vocação*, sobre o significado do termo *política*. Para o autor, ele se refere a qualquer tipo de liderança independente. Do ponto de vista sociológico, entretanto, está ligado diretamente a ideia de Estado. Weber define Estado como o ente que detém o monopólio legítimo da força em um determinado território. Tal autoridade pode ser legitimada de três formas: pela tradição histórica, pelo carisma de um líder ou pela legalidade, imposta por regras criadas de modo racional.

Esta última é a que interessa a esta análise. Diferente da política por vocação, a qual surge a partir da figura de um demagogo respeitado por suas qualidades e características pessoais, ela refere-se a um domínio organizado, ou seja, ao processo administrativo em si, o qual demanda uma obediência humana contínua para funcionar e que passa a ser considerada

profissão. A administração obedece o detentor do poder não só por aceitar sua autoridade legitimada legalmente, mas também por receber recompensas ao fazê-lo, recompensas obtidas principalmente na forma de salários no mundo contemporâneo. O funcionário administrativo é quem garante sua existência, pois ele depende da renda que a função lhe dá para sobreviver. Esta institucionalização constitui o funcionalismo moderno - uma força de trabalho especializada para o âmbito público estatal, resultado de anos de estudo.

Nesta administração racional-legal, os funcionários não são donos dos meios administrativos (como as armas, os prédios públicos, os recursos provenientes de impostos - neste sentido, sua lealdade não é pessoal ao mandante, mas sim funcional, isto é, se atém às atribuições do cargo conforme descrito por determinação legal). Todos estão submetidos ao ditames da lei, independente da sua posição hierárquica.

Do mesmo modo, para Weber (1996) é preciso que exista um “elevado senso de honra estamental” para que a corrupção e os interesses pessoais não acabem por dominar este aparato, colocando-o em risco. Percebe-se então que, sob este ponto de vista, a ordem burocrática estatal está ligada a um sistema social formado tanto por objetos simbólicos - como a honra, as distinções - como por objetos materiais - que seriam as recompensas sob a forma de salários e outras gratificações.

No Brasil, é possível reconhecer algumas destas características. O nosso funcionalismo, por exemplo, a partir do século XX começa a utilizar provas de mérito como método principal de recrutamento - concursos - com a intenção de reduzir o personalismo. Estas provas demandam um conhecimento específico e especializado; muitas pessoas levam anos para conseguir atingir o nível esperado. As funções exercidas no setor público, por sua vez, precisam ser delimitadas por leis, as quais regulam suas atividades: pelo princípio da legalidade na administração pública, conforme o Artigo 37 da Constituição Federal, um administrador público só pode fazer o que está previsto e autorizado na legislação, oposto ao que ocorre no âmbito privado. Os salários, com valores que aumentam segundo o escalão hierárquico atingido, são vistos possivelmente como a recompensa principal para o funcionário.

Em teoria o objetivo dessas regras é regular a máquina estatal para garantir que os interesses públicos prevaleçam sobre os privados, ou seja, instaurar um regime com base na

lógica racional-legal. Entretanto, como escreve Raymundo Faoro, em realidade o que temos apesar disso é um estamento burocrático que permite a permanência de um estado centralizado e patrimonialista, o qual teve seu início já em Portugal. Para defini-lo, o autor trabalha com o conceito weberiano oposto ao de racionalidade, o de dominação patrimonial. Como explica Abreu,

Na dominação patrimonial-estamental, mais especialmente, há a apropriação de poderes judiciais e militares para justificar juridicamente os privilégios estamentais daqueles que se apropriam das possibilidades econômicas, inclusive fiscais, como se privadas fossem (WEBER, 2002). Quanto à situação estamental, tal como Weber a definiu, deve ser considerada como a pretensão de privilégios positivos ou negativos, fundada no modo de vida daqueles que pretendem o privilégio; em maneiras formais de educação, ou em um prestígio hereditário ou profissional. (ABREU, 2006, p. 171).

Em suma, Faoro percebe um descolamento entre estado e nação, resultado de uma centralização do poder que faz as mudanças sociais brasileiras ocorrerem sempre de cima para baixo. Neste cenário, o referido estamento burocrático funciona de forma autônoma, sendo marcado não só pelo já referido patrimonialismo como por uma série de "privilégios para um determinado grupo de indivíduos que não são necessariamente uma classe nem emergem da nação" (ABREU, 2006), a qual é determinada de acordo com a vontade de quem ocupa cargos estatais.

O objeto de estudo deste trabalho é o sistema judiciário brasileiro, cuja estrutura organizacional foi validada na Lei Complementar N. 35, datada de 1979. Dentre outras atribuições, o documento serve também para delimitar as regras que definem a entrada de juízes na carreira, por meio de concursos públicos - uma prática para limitar possível favoritismo advindo de indicações pessoais. Mais recentemente, o Artigo 95 da CF '88 estabelece as características específicas para o exercício da função de magistratura: vitaliciedade, irredutibilidade de vencimentos e inamovibilidade.

Estas prerrogativas existem para garantir uma organização em que os detentores do cargo não sejam influenciados por interesses pessoais em sua tomada de decisão. Ainda assim, é possível perceber na prática a permanência de uma relação conflitiva da função frente aos princípios republicanos, como se mostrará a seguir. Sofremos, portanto, uma espécie de

anacronismo crônico, um embate constante entre a busca pelo racionalismo weberiano, imposto por lei, e a dominação patriarcal reproduzida historicamente.

5.2 Visão geral dos privilégios no atual poder judiciário brasileiro

Rogério Arantes e Fábio Kerche (1999) escrevem em seu artigo *Judiciário e Democracia no Brasil* que o Poder Judiciário brasileiro contribuiu para a liberalização do Estado brasileiro, ajudando a constituir uma cidadania civil. Arranjos institucionais que limitam o poder político são responsáveis por preservar direitos. Cabe ao Judiciário, portanto, aplicar imparcialmente a lei, garantir a igualdade jurídica e zelar pela Constituição. Isso, na concepção liberal clássica, significa usar mecanismos de controle para não permitir a tirania da maioria sobre a minoria. Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal¹ pode ser considerado nossa "corte constitucional".

Neste contexto, também é importante notar que desde a reconfiguração advinda com a Constituição Federal de 1988 (CF '88) o sistema judiciário vem sendo alvo de diversas críticas, a maioria relacionada a sua falta de eficiência. Reformas têm sido propostas desde 1993, sem grande sucesso. Maria Tereza Sadek (2004) aponta dois motivos principais para isso: o processo de recrutamento dos juízes e a mentalidade destes. Sobre o primeiro, ela escreve

O recrutamento, no caso brasileiro, é uma atribuição da própria instituição. O ingresso na carreira depende de concurso público, para o qual estariam teoricamente habilitados os bacharéis em Direito. A proliferação de faculdades, sobretudo a partir dos anos de 1970, não foi acompanhada de igual preocupação com a qualidade dos cursos. Este fenômeno explicaria, em boa medida, o reduzido índice de aprovados nos concursos de ingresso e, conseqüentemente, a vacância em todas as regiões do país. Mas certamente está aí apenas parte da explicação. Haveria que se considerar também fatores estranhos a uma prova de proficiência, como, por exemplo, uma política deliberada para impedir o crescimento exagerado no número de integrantes da instituição e seus efeitos deletérios sobre o prestígio e as deferências típicos de um grupo pequeno e mais homogêneo. Esta hipótese ganha força quando se considera que o sistema de recrutamento adotado no país permite o acesso de profissionais extremamente jovens, sem a obrigação de passagem por escolas de formação, isto é, sem a sujeição a um processo formal de socialização interna corporis. (SADEK, 2004, p. 89)

¹ Ao longo do trabalho, o Supremo Tribunal Federal será referenciado como STF.

Quanto à mentalidade dos aprovados no concurso, ela tem traços aristocráticos similares aos de qualquer outro tipo de instituição fechada. Sadek (2004) nota nela uma predileção pelo abstrato em relação ao real, o que implica um “descompasso entre o valorizado pela instituição e as mudanças vividas pela sociedade” (Idem, p. 89). Apesar disso, existem reações internas contrárias a esta lógica, apontando para uma possível falta de homogeneidade no grupo, com juízes se posicionando a favor de mudanças - uma “renovação interna” que deve ser analisada com cuidado, devido à ampliação da atuação judiciária no setor político.

Para além da questão do recrutamento e talvez funcionando como um fomentador da referida mentalidade, o plano de carreira aparece como um ponto essencial na análise de privilégios na magistratura. Por definição, no ambiente privado um plano de carreira representa as etapas que cada membro pode ou deve passar dentro de uma instituição, tendo como base a estrutura hierárquica desta. A principal intenção de sua estruturação é motivar os funcionários, permitindo que estes saibam que seu trabalho está sendo reconhecido e, desta forma, elevando a sua produtividade.

No setor público, entretanto, em geral a função do Departamento de Recursos Humanos é limitada a tarefas administrativas e a proposição de leis relativas ao tema. Nelson Marconi (2010) escreve que, diferente do que ocorre geralmente em empresas, o Governo normalmente não apresenta um planejamento oficial do desenvolvimento das capacidades dos funcionários, nem um acompanhamento de suas trajetórias. A progressão na carreira se dá pelo tempo de permanência em cada cargo, assim como suas gratificações. Tal estrutura rígida tende à acomodação, à baixa produtividade e ao baixo desempenho.

No TJSP, a Lei Complementar N. 1111/2010 é responsável pelo plano de cargos e carreiras da organização. O documento é sucinto, dividido em dez capítulos, e descreve o desenvolvimento de cargos efetivos e cargos em comissão. Ele prevê um Comitê de Recursos Humanos, o qual fica responsável por acompanhar o progresso dos funcionários. Diferentemente do que é descrito em geral sobre o sistema público por Marconi (2010), a Lei demonstra uma preocupação, pelo menos teórica, em garantir um sistema institucionalizado de avaliação de desempenho. O estágio probatório - com duração de 36 meses, após o qual o cargo passa a ser

vitalício - usa de critérios como a assiduidade, a pontualidade, a aptidão, a capacidade e a eficiência do funcionário para torná-lo efetivo.

Esta evolução talvez ajude a compreender a heterogeneidade referida por Sadek em relação à mentalidade dos membros do judiciário. De qualquer forma, trata-se de uma questão mais administrativa que política, sendo possível dizer que a questão dos privilégios vai além do Departamento de Recursos Humanos e de sua capacidade de atuação.

A questão dos subsídios², essencial para o estudo dos privilégios no sistema, é ampla. Até 1988, eles eram vistos como uma ajuda, um extra para fazer frente a despesas. Com a CF'88, eles foram regulados como forma remuneratória para o núcleo estratégico do estado, ficando estabelecido que deveriam funcionar como uma "parcela única", substituindo os antigos vencimentos.

O Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995, desenvolvido pela equipe de Luiz Carlos Bresser-Pereira, posteriormente, dividiria o aparelho estatal em 4 partes: o setor de atendimento ao mercado (empresas da administração indireta); de serviços não exclusivos (passíveis de transferência para o setor público não estatal); de serviços exclusivos (que o Estado não pode transferir para terceiros, como segurança pública, determinadas carreiras como tributária) e o núcleo estratégico (cúpulas dos poderes, incluindo o judiciário). O corpo de juízes e desembargadores ficariam no setor público estatal.

Com isso, o subsídio, que em sua origem era para servir apenas ao núcleo estratégico, teve uma ampliação em seu entendimento constitucional e passou a ser admitido para carreiras de estado. Embora estas carreiras tenham uma atuação mais ampla, especialistas de políticas públicas e gestores de carreira do governo federal também passaram a ter salários fixados por ele. Desta forma, a partir do momento que o conceito de subsídio ficou estabelecido para a máquina pública, as gratificações diminuíram drasticamente, pois a ideia de se ter uma parcela única de remuneração limita essa possibilidade. Entretanto, aos poucos foram surgindo outras formas legais para substituí-las, principalmente por meio de auxílios.

Para tentar dar mais transparência aos gastos dos Tribunais, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ)³, na Resolução N° 102, de 15 de dezembro de 2009, "dispõe sobre a

² Forma de contribuição pecuniária prevista na CF'88. Para servidores públicos, funciona como sua remuneração.

³ Instituição que procura garantir transparência e o controle de processos no sistema judiciário brasileiro.

regulamentação da publicação de informações alusivas à gestão orçamentária e financeira, aos quadros de pessoal e respectivas estruturas remuneratórias dos tribunais e conselhos" de forma digital. A partir desta iniciativa, os TJs passaram a ser obrigados a publicar em seus sítios de internet todos os dados referentes a seu orçamento.

Isto inclui os auxílios, classificados no documento como "despesas de custeio" vistas como "necessárias à manutenção" de serviços, com o seguinte detalhamento: "a) benefícios a servidores e empregados - auxílio-transporte; b) benefícios a servidores e empregados - auxílio-alimentação; c) benefícios a servidores e empregados - auxílio-creche; d) benefícios a servidores e empregados - assistência médica e odontológica". Apesar da publicidade dos benefícios, não há uma implicação efetiva de coerção ou constrangimento no uso desses auxílios. Isto se deve, pois, não obstante as quantias recebidas serem agora de conhecimento público, elas são apenas para uma restrita parcela: somente aqueles com acesso à internet e paciência para procurar as informações nada acessíveis em cada sítio dos 28 Tribunais de Justiça do país.

Além desses benefícios materiais, há também outros tipos de privilégios, como se indicará a seguir.

5.3 Direitos, privilégios e privilégios exorbitantes

Como escreve Pierre Bourdieu (1989) no livro *O Poder Simbólico*, formas sociais tendem a ser reproduzidas, apropriadas, transformadas e deslocadas no dia-a-dia cotidiano pela internalização de valores, os *habitus*, que orientam ações que, por sua vez, tem influência sobre as estruturas sob as quais trabalham. No Tribunal de Justiça, eles podem ser notados tanto na linguagem utilizada pelos membros da organização quanto em suas ações e representações - como a inclusão de um elevador exclusivo para juízes, por exemplo.

Davis e Moore (2011) explicam a razão para a existência de privilégios em certas profissões a partir da relação entre princípios de estratificação e de ordem social. A partir do conceito de que não existem sistemas sociais sem distinção de classes, eles escrevem que, para ser um mecanismo funcional, uma sociedade precisa distribuir seus membros em posições específicas e induzi-los a realizar os deveres destas posições. Como algumas posições demandam mais talento e/ou mais treinamento do que outras, é preciso oferecer recompensas que

justifiquem este esforço extra, recompensas essas que se diferenciam de acordo com o tipo de trabalho necessário e sua importância para aquele grupo. Eles dividem-nas em três tipos: sustento e conforto; lazer e diversão e auto-respeito e expansão do ego. Cada posição tem recompensas inerentes, que passam a ser consideradas "direitos"; algumas também recebem acompanhamentos ou privilégios a mais, não necessariamente essenciais para a função exercida, tendo uma conexão indireta e simbólica com os deveres realizados, mas que tem importância na escolha das pessoas em exercer o cargo.

Diante do entendimento de que a estratificação funciona como uma forma de atrair as pessoas mais qualificadas para os cargos mais importantes, este trabalho considera como "direitos" aquilo que é comum a todos os servidores públicos e que é praticado não só pelo TJSP e pelo TCSP, mas também nas demais carreiras da administração. Eles são vistos como distinção da carreira pública, fatores de estabilidade que atraem profissionais. Os privilégios, por sua vez, são os benefícios remuneratórios que retribuem o profissional de carreiras do denominado Núcleo Estratégico do Estado, no caso os juízes como membros do poder judiciário. A existência desses privilégios podem se justificar pela responsabilidade do cargo e das decisões nele admitidas. Além disso, como apontam Davis e Moore, essas são posições que demandam profissionais com alta qualificação e aparato técnico de conhecimento para exercer e, portanto, para que se faça atrativa a atuação de tais profissionais no setor público, os privilégios são usados. Já os privilégios exorbitantes são excedentes incorporados historicamente pelos próprios magistrados. Tratam-se de garantias previstas nas legislações das quais somente se aproveitam esta categoria. Muitas vezes, também são prerrogativas ou artifícios auto-concedidos como remunerações extremadas obtidas por meio de licenças prêmio e férias não gozadas, por exemplo.

5.4 A naturalização da cultura de privilégios

Pierre Bourdieu escreve sobre a reprodução da cultura nas famílias e, particularmente, nas escolas. Para ele, estas são as instituições que permitem a perpetuação de um sistema que reproduz a manutenção dos interesses e estruturas da classe considerada dominante, naturalizando-os.

Enquanto força formadora de hábitos, a escola propicia aos que se encontram direta ou indiretamente submetidos à sua influência, não tanto esquemas de pensamento particulares e particularizados, mas uma disposição geral geradora de esquemas particulares capazes de serem aplicados em campos diferentes do pensamento e da ação aos quais pode-se dar o nome de habitus cultivado. (BOURDIEU, 2001, p.211)

No que se aplica a este estudo, é possível realizar uma breve análise cultural relacionada aos cursinhos de preparação para prestar o Concurso Público para as carreiras de magistratura e o habitus cultivado neles para ratificar desigualdades entre classes.

Um exemplo desse processo pode ser percebido a partir de uma breve análise do funcionamento do Emagis, cursinho preparatório para concursos de magistrado com um dos maiores graus de aprovação de alunos no país. Como método de ensino, ele usa o Program Based Learning (PBL), em que os estudantes aprendem combinando teoria e prática. Por definição, como escrevem Blumenfeld et al (1993), o PBL toma como base uma questão ou problema como guia-motor para as atividades então desenvolvidas, as quais culminam em uma solução para o tema trabalhado. A escolha por esta metodologia internacional, utilizada em universidades internacionais de elite como Harvard, é um ponto importante, uma vez que o cursinho está assumindo que seus alunos já têm certa bagagem e entendimento crítico, isto é, o aparato cultural necessário para segui-lo.

Todos os professores do Emagis, por sua vez, já realizaram o Concurso para Juiz e foram aprovados, ou seja, como descreve o próprio cursinho em seu site, eles têm a experiência necessária para ajudar os aspirantes, ensinando-os a melhor forma de estruturar sentenças e de entender as questões do exame. Pode-se dizer que esta reprodução de estruturas está diretamente ligada ao habitus cultivado definido por Bourdieu, e que a promoção destes padrões e mecanismos desde o período preparatório acaba ajudando a legitimar e perpetuar processos de seleção excludentes para pessoas que não tiveram acesso a um nível educacional alto, o que contribui para manter as relações sociais e comportamentais esperadas após a aprovação dos alunos.

Também é possível encontrar no site vários depoimentos de ex-alunos agradecendo a escola por terem conseguido tomar posse. Em sua maioria, os alunos explicam que passaram pelo menos cinco anos estudando para conseguir o cargo. Também é comum referir-se a profissão de juiz como um "sonho" a ser alcançado. Nestes discursos, também há evidências da perpetuação de uma estrutura educacional que procura legitimar, para além do âmbito racional, os privilégios materiais e simbólicos esperados ao se exercer a profissão, a qual é vista como um prêmio, uma recompensa após um período de muito esforço.

Imanente a esta lógica entre escolas preparatórias e a formação de magistrados, reside também uma continuidade familiar. Seguindo a lógica disposta por Bourdieu, nota-se a presença e influência decisiva do capital cultural no favorecimento do desempenho e distinção escolar dos membros dessa classe, isto é, os filhos de magistrados - um habitus. Como escreve Setton,

Habitus é (...) concebido como um sistema de esquemas individuais, socialmente constituído de disposições estruturadas (no social) e estruturantes (nas mentes), adquirido nas e pelas experiências práticas (em condições sociais específicas de existência), constantemente orientado para funções e ações do agir cotidiano. (SETTON, 2002, p. 63).

Há uma compreensão de códigos perpetuada nas famílias de juízes que facilita a aprendizagem dos conteúdos, marcada desde o seu nascimento. Seja pelas referências culturais, a valorização de determinados tipos de conhecimento ou o domínio e convivência com a norma culta da língua trazidos de casa, existe uma ligação entre a família consolidada no ramo e a cultura escolar que levará mais uma geração ao posto.

Já para os Tribunais de Contas, os Conselheiros são escolhidos de forma diferente, por um processo de indicação governamental já explicitado pela CF '88 em seu Artigo 73:

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

[...]

§ 2º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:
I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do

Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento;
II - dois terços pelo Congresso Nacional. (BRASIL, Constituição, 1988.)

Esta lógica de seleção se reproduz para os estados. Desta forma, para conseguirmos fazer uma comparação própria com a preparação necessária para a entrada para o Magistério, escolhemos a preparação para auditores, cujos salários têm o mesmo nível que os de juiz. Entretanto, não conseguimos encontrar um cursinho preparatório similar ao Emagis com foco somente para este concurso, devido à dificuldade de abertura de edital para a posição - eles tendem a ocorrer esporadicamente, pois estão ligados à necessidade de substituição de conselheiros. Grandes cursinhos como o LFG e o Aprova Concursos oferecem aulas à distância. Em ambos, os professores não seguem uma metodologia inovadora como o PBL, funcionando a base de simulados e vídeo-aulas.

Quanto a naturalização da cultura dentro do contexto da própria instituição, é interessante levantar os escritos de René Kaes.

[...] a instituição nos precede, nos determina e nos inscreve nas suas malhas e nos seus discursos; mas, com esse pensamento que destrói a ilusão centrada do nosso narcisismo secundário, descobrimos também que a instituição nos estrutura e que contraímos com ela relações que sustentam a nossa identidade. (KAES, 1988, p. 20).

Nesta visão, a identificação pessoal com o cargo afeta diretamente quem o exerce, mesmo que de modo inconsciente, funcionando como uma "alienação que ocorre quando o instituído domina o instituinte" (Kaes, 1988). Em um artigo que busca relacionar a questão dos privilégios dos magistrados a tabus⁴, a Juíza do Trabalho Luciana Caplan escreve que se trata de uma estrutura com:

uma origem primitiva nas condutas de supervalorização dos juízes e concessão de benefícios pessoais não observados em relação às pessoas "comuns", sendo que os privilégios invocados pelos magistrados acabam por ser atendidos. Registre-se que não se trata, aqui, dos privilégios oriundos de práticas porventura ilícitas, mas tão somente do

⁴ Freud define tabu como sendo uma espécie de conservantismo moral de origem primitiva.

trato especial dirigido aos (e, às vezes, exigido pelos) detentores do cargo. (CAPLAN, 2006, p. 32).

A Juíza também afirma que a manutenção de privilégios atualmente ocorre de tal forma que, embora sua existência seja injustificável racionalmente e sua origem, desconhecida, ela está tão integrada a nossos hábitos e leis que resulta em práticas que conseguem ser justificadas pela sociedade (Caplan, 2006).

6. Análise comparativa internacional

A literatura aponta que os dois sistemas judiciários mais importantes em nível mundial são o francês e o anglo-saxão - modelos com funcionamentos bem diferentes. A França, segundo Rodrigues (2003), tem uma magistratura profissional e hierárquica, com processo seletivo constituído de exames e titulação, e diversas Escolas Nacionais de Judicatura. A entrada na carreira ocorre em idade jovem, o que explica a importância de se ter uma escola específica para formação após a aprovação no processo seletivo. Exemplos que seguem esta linha incluem países como Portugal e Espanha. A Inglaterra, por sua vez, tem uma estrutura diferente. Os juízes são escolhidos entre advogados famosos, que já tem experiência e prestígio; não há escolas de preparação para exercer a função, pois assume-se que os nomeados já têm os conhecimentos necessários e só precisam se adaptar ao cargo, como ocorreria com uma promoção no setor privado. Trata-se, portanto, de um contexto formado por juízes mais velhos, em que não há uma carreira planejada nem ascensão funcional.

É possível perceber que o Brasil toma como base a visão do judiciário francês, algo que nos foi apontado também durante nossas entrevistas de campo. A entrada na função em geral ocorre cedo, sendo necessária uma estrutura de carreira e a criação de diversas escolas para formação de magistrados, tais como a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam) e, em São Paulo, a Escola Paulista da Magistratura (EPM).

Quanto aos processos seletivos para entrada na carreira, além dos sistemas já mencionados, os países podem adotar ainda outros critérios, como explica o Ministro do STJ Ruy Rosado de Aguiar Jr.:

Desde o sistema inglês - pelo qual são nomeados em livre escolha advogados experientes e conceituados, que funciona excelentemente em razão da criteriosa nomeação -, passando pelo sistema eleitoral - adotado em alguns estados norte-americanos -, pela livre nomeação - que ocorre na maioria dos países sul-americanos, em que não se tem majoritariamente o mesmo cuidado do que o inglês e, por isso, de êxito duvidoso -, até chegar ao sistema de ingresso mediante concurso público de provas e de títulos. (AGUIAR JR., 2006, p. 6).

Na década de 1990, o jurista argentino Eugenio Raul Zaffaroni realizou um estudo em que desenvolveu três modelos de magistratura existentes no âmbito global: o empírico-primitivo, o tecno-burocrático e o democrático contemporâneo. Estas classificações trabalham principalmente com dois aspectos vistos como fundamentais para se entender a estrutura jurídica de um país - a forma de acesso a cargos jurídicos e a existência de um órgão de controle externo democrático.

O empírico-primitivo, como descreve Ribeiro (2014), apesar de aparentar ser o mais antigo e distante ainda está presente em diversos países. Sua característica essencial é a forma de acesso político-partidária para o magistrado, ou seja, de manter um processo seletivo arbitrário, sem base em qualificação ou experiência. Deste modo, o judiciário funciona de modo vertical e é constituído por nomeações, o que o torna dependente dos demais poderes quando não há um sistema de pesos e contra-pesos para equilibrar relações. Zaffaroni inclui como pertencentes a esta linha os judiciários inglês e americano, os quais supostamente teriam uma tradição democrática compensaria a dependência referida anteriormente; os dos “socialismos reais” (antigos membros da URSS e Cuba) e alguns países da América Central. A Argentina apresentaria uma versão mista, utilizando deste modelo somente em algumas de suas províncias.

Os judiciários brasileiro e colombiano seriam bons exemplos de modelos tecno-burocráticos. Como descreve Ribeiro, estes eliminam a questão arbitrária perpetuada pelo modelo empírico-primitivo ao garantir uma seleção que comprove um nível de conhecimento básico para exercer a função de juiz, mas não trazem na prática outras diferenças relevantes, mantendo uma estrutura vertical, formalista e carreirista, com grandes chances de autoritarismo. Como escreve Pachá (2012), o magistrado se torna um ser "encastelado", ou seja, "distante e alheio" a sociedade. Com a ascensão da democracia, este sistema começa a ruir por não conseguir romper com os "vícios da burocracia profissional" (Ribeiro, 2014) - diante da

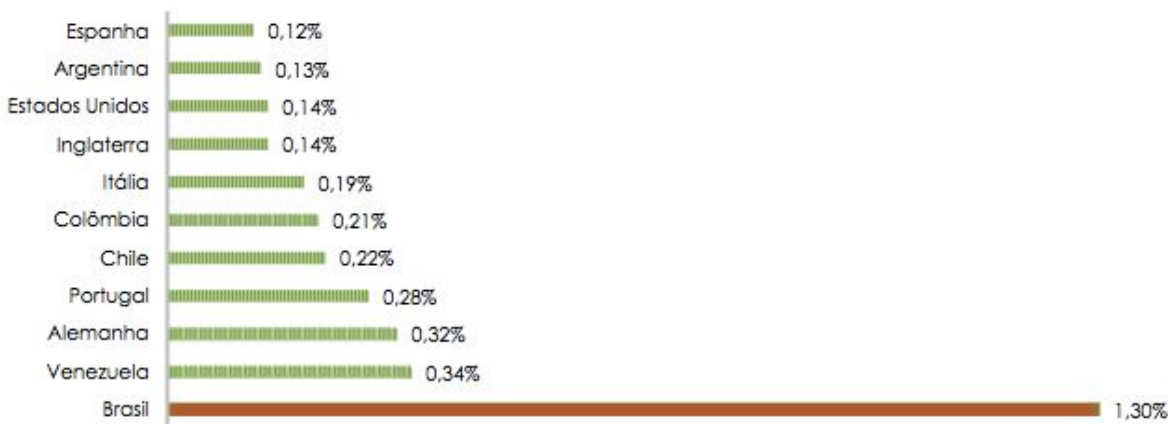
necessidade de se ter um órgão capaz de responder mais diretamente as demandas da população e garantir os direitos do cidadão, a magistratura mundial está construindo uma terceira versão, a qual Zaffaroni nomeou democrática contemporânea.

Este novo modelo constitui-se não só de um processo seletivo forte e bem-estruturado como também de uma redução do formalismo, de uma maior independência a nível interno e externo e de mais investimento produtivo racional, entre outros. Um grande passo nesta direção se deu com a formação de conselhos, principalmente em países como a França, a Itália, a Espanha, Portugal, a Alemanha e o Japão. É importante reiterar que o Brasil também faz parte deste contexto, ainda que de forma modesta, com a implementação, em 2004, de seu próprio CNJ pela Emenda número 45, com a intenção de garantir uma atuação moral, eficiente e efetiva do judiciário em nome do cidadão.

Zaffaroni percebe uma possível cronologia entre seus modelos: em sua visão a sociedade estaria historicamente evoluindo do empírico-primitivo para o tecno-burocrático e, atualmente, para o democrático contemporâneo. Mesmo assim, ele escreve que nenhum país conseguiu alcançar um status completamente democrático contemporâneo ainda, o resultado final na prática sendo uma combinação dos diferentes modelos, cada uma com ênfases diferentes de acordo com seu contexto - como o Brasil, que mantém diversos aspectos tecno-burocráticos em conjunto com aspectos democráticos contemporâneos. Para ele, o sistema que mais se aproximaria de uma versão completa do último modelo seria o alemão.

Em relação a gastos orçamentários, como explica Da Ros (2015) "o orçamento destinado ao Poder Judiciário brasileiro é muito provavelmente o mais alto por habitante dentre todos países federais do hemisfério ocidental", mesmo sem apresentar um número exagerado de magistrados em comparação com o restante do mundo. O gráfico a seguir, desenvolvido por Da Ros, demonstra esta realidade.

Gráfico 01 - Despesa do Poder Judiciário como (%) percentual do Produto Interno Bruto, países selecionados



Fonte: Da Ros, 2015.

Esta breve análise mostra que, embora o sistema judiciário brasileiro ainda tenha muitos problemas, ele é considerado pela literatura mundial como sendo relativamente próximo do nível dos países tidos como "desenvolvidos", pelo menos em termos estruturais. A questão da cultura de privilégios a nível internacional precisa, portanto, ser trabalhada de modo mais aprofundado.

8.1 Comparação de privilégios

Para realizar uma comparação internacional voltada a cultura de privilégios, optamos por quatro países com diferentes níveis de desenvolvimento social e econômico, sendo estes África do Sul, Alemanha, Espanha e Estados Unidos. Tal escolha se deu a partir da construção das seguintes hipóteses:

1. Como o direito brasileiro tem origem romano-germânica, a Alemanha seria um país com estrutura legal semelhante a nossa, porém, como apontado por Zaffaroni, com menos espaço para a instauração de privilégios;

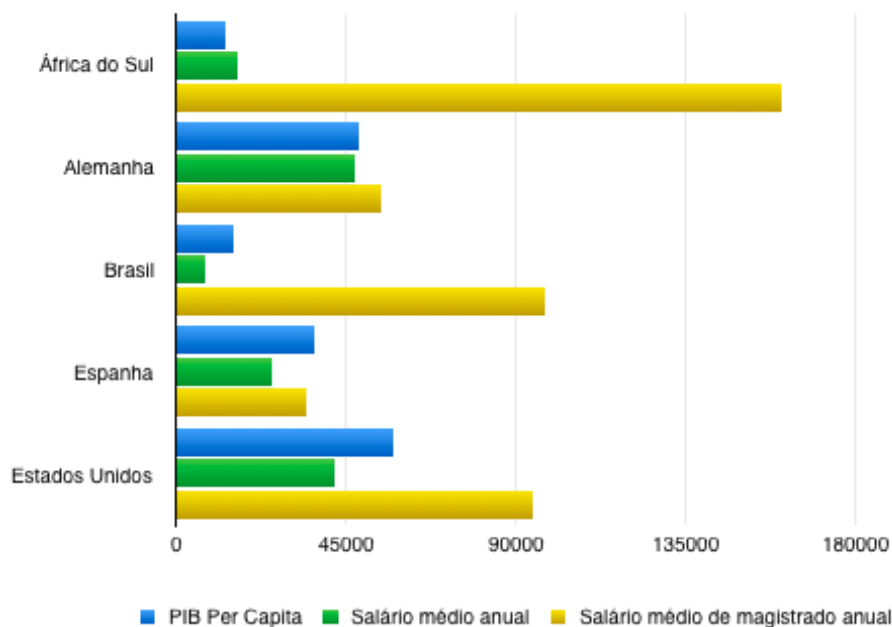
2. Dado que a África do Sul apresenta um nível de desigualdade econômica e social historicamente similar ao brasileiro, suas instituições estariam propensas a apresentar privilégios de modo legitimado, como as nossas;
3. Também com uma origem romano-germânica, a Espanha possivelmente apresentaria uma cultura de privilégios forte, e
4. Os Estados Unidos, um contraponto interessante, teria maior dificuldade em implementar possíveis privilégios no judiciário devido a existência de um sistema de pesos e contrapesos institucionalizado historicamente.

Com o objetivo de verificar se estas suposições se mostram verdadeiras, realizamos comparações específicas para privilégios materiais e simbólicos, levantando dados referentes a cada país.

6.1.1 Remuneração e benefícios

Realizamos uma comparação entre as rendas per capita, os salários médios (dado que a África do Sul não institui um salário mínimo nacional) e os salários médios específicos para a carreira de magistrado dentre os países selecionados, com o intuito de obter uma percepção geral tanto das desigualdades econômicas existentes quanto da existência de privilégios materiais no sistema judiciário em termos de rendimento nestes locais em relação ao Brasil. Para construirmos a pesquisa, consideramos que os privilégios materiais podem ser percebidos pelas diferenças salariais de um juiz para com um cidadão, e que as desigualdades econômicas estão presentes nos contrastes existentes entre as três variáveis. O resultado está incluso no gráfico 02.

Gráfico 02 - Comparação entre PIB per Capita, salário médio anual e salário médio de magistrado anual, em dólar, para o ano de 2016



Fontes: CIA World Facts, 2016; Trading Economics, 2016; Salary Expert, 2016; Government Notices of South Africa, 2016. Elaboração própria.

Com foco nos privilégios materiais, o gráfico 02 ajuda a confirmar parte de nossa primeira hipótese, ao mostrar que a Alemanha oferece remunerações menores para a magistratura em relação tanto ao Brasil quanto aos demais países da amostra, com exceção da Espanha. A homogeneidade remuneratória também é relevante: a diferença salarial entre um juiz e um cidadão alemão é mínima, ainda mais quando comparada às demais. De acordo com Hans-Ernst Bottcher, o país tem um sistema de pagamentos específico para a magistratura, o qual "garante que um novo juiz entrando na profissão receba um salário no curso de sua carreira profissional equiparado ao de um funcionário civil de alto nível que tenha sido promovido diversas vezes" (BOTTCHER, 2001).

A segunda hipótese também parece se confirmar, pois a África do Sul apresenta uma média de salário para a carreira extremamente alta, ultrapassando a de todos os outros países. A heterogeneidade interna também aponta para uma desigualdade material significativa dos juízes

em relação ao restante da população. Os rendimentos para juízes foram confirmados por documentos oficiais do Governo Sul-Africano⁵, ou seja, são valores institucionalizados pelo estado - um contraste relevante ao fato de que o país ainda não tem um salário mínimo legalmente instituído. Em um discurso em 2016, Mogoeng Mogoeng, atual ministro do órgão equivalente ao STF, declarou que os juízes estariam dispostos a sacrificar um aumento salarial devido às dificuldades econômicas do país⁶.

No contexto espanhol, como demonstrado pelo gráfico um juiz tende a ganhar relativamente mais do que um cidadão médio, comprovando a existência de uma possível diferenciação. Ela fica pequena, entretanto, quando comparada com a brasileira, a estadunidense ou a sul-africana, aproximando-se mais da alemã, o que torna a hipótese de uma cultura de privilégios materiais forte espanhola frágil. Um sinal disso: em fevereiro de 2009, 40% do judiciário espanhol entrou em greve demandando aumentos salariais, limites na carga horária e melhoras nas infra-estruturas de suas cortes, assim como a criação de novos cargos para uma distribuição mais justa do trabalho. Apesar de alegar a ilegalidade da movimentação, foi apresentado um plano para modernizar o judiciário⁷; no site do Governo espanhol, eles detalham as reformas chave feitas desde 2010⁸.

Por fim, percebe-se uma diferença entre o salário anual de um magistrado e o de um cidadão estadunidense, sendo que a quantia relativa ao primeiro se aproxima muito dos valores brasileiros; a heterogeneidade e as remunerações altas ajudam a tornar a quarta hipótese, de que os pesos e contrapesos americanos seriam suficientes para limitar possíveis privilégios no judiciário norte-americano, pouco verdadeira para o âmbito material. Muitos afirmam que seria possível ganhar mais como advogado em um escritório privado americano do que trabalhando como juiz no Governo, mas também que em geral quem assume essa posição já vem de famílias abastadas ou casaram com pessoas muito ricas⁹; os valores federais são os mais altos¹⁰ e a posição que aparenta ser a mais atrativa é a da Suprema Corte, cujos benefícios, que incluem a

⁵ Fonte: http://www.justice.gov.za/legislation/notices/2016/20160317-gg29829_gon325-judges-remun.pdf

⁶ Fonte: <http://ewn.co.za/2016/11/18/sa-judges-sacrifice-salary-hike>

⁷ Fonte: <https://www.eurofound.europa.eu/pt/observatories/eurwork/articles/debate-on-legality-of-judiciary-strike>

⁸ Fonte: <http://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/spaintoday2015/justice/Paginas/index.aspx>

⁹ Fonte: http://abcnews.go.com/Politics/Supreme_Court/life-supreme-court-cushy-job-justice/story?id=10449434

¹⁰ Fonte: <http://www.uscourts.gov/judges-judgeships/judicial-compensation>

estabilidade, fama, prestígio, poder¹¹ e viagens pelo mundo, assim como férias generosas e aposentadoria integral, acabam por igualar ou mesmo ultrapassar o que seria possível ganhar no setor privado¹², mas mesmo posições estaduais têm vantagens, como descreve o edital para magistrado no estado da Califórnia em 2015: para um mandato de oito anos, o salário anual seria de \$185,012 e os benefícios incluíam participação no Sistema de Aposentadoria Judicial e seguros de vida, de saúde, de invalidez e de cuidados de longo prazo¹³; em termos comparativos, o Censo Americano de 2015 apontou como salário médio da população estadunidense o valor anual de \$55,775¹⁴.

6.1.2 Processos seletivos, recrutamento e carreira

Considerando os processos seletivos, recrutamento e plano de carreira como fatores que ajudam a constituir o perfil dos magistrados de um país, incluímos essa breve comparação sociológica como uma revisão que pode apontar possíveis privilégios simbólicos dos locais estudados, para tentar perceber como o Brasil difere ou se aproxima destes.

Na Alemanha, os estudos necessários para exercer a função de Juiz, segundo Bottcher, incluem não só quatro anos de estudo em universidade, marcada por um Primeiro Exame de Estado, como um treinamento posterior composto por fases obrigatórias e optativas, realizadas em cortes civis e criminais, em escritórios de autoridades administrativas e em escritórios de advocacia privados, o qual culmina em um Segundo Exame de Estado, que permite a pessoa enfim se tornar um magistrado. Essa combinação entre universidade e estágios compulsórios vem se mostrando pouco eficaz e é vista, ainda de acordo com Bottcher, como datada, dado que muitos alemães optam por carreiras na advocacia privada e não dão continuidade aos estudos para a magistratura.

O recrutamento e alocação alemães tomam como base os resultados do Segundo Exame; os juízes são chamados conforme a disponibilidade de cargos, de acordo com a nota que receberam nesta avaliação. Além disso, os candidatos são entrevistados para uma verificação de suas habilidades sociais, isto é, de seus aspectos psicológicos. Bottcher também afirma que o

¹¹ Fonte: <http://work.chron.com/perks-being-supreme-court-justice-31187.html>

¹² Fonte: <http://volokh.com/posts/1147458945.shtml>

¹³ Fonte: http://www.ncsc.org/~media/Files/PDF/Jobs_Court%20Community/USMAGJUD_CA.ashx

¹⁴ Fonte: https://www.census.gov/content/dam/Census/library/visualizations/2016/comm/cb16-159_income_map.pdf

sistema demonstra historicamente uma preferência por novatos, mas experiência em outras profissões legais - em escritórios de advocacia, por exemplo - são levadas em consideração. Os novos juízes recebem um status especial, probatório, o qual normalmente dura três anos; neste período eles têm independência para tomada de decisão em seus casos, mas não têm estabilidade garantida. Como não há uma centralização, o processo seletivo varia de acordo com o contexto do candidato - seu período probatório pode ser menor que o padrão, por exemplo, se ele provar já ter experiência considerável no âmbito legal - e com as regras do lander (província) em que se assume a posição de juiz - há locais em que é possível ser eleito por um parlamento de juízes e então indicado pelo Departamento de Justiça, ou então ser indicado por este diretamente.

Esta autonomia nos processos dá ao sistema alemão um certo grau de complexidade, mas também lhe trás uma capacidade de adaptação que falta ao judiciário brasileiro, algo que nos foi apontado durante as entrevistas como um problema - nossa centralização faz com que exista uma padronização forçada. Os salários e benefícios também não parecem ser atrativos o suficiente para justificar o empenho exigido para se assumir a função, visto que muitos acabam optando por carreiras no setor privado, diferente do Brasil, em que temos, mesmo, os referidos "candidatos profissionais". A hipótese de que a Alemanha teria pouco espaço para privilégios na carreira de magistrados ganha peso novamente.

A Constituição da África do Sul não especifica critérios para a indicação de juízes, afirmando somente em seu artigo 175 que os candidatos precisam ser qualificados para exercer a profissão de magistrado e serem considerados competentes e idôneos - sem informar como estes aspectos devem ser comprovados, ou seja, deixando-os a serem livremente interpretados pelo estado. As únicas regras impostas ao processo de seleção constitucionalmente são de que este deve garantir a igualdade, não podendo ser pautado por nenhum tipo de preconceito ou racismo, e permitir uma atuação independente do judiciário. Isso é tido como controverso, pois as indicações acabam sendo um processo político: uma comissão, a Judicial Service Commission (JSC), composta por 23 membros advindos de partidos majoritários e minoritários e por outros agentes legais, tem dentre outras funções a responsabilidade de indicar novos magistrados.

Em suma, apesar de não ser algo institucionalizado por lei, para ser juiz um cidadão sul-africano precisa primeiro estudar direito; depois, exercer a função de advogado por um

período indeterminado e, se conseguir se destacar e trabalhar casos de sucesso, passar a fazer parte de um grupo chamado Alto Conselho; com isso, pode então surgir a possibilidade de um convite para atuar como juiz substituto, trabalhando em alguma corte que precise de ajuda extra, e, se o seu desempenho for tido como bom pelo juiz chefe do distrito, a posição pode ser estendida também por um período indeterminado; com essa experiência, quando uma vaga é anunciada pela JSC o advogado é encorajado a se candidatar. Embora não seja obrigatório ter sido juiz substituto para ser candidato, isso é considerado um diferencial importante. A candidatura inclui uma carta de interesse, que indica o nome da pessoa e a vaga pela qual tem interesse; uma cópia do currículo e respostas a um questionário lançado pela JSC com o anúncio da vaga. Um comitê dentro da JSC então realiza uma triagem e prepara uma lista final de candidatos a serem entrevistados. As entrevistas são abertas ao público, assim como os questionários prévios e as respostas dos candidatos e ficam disponibilizadas online¹⁵.

Percebe-se que existe um esforço consciente para limitar uma possível apropriação do judiciário por partidos políticos - a prevalência do público sobre o privado - com a institucionalização da avaliação de currículos e de entrevistas transparentes, mas isso não parece funcionar na prática; Dikgang Moseneke, antigo Chefe de Justiça, por exemplo, expressou sua preocupação sobre a concentração extrema de poder do Presidente nas indicações do judiciário em 2014¹⁶. Apesar de seus diversos problemas, o sistema de concursos brasileiro pelo menos conseguiu vencer essa prática patrimonialista, com um processo claro para qualquer cidadão que tenha interesse em ser juiz. A hipótese de que a África do Sul seria um país com instituições propensas a legitimar privilégios se confirma de novo.

O processo de seleção espanhol, por sua vez, é relativamente o caso mais parecido com o do Brasil, talvez por ser fruto de um contexto similar de transição pós-ditatorial. Como escreve Di Federico, a mudança para a democracia com a morte do General Franco em 1975 não resultou em grandes alterações no sistema judiciário do país, o qual já tinha na época mais de duzentos anos de tradição; os candidatos precisam ter mais de dezoito anos, ter nacionalidade espanhola e um diploma de direito. Em 1978, foi instituído o Conselho Geral do Judiciário, órgão responsável pela seleção, educação e treinamento de juízes, dentre outras atribuições. Como no

¹⁵ Fonte: <http://www.judgesmatter.co.za/the-jsc/how-to-become-a-judge/>

¹⁶ Fonte: <http://www.iol.co.za/dailynews/news/presidents-appointment-powers-questioned-1779611>

Brasil, a jurisdição espanhola é unitária e o seu sistema de cortes tem escopo nacional; este Conselho é responsável, portanto, pela carreira de todos os juizes do país. Neste contexto, o recrutamento preserva uma antiga tradição chamada de "oposición libre", que é um grande exame competitivo. Desde 2000, ele é utilizado para a entrada na carreira de juizes e promotores; o candidato pode escolher qual carreira quer seguir após sua aprovação. Constituído por uma série de fases que inclui avaliações escritas e orais, a "oposición" cobre conteúdos formais e jargão, tendo uma duração média de dois anos. A preparação média para o exame é de quatro anos, com a contratação de professores especificamente para isso sendo comum - como os cursinhos brasileiros; o resultado são juizes jovens e inexperientes, de famílias abastadas, com dinheiro suficiente para cobrir os custos relacionados aos estudos necessários para conseguir o cargo. Desta forma, se por um lado os juizes espanhóis não têm salários altos - o que foi comprovado pela referida greve de 2009, como mencionado no item 8.2.1 -, pelo perfil de quem assume o cargo percebe-se que há uma consequente elitização da profissão, o que condiz com a hipótese levantada sobre o país sobre a existência de possíveis privilégios no magistrado.

Os Estados Unidos é o país com o processo seletivo mais heterogêneo. No nível federal, os juizes são indicados pelo poder executivo com a ajuda e a aprovação do senado; já no nível estadual é diferente, pois cada estado tem seu próprio sistema e nenhum é exatamente igual ao outro - com isso, um juiz pode ser fruto de uma indicação por comissões, normalmente com algum tipo de eleição, tendo como base no mérito; pode passar por eleições diretas com a população; pode ser uma indicação do governador; pode ser uma indicação do legislativo ou pode, mesmo, ser resultado de uma eleição no legislativo (O'CONNEL & McCAFFREY, 2012).

Em geral, nos estados a posição do magistrado é temporária, o cargo sendo assumido por um mandato pré-determinado; no âmbito federal, entretanto, as posições são vitalícias, mas juizes podem sofrer impeachment pelo Congresso devido à má conduta independente de sua posição estadual ou federal. Neste contexto, não há a mesma estabilidade brasileira - pela qual um juiz dificilmente perderia seu cargo, independente de suas ações -, um plano de carreira ou processo seletivo com recrutamento estruturado; também de modo diferente do Brasil, percebe-se uma tendência a ter pessoas mais velhas, com mais experiência, no magistrado, dado que a posição só é assumida a partir de indicações com sabatinas ou eleições. A quarta hipótese,

de que haveriam pesos e contrapesos fortes o suficiente para diminuir a existência de privilégios no sistema judiciário americano, pode não se confirmar totalmente no âmbito de remuneração e benefícios, mas aparenta ser verdadeira nos quesitos necessários para assumir o cargo.

8. Conclusões

Este trabalho, em conjunto com o estudo realizado por Trettel (2017), procurou analisar a legitimação de um sistema de privilégios materiais e simbólicos no poder judiciário brasileiro, assim como sua perpetuação e reprodução pelos demais órgãos da administração pública - particularmente nos tribunais de contas, os quais em tese deveriam existir para coibir esses tipos de comportamento. Tendo realizado uma pesquisa que incluiu não só dados relativos à estrutura formal dos órgãos estudados, os quais legalizam os privilégios para seus quadros, como também uma análise mais aprofundada sobre como esses processos se manifestam em práticas e padrões de conduta dos atores envolvidos, chega-se a conclusão de que a existência desse nível de desigualdade no setor público é um reflexo, ou uma consequência, da desigualdade histórica existente na sociedade brasileira.

Durante as pesquisas, diversas vezes foram dadas praticamente as mesmas justificativas, os mesmos argumentos defensivos, para as mesmas situações contraditórias. Os sessenta dias de férias e o auxílio-moradia foram os casos mais recorrentes disso: existe um discurso quase pronto, manifestado de modo inconsciente, que apresenta as práticas realizadas para burlar a lei - no caso, os subsídios instituídos com o objetivo de acabar com gratificações - como uma necessidade justificável diante de regras que impedem a implementação de aumentos salariais específicos. A baixa amplitude salarial é vista como a principal razão para isso; algumas frases comuns: "não há plano de carreira quando um juiz entrante ganha praticamente o mesmo que um desembargador", e "no setor privado pessoas ganham muito mais".

Uma solução que foi levantada é a criação de uma lei salarial mais flexível; alguns acreditam que isso seria suficiente para reduzir atitudes contraditórias, pelo menos as referentes aos privilégios materiais. Os privilégios simbólicos, entretanto, se manifestam de modo mais sutil; terceirizados utilizam expressões como "os reis" para se referir ao alto escalão do tribunal, e a existência de um refeitório específico para eles, com preços caríssimos, e um elevador

privativo ajudam a confirmar essa escolha de palavras como algo não casual. A diferenciação é clara, percebida, aceita e esperada, ainda que muitos desembargadores afirmem se tratar de um resíduo de nossa sociedade, para quem "todo mundo que usa terno é doutor".

Na comparação internacional, nota-se que o judiciário brasileiro, no fundo, não é tão diferente dos demais. Há dados que demonstram que mesmo locais que em tese poderiam ser considerados mais republicanos têm diferenciações que resultam em privilégios, e que nenhum país atualmente tem instituído um sistema que alcance um nível que Zaffaroni classificaria como democrático contemporâneo, embora a Alemanha se aproxime um pouco. Neste sentido, chega-se a conclusão de que é muito difícil definir qual seria um bom modelo para o Brasil - é preciso desenvolver um que melhor se encaixe nosso contexto.

O processo seletivo via concurso público ocorre para permitir uma entrada de carreira mais democrática. O objetivo principal disso é destituir nossa usual tendência histórica ao patrimonialismo, mas ela continua existindo, principalmente devido à reprodução dos capitais culturais necessários para se tomar o exame, como bem explicam os textos de Bourdieu e Jessé Souza. De todo modo, concursos provavelmente ainda são a melhor forma de se selecionar os melhores candidatos, mas a forma como os realizamos no Brasil precisa ser modernizada; existem práticas públicas internacionais que podem nos servir de inspiração, as quais consideram atributos para além de uma prova padronizada. Enfatiza-se também que a carreira em si precisa ser revista. Com este intuito, é preciso a realização de novos estudos que possam contribuir com ideias sobre como fazer ambos, já que esta pesquisa teve como foco a análise dos privilégios, e não sobre como resolvê-los. Desta forma, a intenção de contribuir para a construção de uma visão crítica sobre o padrão histórico de desigualdade existente na sociedade brasileira, o qual se reproduz na administração pública do país, pode ser continuada no futuro por meio de propostas reais de reformas político-institucionais, por exemplo.

Para a formação acadêmica como administrador público, pode-se dizer que este trabalho agregou valor na medida em que permitiu um maior contato com o sistema público em todos os níveis - do alto escalão ao mais baixo. Por meio de uma abordagem etnográfica, foi possível estabelecer uma visão antropológica de um sistema relativamente novo - desenvolvido somente a partir da Constituição Federal de 1988 - para compreender a raiz das contradições que marcam

não só nosso poder judiciário, como o Brasil como um todo. A experiência dá insumos para continuar a pesquisa no futuro, no desenvolvimento de artigos para publicação.

Esclarecimentos:

Embora a pesquisa tenha sido desenvolvida em todas as suas etapas de forma conjunta por Renata Cossio e Rodrigo Trettel, para fins de atender exigências do GVPesquisa, o presente relatório se compõe, em sua maior parte, de um texto comum relativo à introdução, objetivos, reflexões teóricas e metodologia. No final, ele se diferencia, com a parte dos estudos de caso publicados no texto "OS CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS DOS PRIVILÉGIOS DO JUDICIÁRIO NO BRASIL: LEIS E COSTUMES" e a parte de análise internacional no texto "MUDANÇAS E CONTINUIDADES NO ESTADO BRASILEIRO PÓS-1988: PERSPECTIVA COMPARADA DA PERMANÊNCIA DE PRIVILÉGIOS NA ORDEM DEMOCRÁTICA".

9. Referências bibliográficas

ABREU, Maria Aparecida Azevedo. *Raimundo Faoro: Quando o Mais é Menos*. Perspectivas, São Paulo, 29: 169-189, 2006.

AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. *A função jurisdicional no mundo contemporâneo e o papel das escolas judiciais*. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Coord.). *Jurisdição e Direitos Fundamentais: anuário 2004/2005*. Porto Alegre: Escola Superior da Magistratura: Livraria do Advogado, 2006. v. 1, t. 2.

ALEMANHA. *The German Judiciary Act*. Disponível em: <<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/DRiG.pdf>>. Acesso em: 05/05/2017.

ARANTES, R. B. & KERCHE, F. *Judiciário e democracia no Brasil*. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 54, 1999.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Lisboa, Difel, 1989.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. Lei Complementar n. 35, de 1979. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional.

BOTTCHER, Hans-Ernst. *The Role of the Judiciary in Germany*. Disponível em: <http://www.medelnet.eu/images/stories/docs/PDF_Vol_05_No_10_1317-1330_Legal_Culture_Boettcher.pdf>.

Acesso em: 08/05/2017.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Da Administração Pública à Gerencial*. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>>.

Acesso em: 03/03/2017.

CAPLAN, Luciana. Privilégios e Tabus da Magistratura no Mundo Contemporâneo: Um Ensaio à Luz das Lições de Freud. Disponível em:

<https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/1939/80992/2006_caplan_luciana_privilegios_tabus.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11/04/2017.

CARVALHO, Jose Murilo,. *A cidadania no Brasil*. Civilização Brasileira, Rio, 2001

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução N° 102*, de 15 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_102.pdf>. Acesso em: 03/02/2017.

COWEN, Susannah. *Judicial Selection in South Africa*. Disponível em: <<https://www.dgru.uct.ac.za/usr/dgru/downloads/JSC%20Capetown.pdf>>. Acesso em: 06/04/2017.

DA ROS, Luciano. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. Disponível em: <<http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.-9.pdf>>.

Acesso em: 12/04/2017.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. *The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*. American Sociological Review, v. 48, p. 147-160, 1983.

DI FEDERICO, Giuseppe. *Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Prosecutors in Europe: Austria, Germany, Netherlands and Spain*. Disponível em:

<<http://www.diferedico-giustizia.it/wp-content/uploads/2010/09/recruitment-evaluation-and-career.pdf>>. Acesso em: 08/05/2017.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. *Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth*. American Sociological Review, Vol. 64, p. 748-765, 1999.

FERNANDES, Florestan, *A revolução burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica*. Editora Globo, São Paulo, 2006.

FIORI, José Luis. *O voo da coruja, Para reler o desenvolvimento brasileiro*. Record, Rio, 2003

HOLANDA, Sergio Buarque, *Raízes do Brasil*. Companhia das Letras, Sao Paulo, 2006

MARANHÃO, Jarbas. *Origem dos Tribunais de Contas e Evolução do Tribunal de Contas no Brasil*. Revista Info Legislativa, Brasília, a. 29, n. 113, jan/mar., 1992.

MARCONI, Nelson. A Gestão de Recursos Humanos no Governo Federal: Diagnóstico e Proposta. Digesto Econômico, v. 457, p. 80-98, 2010.

O'CONNEL, Fiona; McCAFFREY, Ray. *Judicial Appointments in Germany and the United States*. Disponível em: <<http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/publications/2012/justice/6012.pdf>>. Acesso em: 07/05/2017.

RIBEIRO, Diógenes V. Hassan. *Uma ponte entre Zaffaroni, Ferrajoli e Ost – A construção do modelo de juiz democrático contemporâneo (e constitucional) na sociedade hipercomplexa*. Disponível em: <<http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/199/135>>. Acesso em: 11/04/2017.

RICUPERO, Bernardo, *Sete lições sobre as interpretações do Brasil*. Alameda, São Paulo, 2008.

RODRIGUES, Haroldo. *Os novos perfis da magistratura e do poder judiciário*. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/26583/aula_inaugural_cursos_pos_graduacao.pdf>. Acesso em: 11/04/2017.

SADEK, M. T. *Poder Judiciário: Perspectivas de Reforma*. Opinião Pública (UNICAMP), Campinas, v.10, n.1, 2004.

SOUSA, Jersé de. *A Gramática Social da Desigualdade Brasileira*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n54/a05v1954.pdf>>. Acesso em: 10/05/2017.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SÃO PAULO. Constituição (1989). *Constituição do Estado de São Paulo*. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 6 out. 1989.

SÃO PAULO. Lei Complementar n 709, de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

SETTON, Maria de Graça Jacintho. A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n20/n20a05>>. Acesso em: 06/03/2017.

TAYLOR, M. *Judging policy: courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford University Press, 2008.

TRETTEL, Rodrigo. Os condicionantes institucionais dos privilégios do Judiciário no Brasil: leis e costumes. São Paulo: GVPesquisa/CNPq, 2017.

WEBER, Max. *A Política como Vocação*. In: WEBER, Max. *Ciência e Política, Duas Vocações*. São Paulo: Editora Cultrix, 1996. p. 53-124.

WEFFORT, Francisco C (Org.). *Os clássicos da política*. 10. ed. São Paulo: Ática, 2001

YIN, Robert K.. *Case Study Research: Design and Methods, Applied Social Research Methods Series*, 3rd. ed., vol. 15, Sage Publications, London, 2003.