

FORMAÇÃO DE MAGISTRADOS NO BRASIL: UM MODELO EDUCATIVO INSTITUCIONAL EM CONSTRUÇÃO APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988*

Graça Maria Borges de Freitas**

1 IMPORTÂNCIA DO TEMA

Por diversos fatores e sob distintas perspectivas, o tema da formação de magistrados tem sido apontado como uma das questões prioritárias a serem enfrentadas para responder aos desafios impostos ao Judiciário na sociedade contemporânea.

Um dos motivos do interesse pelo tema é o aumento da litigiosidade e da complexidade das demandas ocorridas a partir dos anos de 1980, decorrentes de alterações sociais, políticas e econômicas que transformaram as estruturas do Estado e da sociedade e deslocaram para o Judiciário¹ conflitos que antes eram resolvidos em outros espaços públicos ou privados.

As transformações do Estado geraram, ainda, novos conflitos jurídicos, entre os quais aqueles decorrentes de problemas relativos à efetividade dos direitos sociais, precarizados pela desregulamentação neoliberal, e trouxeram novos litigantes, mais poderosos economicamente, como as empresas oriundas dos processos de privatização da economia.

A centralidade ocupada pelo Judiciário decorreu, também, de um maior protagonismo dos novos movimentos sociais² e, no Brasil, da ampliação dos direitos inscritos na Constituição de 1988³, gerando expectativas quanto às possibilidades deste Poder de garantir a realização de direitos previstos nas leis e na Constituição.

* Artigo originalmente publicado na Revista da ENM, Ano II, N. 4, outubro/2007 (Número especial em homenagem a Sálvio de Figueiredo Teixeira), aqui revisto e ampliado. Parte das reflexões aqui constantes foram objeto da dissertação de mestrado da autora: "A FORMAÇÃO DO JUIZ: Papel, limites e desafios das Escolas de Magistratura na sociedade brasileira contemporânea".

** Juíza do Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, graduada em Direito e Pedagogia pela UFBA e Mestre em Direito Constitucional pela UFMG. É Coordenadora Acadêmica da Escola Judicial do TRT da 3ª Região, Presidente do Conselho Nacional de Escolas da Magistratura do Trabalho (CONEMATRA) e membro da comissão de ensino jurídico da Escola Nacional da Magistratura (ENM), vinculada à AMB.

¹ Nesse sentido, apontamos, entre outros, os estudos relativos à judicialização da política e das relações sociais no Brasil (VIANNA *et al.*, 1999) e judicialização das relações familiares (SIFUENTES, 2004). Ver também Araújo (2004).

² Santos (2000b) e Faria (1991) apontam que, ao lado do Estado, os novos movimentos sociais tornaram-se uma nova esfera pública no paradigma do Estado Democrático de Direito, que aponta para a substituição de um modelo de democracia representativa por uma democracia participativa. Tais movimentos adotam perspectiva de ação distinta daquela dos antigos movimentos sociais (especialmente, dos sindicatos e partidos políticos), pois suas lutas são setoriais, entre as quais podemos citar: o acesso à moradia e terra, a preservação do meio ambiente, a luta contra discriminação decorrente de sexo, cor ou orientação sexual.

³ Além da positivação de muitos direitos individuais, políticos e sociais, a Constituição ampliou a estrutura do Poder Judiciário e do Ministério Público e valorizou o papel da Advocacia e Defensoria Pública. A criação de Juizados Especiais Cíveis também representou importante fator de ampliação do acesso à justiça pela população mais pobre nas causas de pequeno valor.

A transnacionalização da economia e o interesse do capital na estabilidade das instituições do Estado, na homogeneidade do direito em matérias de interesse econômico e na previsibilidade das decisões judiciais, fizeram com que a reforma do Judiciário e, em seu bojo, a criação de Escolas Judiciais, passasse a ser uma bandeira também dos defensores da economia de mercado, nos termos das regras do chamado “segundo consenso de Washington”⁴, questão que aparece nas propostas do Banco Mundial para a reforma do Judiciário na América Latina e no Caribe (CANDEAS, 2003) e que deve ser objeto de atenção em face da ênfase dada aos valores da “previsibilidade das decisões” e “cumprimento dos contratos” pelas instituições internacionais que difundem os parâmetros da agenda econômica global.

A par disso, estudiosos da Sociologia do Direito e da Sociologia das Profissões têm se referido também à importância do tema.

Nesse contexto, Santos (2000a, p. 37) chama a atenção para os riscos do despreparo da magistratura na sociedade atual⁵ e põe em relevo (2000b, p.181) a importância dos sistemas de formação e recrutamento de magistrados e a necessidade, hoje, de uma magistratura “culturalmente esclarecida”, isto é, com um certo “distanciamento crítico” e “prudente vigilância pessoal no exercício das suas funções”, destacando, em relação à formação dos magistrados:

[...] a necessidade urgente de os dotar de conhecimentos culturais, sociológicos e econômicos que os esclareçam sobre as suas próprias opções pessoais e sobre o significado político do corpo profissional a que pertencem, com vista a possibilitar-lhes um certo distanciamento crítico e uma atitude de prudente vigilância pessoal no exercício das suas funções numa sociedade cada vez mais complexa e dinâmica. (2000b, p.174)

Assim, no momento em que são criadas as Escolas Nacionais de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados no Brasil (ENFAM e ENAMAT), o tema da formação de magistrados tem muitos desafios a enfrentar, entre os quais o de definir o próprio papel político-institucional das Escolas de Magistratura no ordenamento jurídico brasileiro, questão sobre a qual faremos algumas considerações a seguir.

⁴ O novo consenso formado a partir do final dos anos de 1990 prega que a eficácia do modelo econômico proposto depende de um Estado forte e com instituições sólidas e eficazes, atuando em “parceria” com o mercado. O Judiciário é considerado fundamental nesse processo, pois é ele que vai julgar a aplicabilidade dos contratos e das novas leis de ajuste da economia, de modo que sua estabilidade e sua previsibilidade importam em maior possibilidade para o investidor de calcular o risco de “aportar recursos” no país. Nesse sentido, ver Candeas (2003).

⁵ Segundo Santos,

Como interpreta mal a realidade, o magistrado é presa fácil de idéias dominantes, porque não tem idéias próprias sobre isso. Aliás, segundo a cultura dominante, não tem que as ter, tem é que aplicar a lei. Obviamente que, não tendo idéias próprias, tem que ter algumas idéias, mesmo que pense que não as tem. São idéias dominantes que, em Portugal, são as idéias de uma classe política muito pequena, de formadores de opinião, também muito pequena, e de uma grande concentração dos meios de comunicação social. E é aí que se cria um senso comum muito restrito no qual se analisa a realidade.

2 MODELOS DE SELEÇÃO E FORMAÇÃO DE MAGISTRADOS

Os sistemas de seleção e formação de magistrados não são estanques historicamente e possuem peculiaridades locais ligadas à tradição jurídica adotada no país e à formação histórica da organização do Estado e, como adverte Sagües (1998:7), “[...] *no constituyen instancias neutras o politicamente esterilizadas*”.⁶

Sobre essa questão Fix-Fierro (1998: 9-10) afirma que:

[...] *la definición de la adecuada preparación y selección de los juzgadores no está exenta de aspectos institucionales y políticos que inciden de manera clara y definitiva en la concepción de lo que es y debe ser una escuela judicial. No aceptar esta incidencia sólo puede tener por resultado, en el mejor de los casos, una institución de enseñanza jurídica más, y no el semillero de los funcionarios que tendrán a su cargo una de las funciones centrales y más delicadas del Estado de derecho [...]*.⁷

Os principais tipos de seleção ainda hoje existentes são: a eleição popular; a livre nomeação pelo Executivo; a livre nomeação pelo Judiciário; a nomeação pelo Executivo condicionada à proposta de outros poderes; a nomeação pelo Executivo condicionada à aprovação pelo Legislativo; e o concurso público (BANDEIRA; 2002, p. 3; e TEIXEIRA; 1999, p. 19).

Os modelos de formação, por sua vez, também se diferem entre os vários países. Podem ser realizados apenas em universidades; pelo Estado, após a conclusão da graduação universitária e antes do ingresso na carreira judicial (caso da Alemanha); por órgão do Poder Judiciário ou Ministério da Justiça, após exame de seleção para ingresso na carreira judicial, em Escolas Judiciais ou não.

Na literatura europeia⁸, ao tratar-se dos modos de seleção e formação de magistrados, costuma-se apontar a existência de dois grandes modelos: o “burocrático” e o “profissional”, que seriam os modelos adotados, respectivamente, nos países da tradição romanista (ou do *civil law*) e naqueles de tradição do *common law*.

As principais características dos modelos apontados é que, pelo modelo dito “burocrático”, o juiz é inserido num corpo “funcionarial”, com perfil generalista, na maioria das vezes, ainda jovem, passando a fazer parte de uma carreira judicial a ser exercida por muitos anos e na qual ocupará distintos postos até ascender aos níveis superiores da mesma carreira.

⁶ “[...] não constituem instâncias neutras ou politicamente estéreis.” (Tradução nossa).

⁷ “[...] a definição da adequada preparação e seleção dos julgadores não está isenta de aspectos institucionais e políticos que incidem de maneira clara e definitiva na concepção do que é e deve ser uma escola judicial. Não aceitar essa incidência só pode ter por resultado, no melhor dos casos, uma instituição de ensino jurídico a mais, e não o sementeiro dos funcionários que terão a seu cargo uma das funções centrais e mais delicadas do Estado de direito [...]” (Tradução nossa). Héctor Fix-Fierro é pesquisador do Instituto de investigações jurídicas da Universidade Autônoma do México na área de Sociologia do Direito e Sociologia das profissões jurídicas, e responsável pela apresentação do número 5 dos *Cuadernos para la reforma de la justicia* (FIX-FIERRO, 1998).

⁸ Nesse sentido, ver, entre outros, Guarnieri (2001), Pederzoli (2001a; 2001b), Oberto (2003) e Jimenez Asensio (2001).

Nesse sistema, a seleção, geralmente, é feita por concurso e não se exige do candidato notório saber jurídico ou grande experiência de prática forense. A formação se realiza após o concurso, em uma Escola Judicial ou noutro órgão encarregado dessa função.

Tal sistema tem a vantagem de eliminar a influência política das nomeações e criar mecanismo para suprir eventuais défices de formação e experiência dos jovens bacharéis, sendo também vantajoso no que concerne ao oferecimento de formação específica para o desempenho da função jurisdicional.

Nas magistraturas ditas “profissionais”, por sua vez, os magistrados, normalmente, são indicados para assumir um posto específico da carreira, por eleição ou por designação política do Poder Executivo, do Legislativo ou de ambos.

Em geral, devem ser indicados entre juristas possuidores de notório saber, reconhecidos por meio da sua atuação nas lides forenses, caso da Inglaterra, ou, também, pelo destaque como juristas em universidades, hipótese mais comum nos Estados Unidos.

Nesse caso, por se tratar de pessoas supostamente já preparadas para o exercício do cargo, não se realiza a formação inicial em Escolas Judiciais, embora possa haver sistemas de formação permanente, como ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos.

No Brasil, a realização da seleção por meio de concurso público aproxima o modelo brasileiro dos sistemas denominados “burocráticos”. Todavia, considera-se que, mais do que relação com o sistema jurídico adotado pelo país, os critérios de seleção e formação de magistrados dizem respeito ao lugar e ao papel que ocupa o Poder Judiciário na organização do Estado.

O ordenamento jurídico brasileiro possui institutos específicos que o diferenciam da maioria dos ordenamentos europeus e latino-americanos, de modo que será preciso analisar o papel das Escolas Judiciais no Brasil em função do seu modelo constitucional de magistratura para evitar-se a importação inadequada de institutos relacionados à formação dos seus membros, como analisaremos a seguir.

3 A LEGITIMAÇÃO DAS ESCOLAS DE GOVERNO E DAS ESCOLAS DE MAGISTRATURA NO CENÁRIO JURÍDICO NACIONAL A PARTIR DE 1988

O reconhecimento das Escolas de Governo pela Emenda Constitucional n. 19/98 e a introdução das Escolas Nacionais de Magistratura no âmbito dos Tribunais Superiores no Brasil representam uma aproximação do nosso modelo de aperfeiçoamento de carreiras públicas do modelo francês, no que tange à existência de um sistema próprio de formação pública em serviço.

Isso não é novidade no Brasil, pois já era aplicado às carreiras diplomáticas, por meio do Instituto Rio Branco, desde 1945, e a outras carreiras federais vinculadas ao Poder Executivo, por meio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e da Escola de Administração Fazendária (ESAF), entre outras instituições semelhantes de âmbito nacional ou regional.

A novidade introduzida na nossa Constituição diz respeito, por um lado, ao reconhecimento dessas Escolas de Governo e ao estímulo à sua criação no âmbito da Administração Pública, conforme nova redação do § 3º do art. 39 do capítulo que rege o regime jurídico dos servidores públicos civis, e, por outro, à admissão

desse modelo de Escolas no seio do Poder Judiciário (arts. 111-A, § 2º, inciso I e 105, parágrafo único, inciso I), cuja formação dos seus membros, até antes de 1988, não era regulada por norma de âmbito federal, salvo por dispositivos esparsos da Lei Complementar n. 35/79 (LOMAN), entre os quais o que permite o afastamento do magistrado para cursos, sem prejuízo dos seus vencimentos (art. 73, I).

A ausência de referência às Escolas de Magistratura nas normas constitucionais que regiam a seleção e formação de magistrados no Brasil fazia com que o nosso sistema de formação judicial fosse mais similar ao modelo “americano”, citado, normalmente, como contraponto ao modelo “francês” de formação dos agentes públicos, cuja característica é a de ser feita “[...] no mesmo espaço de formação técnica e profissional do setor privado [...]” (RIBEIRO, 2003, p. 131)⁹, salvo por iniciativas espontâneas de alguns tribunais estaduais ou regionais, que passaram a fornecer formação inicial e permanente aos seus magistrados, por meio de Escolas Judiciais criadas em seu âmbito.¹⁰

Ao expor, em linhas gerais, as características dos sistemas de formação das carreiras públicas, tomando como referência genérica o sistema “francês” e o “americano”, Ribeiro (2003, p. 131-132) expõe da seguinte forma as críticas que se fazem aos dois sistemas e as vantagens de um sistema público específico de formação:

Os críticos do sistema francês entendem que uma formação específica afastaria os servidores públicos da sociedade, induzindo a administração a adotar conceitos herméticos, tornando-a uma “torre-de-marfim”, de acesso restrito a alguns tecnocratas. Essa crítica, vinculada à defesa dos valores democráticos, também se preocupa com a eficiência, posto que seria melhor para a administração pública compartilhar dos conhecimentos técnicos e científicos produzidos pelo conjunto da sociedade, o que colaboraria para combater o que se considera notória ineficiência dos meios gerenciais públicos.

Os defensores do modelo de formação específica dos servidores civis dizem, como contra-argumento, que a atividade da administração pública possui características específicas. Para esta corrente, dados os poderes reconhecidos aos órgãos do Estado, mesmo quando estes exercem atividades a princípio iguais às exercidas por particulares, os efeitos produzidos são totalmente diferentes. Por causa disso, mais do que tentar substituir a formação técnica e científica produzida pela sociedade, trata-se de complementá-la, por força das características específicas da administração pública, o que justifica a necessidade das Escolas de Administração Pública ou, ainda, das Escolas de Governo.

⁹ Exceção feita às carreiras militares cuja formação, nos dois sistemas, dá-se em Academias ou Escolas específicas.

¹⁰ Cita-se, por exemplo, a Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes, criada pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em 1975, e a Escola Judicial do TRT da 3ª Região, criada em setembro de 1988, pioneiras em seus respectivos segmentos. Houve, por outro lado, antes disso, a criação de Escolas no âmbito de associações de magistrados, como ocorreu com a Associação de Juízes do Rio Grande do Sul (AJURIS) e a Associação de Magistrados Brasileiros (AMB), cujos exemplos foram seguidos por muitas associações de magistrados. Tais escolas, por vezes, atuam em parceria com as Escolas institucionais ou as substituem, nos Tribunais que não as possuem.

As Escolas de Magistratura previstas na Constituição fazem parte, portanto, da opção do poder público brasileiro de instituir sistemas específicos de formação para as carreiras públicas, especialmente para as carreiras de Estado. Essas Escolas, todavia, não são o único espaço reconhecido de formação do magistrado, prevalecendo, no nosso sistema, a valorização concorrente da formação obtida no sistema regular de ensino, mediante a possibilidade de reconhecimento de cursos realizados em outras instituições e de afastamentos remunerados para estudo, matérias cuja regulamentação deverá ser objeto de reflexão, em breve, pelas Escolas Nacionais e pelo Conselho Nacional de Justiça.

A opção de criar Escolas institucionais reconhecidas constitucionalmente não poderá, portanto, ser recebida como transposição de um certo modelo de magistratura para o Brasil. As Escolas Judiciais têm de ser pensadas no nosso país como *locus* criado para aperfeiçoar o modelo de Magistratura Democrática de Direito vigente no país, segundo a classificação de Zaffaroni (1993)¹¹, aliada a uma magistratura concebida constitucionalmente como um poder político-institucional (SAGÜES, 1998)¹², o que é um desafio dos mais instigantes para o Judiciário brasileiro hoje e uma oportunidade que se abre a este Poder de criar, no seu interior, um espaço permanente e crítico de reflexão e aprimoramento.

4 PECULIARIDADES DO SISTEMA DE FORMAÇÃO DE MAGISTRADOS NO BRASIL

Pensar a formação de magistrados no Brasil importa em reconhecer que a magistratura brasileira tem algumas peculiaridades que trazem desafios específicos para a organização de sua formação, entre essas peculiaridades, citamos:

- organização Judiciária complexa com distintos ramos, dotados de competências diferenciadas e organizados em carreiras específicas;
- organização federativa do país e sua grande extensão territorial, com significativas diferenças regionais;
- existência de tribunais estaduais e regionais, administrativamente autônomos, responsáveis pela seleção de seus magistrados;

¹¹ Nesse modelo de magistratura, segundo Zaffaroni, além de se garantir a seleção dos juizes por critério técnico-jurídico, mediante concurso público, cumprem-se os requisitos da independência interna e externa, por meio da transferência do governo do Judiciário a um órgão distinto do Executivo e do Supremo Tribunal, integrado por uma maioria de juizes e uma minoria de juristas independentes, designados por representação popular. No Brasil, em face da independência do Judiciário em relação aos demais poderes, da seleção de magistrados por concurso público, da autonomia administrativa dos tribunais e da instituição de órgão de autogoverno, consideramos que o Poder Judiciário superou o modelo de magistratura técnico-burocrática referido por Zaffaroni.

¹² Tal característica decorre da possibilidade de este Poder declarar a inconstitucionalidade das leis e de fazer efetivas as garantias dos cidadãos diante de abusos dos Poderes do Estado. Portanto, de neutralizar ou controlar, em alguma medida, os atos oriundos do Legislativo, do Executivo e do próprio Judiciário. Esse modelo de Judiciário deriva do constitucionalismo americano e, como ressalta Sagüés (1998), teve esse entendimento consagrado a partir do célebre caso "Marbury X Madison".

- coexistência de Escolas Nacionais e Escolas Regionais para os ramos distintos das carreiras e de dois sistemas reconhecidos de aperfeiçoamento para a carreira: o institucional (Escolas Judiciais) e o regular de ensino (Universidades), que precisam ser considerados num projeto nacional de formação;
- seleção dos magistrados baseada no critério exclusivo do concurso público de provas e títulos, com formação inicial, em regra, não seletiva;
- existência de um período de vitaliciamento para confirmação do magistrado no cargo;
- frequência e aproveitamento em cursos de aperfeiçoamento, não obrigatórios, em regra, mas previstos como requisitos para promoção por mérito na carreira;
- sistema de controle de constitucionalidade difuso que faz de todo juiz brasileiro um juiz constitucional.

Em razão das peculiaridades do sistema nacional de seleção de magistrados, considero que a função constitucional das Escolas de Magistratura é a formação dos membros da carreira ou daqueles que se encontrem em processo de seleção, caso haja instituição de cursos de preparação oficiais¹³, previstos como etapa do processo seletivo.

Embora não haja consensos a tal respeito, considero que a preparação de candidatos ao concurso só deve ser objeto de ocupação das Escolas Judiciais se houver finalidade pública nessa tarefa. Isso pode ocorrer, por exemplo, com o oferecimento de cursos ou bolsas de estudo como política afirmativa para correção de desigualdades sociais ou econômicas no acesso à carreira¹⁴, sob pena de criação de um filtro indireto e elitista para o acesso à magistratura, sem respeito ao princípio da isonomia previsto na Constituição.

Cabe salientar que, nessa questão, a situação brasileira é distinta daquela de muitos países latino-americanos, como Argentina e Uruguai, nos quais não existe o concurso público como mecanismo de acesso à carreira judicial onde a realização dos cursos de preparação à magistratura, nas Escolas Judiciais, funciona como pré-requisito de qualificação do advogado para ocupar um posto de juiz.

Nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil, caberá às Escolas Nacionais da Magistratura (art. 111-A, § 2º, inciso I, e art. 105, parágrafo único, I, da Constituição) regulamentar os cursos oficiais para ingresso e promoção na carreira.

¹³ Essa questão foi objeto de recente resolução da ENFAM (Resolução 01/07, de 17.09.07). Pelas repercussões possíveis na carreira dos candidatos já detentores de cargos ou empregos públicos ou privados (possibilidade de acumulação de vencimentos, retorno ao cargo ou emprego de origem em caso de reprovação no processo seletivo, etc.), considero que a matéria seria mais adequadamente tratada se regulada por meio de lei complementar.

¹⁴ Nesse sentido, cita-se a relevante experiência brasileira do Instituto Rio Branco na concessão de bolsas de estudo para candidatos afrodescendentes ou da Escola Nacional de Magistratura francesa no recente oferecimento de curso preparatório gratuito e com o fornecimento de bolsas de manutenção para 15 candidatos carentes que pretendam o acesso àquela Escola.

A ENAMAT - Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho - já realiza diretamente parte da tarefa formativa dos novos membros da carreira (formação nacional mínima comum), além de ser o órgão que regulamentará o sistema nacional de formação e aperfeiçoamento de magistrados do trabalho, hoje em fase de implantação. A ENFAM - Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, por sua vez, tem a tarefa de regulamentar o sistema de formação de toda a magistratura federal e dos estados, cuja diversidade e amplitude trazem para essa Escola um desafio ainda maior.

Para que as Escolas Nacionais e Regionais possam realizar a tarefa de motor de mudança e aperfeiçoamento institucional do Poder Judiciário, elas necessitam funcionar com autonomia didática e administrativa e de modo frouxamente articulado, horizontal e verticalmente, evitando-se o estabelecimento de hierarquias rígidas e a centralização excessiva em nível nacional que impeça o florescimento de novas idéias e a construção de alternativas mais adequadas às necessidades regionais.

Por se tratar de Escola de cunho institucional e destinada à formação de membros de uma carreira de Estado, os parâmetros que nortearão a atuação das Escolas Judiciais devem ser buscados na Constituição brasileira.

A valorização do papel constitucional do juiz e o fortalecimento dos princípios do Estado Democrático de Direito devem perpassar toda a formação do magistrado, a fim de que os princípios fundantes da ordem jurídica nacional sejam reafirmados pelo juiz a cada vez que aplicar o direito a um caso concreto.

O conhecimento de experiências internacionais e regionais pode servir às Escolas Nacionais para dimensionar a complexidade da sua tarefa, sem o desperdício da experiência acumulada.

Além disso, considerando a enorme diversidade regional brasileira e a tensão política entre poder central e poder local, constitutiva da organização do Estado brasileiro desde a sua origem, é preciso criar mecanismos de freios e contrapesos no sistema nacional de formação, a fim de equilibrar a necessidade de uma base nacional comum formativa, que crie uma identidade comum da magistratura nacional e elimine eventuais distorções locais, com o respeito às peculiaridades regionais e à autonomia administrativa dos Tribunais. Isso pode ser obtido por meio de mecanismos de consulta e participação das Escolas Regionais e Tribunais nas questões a serem regulamentadas em nível nacional em matéria de seleção e formação de magistrados, sem prejuízo da participação de outros atores.

Também é necessário estar atento às pressões globais que influenciam as políticas de reforma dos Judiciários, principalmente em se tratando de interesses regidos por ditames econômicos que possam colidir com princípios constitucionais que regem a organização do Estado Democrático de Direito no Brasil.

Assim, para que as Escolas funcionem como mecanismo de mudança da cultura institucional e de aprimoramento do Poder Judiciário, elas precisam ser organizadas de forma a criar um ambiente institucional de reflexão que possibilite que as mudanças ocorram e isso somente poderá acontecer em um sistema que seja articulado sem rigidez hierárquica. Para isso, proponho, a fim de contribuir com a reflexão sobre o tema, que as Escolas Judiciais, em todos os seus níveis, sejam organizadas com base nos seguintes princípios:

- autonomia didático-administrativa e de gestão financeira que permita a formulação e aprovação dos seus programas pedagógicos e realização dessas atividades sem interferência de outras instâncias administrativas da instituição no que tange aos aspectos didático-pedagógicos dos seus cursos;

- elaboração de um projeto pedagógico que seja objeto de um repensar coletivo com a participação dos afetados pela formação. Esse projeto deve levar em conta os princípios constitucionais que regem a carreira da magistratura, o Poder Judiciário e o Estado Democrático de Direito e, como uma Constituição deve, ao mesmo tempo, legitimar e limitar a atuação institucional da Escola;

- organização das Escolas de modo frouxamente articulado e que garanta sua descentralização horizontal e vertical e o respeito às autonomias regionais. Isso, para permitir o surgimento de novas idéias para o que é necessário não reproduzir a estrutura hierarquizada dos Tribunais;

- para estar abertas à renovação institucional, as Escolas devem privilegiar a lógica do funcionamento em rede. Nesse sentido, propõe-se que a estrutura do Sistema Nacional de Formação dos Magistrados observe a articulação e cooperação entre as Escolas Regionais e entre estas e a Escola Nacional;

- o trabalho em rede deve possibilitar, também, a aproximação entre Judiciário e outros agentes públicos e sociais, bem como a aproximação com a Universidade a fim de que se desenvolva uma cooperação em via de mão-dupla que permita, ao mesmo tempo, a formação permanente dos magistrados e a formação complementar dos bacharelados em Direito;

- as Escolas de Magistratura devem ser financiadas com recursos públicos destinados especificamente a tal fim, sem prejuízo da realização de parcerias e convênios interinstitucionais com organismos nacionais ou internacionais que realizem funções de interesse compatível com os fins do Judiciário;

- quanto à cooperação interinstitucional, deve-se evitar a cooperação com organismos de financiamento internacional que imponham restrição à autonomia da Escola, seja por meio do estabelecimento de condições e critérios teórico-metodológicos, seja pela escolha de conteúdos e instrutores. Tal cuidado deve ser observado para evitar-se a utilização das Escolas para obtenção de propósitos alheios aos interesses do Judiciário e voltados aos interesses do órgão financiador. Assim, a fonte pública de financiamento da formação de magistrados é fundamental para a autonomia das Escolas e independência do Judiciário;

- no que tange à gestão da Escola, deve ser observada a ampla representatividade dos seus dirigentes, com magistrados integrantes de todos os níveis da carreira, os quais, pelo menos em parte, devem ser escolhidos de modo democrático e que permita a participação daqueles que serão afetados pela sua atuação;

- em relação ao processo formativo, deve ser privilegiado o trabalho do magistrado como ponto de partida para a elaboração dos programas, os quais devem ser organizados observando o protagonismo do aluno, a variedade e a adequação das práticas pedagógicas aos objetivos dos cursos e a busca da superação das dicotomias teoria-prática, parte-totalidade, disciplinaridade-interdisciplinaridade.¹⁵

¹⁵ Atualmente esses são os princípios em discussão para a construção dos projetos pedagógicos das Escolas de Magistratura integrantes da rede de Escolas que é o CONEMATRA, trabalho que vem sendo feito sob a orientação da Pedagoga do Trabalho Prof^a Acácia Kuenzer.

Considero, portanto, que as Escolas de Magistratura funcionando no interior dos Tribunais com autonomia e projetos pedagógicos competentes e baseados nos princípios constitucionais que regem o Estado Democrático de Direito no Brasil são fundamentais para propiciar o aperfeiçoamento do Poder Judiciário e do exercício da função jurisdicional.

A instituição das Escolas Nacionais da Magistratura no ordenamento jurídico brasileiro deve, portanto, receber a atenção devida para que possam desempenhar a relevante tarefa que lhes é confiada pela Constituição e que pode resultar na construção de um Judiciário mais eficiente e efetivo¹⁶, em prol do cidadão.

5 REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Gisele Silva. Participação através do direito: a judicialização da política. *In*: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8., 2004, Coimbra. Estado, nação, direito e democracia. Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 2004. Disponível em: <www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/GiseleSilvaAraujo.pdf>. Acesso em: 28.fev.2006.
- BANDEIRA, Regina Maria Groba. Seleção dos magistrados no direito pátrio e comparado: viabilidade legislativa de eleição direta dos membros do Supremo Tribunal Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em: <www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema6/pdf/200366.pdf>. Acesso em: 07.jan.2006.
- CANDEAS, Ana Paula Lucena Silva. Juízes para o mercado?: os valores recomendados pelo Banco Mundial para os judiciários nacionais. 2003. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, Brasília, 2003.
- _____. Valores e Judiciários. Os valores recomendados pelo Banco Mundial para os judiciários nacionais. *Revista Cidadania e Justiça da AMB*, ano 7, n. 13, 1. sem. 2004, p. 17-39.
- FARIA, José Eduardo (Org.). *Justiça e conflito*: os juízes em face dos novos movimentos sociais. São Paulo: RT, 1991.

¹⁶ Os conceitos de “eficiência” e “efetividade” são tratados aqui com base em Sander (1978, p.11-14) segundo o qual eficiência é [...] o critério administrativo que revela a capacidade real de produzir o máximo com o mínimo de recursos, energia e tempo [...]. Nesse sentido, a administração para a eficiência mede-se por “[...] critério de desempenho instrumental extrínseco, de natureza econômica, medido em termos de capacidade administrativa para alcançar um elevado grau de produtividade [...]”. O conceito de “efetividade”, por sua vez, traz em seu bojo o sentido de realização. Efetivo, conforme Sander (1978:13), significa “[...] real, verdadeiro, que causa efeito concreto [...]”. Seu sentido está relacionado, portanto, às demandas externas. Para o autor (1978:14) “A efetividade é um critério substantivo, enquanto a eficácia e a eficiência são critérios instrumentais [...]”.

- FIX-FIERRO, Héctor; FRIEDMAN, Lawrence M.; PERDOMO, Rogelio Pérez. *Culturas jurídicas latinas de Europa y América en tiempos de globalización*. México-DF: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- FIX-FIERRO, Héctor. Este número. In: SAGÜÉS, Nestor Pedro. *Las Escuelas Judiciales*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1998 (*Cuadernos para la Reforma de la Justicia*, 5), p. 8-12.
- GUARNIERI, Carlo. *El acceso a la magistratura: problemas teóricos y análisis comparado*. In: JIMÉNEZ ASENCIO, Rafael (Coord.). *El acceso a la función judicial: estudio comparado*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2001, p. 20-39. (*Manuales de Formación Continuada*, 13).
- HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1987.
- JIMÉNEZ ASENCIO, Rafael. *El acceso a la judicatura en España: evolución histórica, situación actual y propuestas de cambio*. In: JIMÉNEZ ASENCIO, Rafael (Coord.). *El acceso a la función judicial: estudio comparado*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2001, p. 115-269. (*Manuales de Formación Continuada*, 13).
- LUHMANN, Niklas. *La costituzione come acquisizione evolutiva*. In: ZAGREBELSKY, Gustavo; PORTINARO, Pier Paolo; LUTHER, Jörg (Orgs.). *Il futuro della costituzione*. Torino: Einaudi, 1996, p. 83-128.
- OBERTO, Giacomo. *Recrutement et formation des magistrats en Europe: etude comparative*. Strasbourg: Conseil de l'Europe, 2003.
- PEDERZOLI, Patricia. *El acceso a las profesiones legales en la República Federal de Alemania*. In: JIMÉNEZ ASENCIO, Rafael (Coord.). *El acceso a la función judicial: estudio comparado*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2001a, p. 57-80. (*Manuales de Formación Continuada*, 13).
- _____. *El sistema italiano de selección de jueces. Situación y perspectivas de futuro*. In: JIMÉNEZ ASENCIO, Rafael (Coord.). *El acceso a la función judicial: estudio comparado*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2001b, p. 81-114. (*Manuales de Formación Continuada*, 13).
- RIBEIRO, Wladimir António. *As Escolas de Governo e o "novo Direito Administrativo"*. In: CARNEIRO, José Mário Brasiliense; AMORIM, Alexandre (Orgs.). *Escolas de Governo e Gestão Municipal*. São Paulo: Oficina Municipal, julho 2003.
- SAGÜÉS, Nestor Pedro. *Las Escuelas Judiciales*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1998 (*Cuadernos para la Reforma de la Justicia*, 5).
- SANDER, Benno. *Administração da Educação no Brasil: é hora da relevância*. *Revista Educação Brasileira*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 9-27, 1º sem., 1978.

- SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Direito e Justiça: a função social do judiciário*. São Paulo: Ática, 1989.
- _____. Que formação para os magistrados nos dias de hoje? ENCONTRO SOBRE RECRUTAMENTO, SELECÇÃO E FORMAÇÃO DE MAGISTRADOS, 2000, Lisboa. *Que formação para os magistrados hoje?* Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, 2000a.
- _____. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2000b.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (Dir. Científico); GOMES, Conceição (Coord); PEDROSO, João (Coord.). O Recrutamento e a formação de magistrados: uma proposta de renovação. Observatório Permanente da Justiça Portuguesa - Centro de Estudos Sociais. Faculdade de Economia - Universidade de Coimbra, Coimbra, 2001, 2 v.
- SIFUENTES, Mônica. Judicialização dos conflitos familiares. *Revista Cidadania e Justiça da AMB*, ano 7, n. 13, 1º sem., 2004, p. 153-155.
- TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Org.). *O juiz: seleção e formação do magistrado no mundo contemporâneo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- VIANNA, Luiz Werneck *et al.* *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Dimensión política de un poder judicial democrático. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo: v. 1, n. 4, p. 19-46, out.-dez., 1993.
- _____. *Poder judiciário: crises, acertos e desacertos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.