

|                           |                                                                                                                               |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Título do capítulo</b> | CAPÍTULO 13 – ESTATATIVISMO INSTITUCIONAL E OS EPISÓDIOS EM TORNO DAS CAUSAS DA MAGISTRATURA DE PRIMEIRA INSTÂNCIA BRASILEIRA |
| <b>Autores(as)</b>        | Marcilene Isaira Baia do Nascimento<br>João Paulo Dias                                                                        |
| <b>DOI</b>                | <a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5/capitulo13">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5/capitulo13</a> |

|                          |                                                                                                         |
|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Título do livro</b>   | POLÍTICAS PÚBLICAS E USOS DE EVIDÊNCIAS NO BRASIL: CONCEITOS, MÉTODOS, CONTEXTOS E PRÁTICAS             |
| <b>Organizadores(as)</b> | Natália Massaco Koga<br>Pedro Lucas de Moura Palotti<br>Janine Mello<br>Maurício Mota Saboya Pinheiro   |
| <b>Volume</b>            | -                                                                                                       |
| <b>Série</b>             | -                                                                                                       |
| <b>Cidade</b>            | Brasília                                                                                                |
| <b>Editora</b>           | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)                                                         |
| <b>Ano</b>               | 2022                                                                                                    |
| <b>Edição</b>            | 1ª                                                                                                      |
| <b>ISBN</b>              | 978-65-5635-032-5                                                                                       |
| <b>DOI</b>               | <a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5</a> |

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## ESTATATIVISMO INSTITUCIONAL E OS EPISÓDIOS EM TORNO DAS CAUSAS DA MAGISTRATURA DE PRIMEIRA INSTÂNCIA BRASILEIRA<sup>1</sup>

Maricilene Isaira Baia do Nascimento<sup>2</sup>

João Paulo Dias<sup>3</sup>

*O primeiro grau de jurisdição é a porta de entrada da Justiça. É a linha de frente, a vanguarda do Judiciário. É, no mais das vezes, o único ponto de contato entre o cidadão e o Judiciário. É onde o serviço da Justiça é visualizado, é sentido, é sonhado e concretizado. É a face da Justiça que se perpetua no imaginário dos milhares de homens e mulheres que anualmente a ela se socorrem. (...). É premente a necessidade de conferir um novo olhar ao primeiro grau. É preciso direcionar os olhos e as atenções para a porta de entrada da Justiça<sup>4</sup>*

### 1 INTRODUÇÃO

“[N]ós, do CNJ, o presidente Gilmar Mendes, os conselheiros, nós todos sabemos que nós estamos vivendo num país de extrema, profunda, injusta e odiosa desigualdade social. E as desigualdades também estão inseridas no âmbito do Poder Judiciário!” (CNJ, 2008a), exclamou o então ministro Gilson Dipp, corregedor nacional do CNJ, no II Encontro Nacional do Poder Judiciário, em fevereiro de 2009. Mas a fala do ministro, ao que poderia parecer, não se referia às desigualdades de acesso à Justiça. Referia-se às desigualdades estruturais intramagistratura, às “desigualdades entre as instâncias”, às desigualdades entre os “tribunais inflados” e a “Justiça de primeiro grau abandonada”: “A Justiça brasileira é tão desigual quanto a desigualdade entre as pessoas” (*op. cit.*), em tom de denúncia, concluía o ministro. Já havia um pouco mais de quatro anos de existência do órgão que centralizaria a coordenação da organização administrativa e financeira do Poder Judiciário brasileiro (o CNJ), e, como que em uma coalizão discursiva, parece que já estavam claras as teses sobre as causas da morosidade da Justiça, nos discursos proferidos no evento: “Embora se diferenciem em relação às competências, os órgãos jurisdicionais brasileiros formam um só Poder Judiciário, daí se dizer comumente que o Poder Judiciário é um poder nacional, cuja imagem é de imediata atingida se a menor das varas fraqueja” (CNJ,

1. Agradecemos os debates, as inquietações e as sugestões de Rebecca Neaera Abers, professora do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (Ipol/UnB), aos conceitos propostos neste capítulo, parceria esta que muito nos fez refletir sobre as desigualdades da burocracia judicial brasileira.

2. Pesquisadora na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. E-mail: <maricilene.nascimento@ipea.gov.br>.

3. Investigador auxiliar do Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, em Portugal.

4. Fala do então ministro Joaquim Barbosa, na época presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) e do CNJ, em discurso de abertura no VII Encontro Nacional do Poder Judiciário, em Belém do Pará, em novembro de 2013. Disponível em CNJ (2013c).

2008b), declarava o então presidente do CNJ, ministro Gilmar Mendes. Era também um discurso-denúncia: “tal como ocorre numa bem ajeitada máquina, se uma parte não funciona, por mínima que seja, é o todo que sai prejudicado” (*op. cit.*). Destacando uma das estatísticas mais impactantes do último relatório *Justiça em Números*, criado pelos estatísticos do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), destaca ainda o presidente:

pouco importa que a taxa de congestionamento de determinado tribunal esteja regular, ou se mostra regular, se nas comarcas acumulam-se processos. (...) Muitas vezes, pode ocorrer exatamente isto: um dado tribunal pode estar dando a resposta adequada no segundo grau, exatamente porque o primeiro grau está com um índice elevado de taxa de congestionamento. [Por isso, tem] de existir equilíbrio nas condições de trabalho oferecidas às instâncias de modo a se mostrarem adequadas às demandas que nelas transitam, é preciso haver distribuição adequada de recursos entre o segundo grau e o primeiro grau (CNJ, 2008b).

Seis dias antes da ocorrência do já referido II Encontro Nacional do Poder Judiciário, onde seria aprovado o primeiro Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, chegava nas mãos do presidente Gilmar Mendes, para somar às evidências estatísticas do relatório *Justiça em Números*, os recentes resultados estatísticos da 1ª Pesquisa sobre as Condições de Trabalho dos Juízes, realizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), na presidência pioneira de um magistrado de primeira instância da região Nordeste, o juiz Airton Mozart Valadares Pires, do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco (TJPE). No relatório, a conclusão era que “as condições de trabalho dos magistrados revela[vam] uma situação preocupante e ajuda[vam] a entender a morosidade reclamada pelo cidadão quando recorre à Justiça” (AMB, 2009, p. 4-5): o “número de juízes no Brasil é insuficiente para a quantidade de processos”; “apenas 15% das unidades tramitam até mil processos – número considerado aceitável”. “Além do número insuficiente de magistrados, a pesquisa revela que a quantidade de pessoal técnico é praticamente a metade do que seria necessário para atender à demanda do Judiciário”; temos “falta de transparência na forma como os recursos do Poder Judiciário são administrados”; “quase [a] totalidade dos magistrados desconhece o percentual do orçamento do Tribunal que é repassado para sua unidade”; e “mais de dois terços dos juízes afirmam que os recursos destinados são insuficientes” (*op. cit.*).

Esta investigação propõe destacar como a ecologia estatística foi central para embasar uma onda de *protestos intraburocracia* contra as desigualdades estruturais entre as instâncias da magistratura brasileira. O trabalho aqui realizado explora a forma como os atores e os defensores da magistratura de primeira instância no Brasil mobilizaram estatísticas para tentar alcançar reivindicações históricas dessa classe, situadas em diferentes episódios, desde a instalação do CNJ, em 2005, como, entre outras existentes: i) a busca pela padronização de critérios objetivos na movimentação de carreira da magistratura; ii) o direito ao voto na escolha da

direção dos tribunais; e iii) a construção de uma política distributiva para subsidiar melhorias nas condições de trabalho da magistratura de base.

Para ajudar nessa proposta de investigação, dialogamos com a proposta conceitual de Bruno, Didier e Vitale (2014), que argumentam que o ativismo com as estatísticas, o que denominam de estatativismo, é um repertório de ação de movimentos sociais em episódios contenciosos pela busca por representação e afirmação da realidade que lhes é vivida, assim como para embasar críticas e denúncias a essa realidade. Com inspirações no conceito de ativismo institucional de Abers (2017), propomos caracterizar os episódios em torno das causas da magistratura de primeiro grau como *estatativismo institucional*, um movimento ativista com as estatísticas pelos atores das próprias instituições. A partir disso, buscamos identificar o que chamamos de *práticas de mobilização das estatísticas*, um termo referente à construção de significados com os princípios, as técnicas e os resultados estatísticos para embasar e justificar causas políticas. A metodologia seguida privilegia a consulta de fontes oficiais e institucionais, produzida pelos atores sociais, profissionais e institucionais, envolvidos nos episódios em torno das reivindicações da magistratura de primeira instância no Brasil, cujos dados e análises foram tratados no *software* Atlas.ti.

Conforme segue, após esta introdução, a seção 2 traz as inspirações teóricas e os argumentos propostos; a seção 3 centraliza os episódios propostos; e, por fim, a seção 4 apresenta as considerações finais.

## 2 ESTATATIVISMO INSTITUCIONAL: ATIVISMO, ESTATÍSTICAS E MOVIMENTOS INSTITUCIONAIS

“Instituições estatísticas [tratam] pessoas como membros de grupos abstratos mais que indivíduos com identidades, histórias e motivações únicas”, situa Haggerty (2001, p. 100) como sendo tal afirmação uma das críticas mais centrais que se faz ao Estado quando do uso da quantificação. Afinal, concorda Bourdieu (2014, p. 38), “não se trata [somente] de um instrumento que permite medir, que permite aos que governam conhecer os governados”, é um instrumento de construção simbólica do Estado, em especial na construção de princípios de divisão, de produção de identidades sociais legítimas. “Não por acaso há um vínculo entre o Estado e as estatísticas”, refere-se Bourdieu (2014, p. 38).

Nesse papel de produção categórica, o que debatemos é sobre que “estatísticas são frequentemente contestadas” e que “certos movimentos as denunciam, acusando a quantificação de congelar as relações humanas; de transmitir uma imagem fria de sociedade; de constantemente avaliar seres humanos, cidadãos, trabalhadores”, conforme identificam Bruno, Didier e Vitale (2014, p. 199).

Mas, no contexto das expectativas conducentes à criação do CNJ,<sup>5</sup> nascia um movimento de mobilização de estatísticas com uma abordagem diferente dos tradicionais movimentos de denúncia e que vem se institucionalizando ao longo dos anos, vindo das vozes internas e externas de/em apoio à magistratura de primeira instância no Brasil. O ex-secretário-geral e então conselheiro do CNJ, o juiz Rubens Curado Silveira, representante da magistratura de primeira instância da Justiça do Trabalho, em opinião publicada no famoso *site* Consultor Jurídico (ConJur), em agosto de 2015, veio alertar para as graves situações de desigualdades vividas no interior do Poder Judiciário. Em concreto, descreveu:

Os dados do Poder Judiciário mostram uma alarmante sobrecarga de trabalho sobre a primeira instância, que se traduz para a sociedade sob a forma de morosidade processual. Basta dizer que 95% dos casos pendentes (estoque) estão no primeiro grau, responsável por uma taxa de congestionamento de 77%, 30 pontos percentuais superiores à de segundo grau (47%). A carga de trabalho dos magistrados de primeiro grau é, pasmem, de 6.383 casos por juiz, o dobro da imposta aos de segundo grau. O peso sobre os ombros dos servidores da primeira instância é igualmente maior: 488 casos contra 227 em segunda instância. (...) por si só, revela o desequilíbrio na distribuição da força de trabalho. Vale dizer: existem muitos servidores onde há poucos processos e, proporcionalmente, poucos servidores onde se concentram quase todos os processos. Esse acúmulo de acervo pode ser explicado, em grande medida, pela má estruturação histórica da primeira instância, representada por comarcas e unidades jurisdicionais desprovidas de recursos mínimos para atender à demanda processual. Em contraposição, é visível a concentração de investimentos na cúpula dos tribunais. Como resultado de uma inversão cultural de prioridades, sedes suntuosas e apinhadas de servidores dividem o cenário com casebres abarrotados de processos (Silveira, 2015).

Esses excertos em tom de denúncia do juiz Rubens Curado acompanhavam a sua defesa à Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, que recentemente tinha sido lançada pelo CNJ (em 2014). O protesto do magistrado estava embasado nas estatísticas publicadas pelo relatório *Justiça em Números*, que foram mobilizadas em diversos episódios de contestação sobre as condições de trabalho sob as quais a magistratura de primeira instância no Brasil está historicamente submetida, e é uma manifestação que mostra que “há também formas de ação coletiva emergentes que usam números, medidas e indicadores como meios de denúncia e de críticas. Em certos casos, ativistas usam estatísticas como uma ferramenta para luta e como um meio de emancipação” (Bruno, Didier e Vitale, 2014, p. 199). Afinal, esta é uma “forma de política estatística que envolve (...) tentar retoricamente ‘fazer coisas’ com números, com estatísticas sendo usadas como um dispositivo persuasivo para avançar causas políticas” (Haggerty,

5. Órgão criado pela Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004, com a missão de coordenar a gestão administrativa e financeira dos tribunais brasileiros.

2001, p. 95). As “estatísticas estão situadas em discursos mais amplos onde podem ser invocadas para avançar uma agenda” (*op. cit.*, p. 95). E isso é uma forma de ativismo. Mais especificamente, é *estatativismo*.

Bruno, Didier e Vitale (2014) propõem que estatativismo, um termo formado pela contração de *estatística* e *ativismo*, é uma forma particular de ação em um amplo repertório usado pelos movimentos sociais contemporâneos (a mobilização de estatísticas); “ele deve ser entendido talvez como *slogan* a ser brandido em batalha, mas também um termo a ser empregado na descrição daqueles experimentos objetivados em reapropriar o poder das estatísticas de denúncia e emancipação” (Bruno, Didier e Vitale, 2014, p. 199). Tradicionalmente usado por movimento de trabalhadores, conforme afirmam Bruno, Didier e Vitale (2014), o estatativismo está se movendo para muitos campos de ação e por muitos tipos de atores, e presente, principalmente, em matéria de reestruturação do Estado. Nesse repertório de ação, há dois papéis que os atores concedem às estatísticas: representação da realidade e crítica à realidade. Sendo assim, Bruno, Didier e Vitale (2014) propõem que, na produção de leitura compartilhada da realidade, podemos encontrar duas dimensões do estatativismo: a denúncia e a afirmação. “Em outras palavras, veremos o papel de estatativistas em denunciar um certo estado da realidade e, também, nos esforços para usar estatísticas na criação de equivalência entre condições díspares e na cimentação de categorias sociais emergentes” (*op. cit.*, p. 198).

Mas, diferentemente do que propõem focar Bruno, Didier e Vitale (2014), situando a mobilização de estatísticas em causas contenciosas como parte de um amplo repertório de ação de movimentos sociais, propomos mostrar que o estatativismo também é um repertório de ação de *movimentos intraburocracia*, uma espécie de repertório de ação que sugerimos conceituar de *estatativismo institucional*. Este último termo é inspirado na proposta conceitual de ativismo institucional<sup>6</sup> de Abers (2017) – uma ação proativa que envolve a busca de oportunidades pela burocracia estatal, sendo o objeto dessa ação a defesa de uma causa contenciosa, “mesmo quando ela é oposta às demandas de seus superiores” (*op. cit.*, p. 26). No caso dos episódios que serão narrados aqui, uma coalizão em defesa às reivindicações da magistratura de primeira instância no Brasil mobilizou estatísticas oficiais, em especial para tentar avançar causas em denúncia às práticas distributivas orçamentária e de pessoal, aos critérios e às práticas na movimentação de carreira e ao sistema de eleição das cúpulas administrativas dos tribunais no país.

Bruno, Didier e Vitale (2014) chamam atenção sobre a urgência em “reconhecer o quanto movimentos sociais usam estatísticas e a quantificação como parte de

6. Reconhecemos que nos inspiramos de modo ultra-adaptado no conceito de ativismo institucional proposto pela Abers (2017), que situa o ativismo nas relações da burocracia com causas sociais. No entanto, ousamos propor que o conceito nos ajuda a pensar repertórios de ação em causas que julgamos contenciosas no interior das relações intraburocracia, *viagem conceitual* que, concordamos, requer refinamentos e justificações ao debate proposto neste capítulo.

seus repertórios de ação, na crítica a certas estatísticas, assim como no uso de outras como poderosos instrumentos em lutas políticas” (*op. cit.*, p. 202). O estatativismo, sugerem os autores, “designa aquelas práticas estatísticas que são utilizadas para criticar e libertar de qualquer autoridade”, mas também concordam que a quantificação, às vezes, desempenha um papel crucial na construção de autoridade, de dominação: “poderíamos também afirmar que dificilmente hoje existe melhor exemplo de autoridade capaz de desarmar qualquer crítica do que um número ou nexos de números” (*op. cit.*, p. 200). Uma diferenciação importante que esses autores trazem é que estatísticas é sobre representar – sinteticamente – a realidade e estatativismo é sobre desafiar a representação da realidade com as próprias estatísticas. Desse modo, para avançar nesse reconhecimento instrumental que fazem das estatísticas esses movimentos, e isso vale também para a natureza de movimento com a qual propomos analisar neste capítulo, concordamos que um aspecto importante a ser investigado diz respeito às *práticas de mobilização de estatísticas* que, assim como os propósitos para os quais são mobilizadas, podem ajudar na compreensão de como essa forma de ativismo se desenvolve.

Os exemplos dos episódios contenciosos, em torno das causas da magistratura de primeira instância no Brasil, os quais iremos relatar na seção 3, permitem situar as práticas de mobilização de estatísticas referentes à construção de sistemas de significados com os elementos da ecologia estatística, como princípios, técnicas, fórmulas e resultados, entre outras dimensões, para embasar, justificar e representar causas políticas. No *campo de batalha*, às vezes, a mobilização de estatísticas se dá em reação a critérios que foram estabelecidos; “em outros casos, estatativismo não é contra indicadores, mas consiste em quantificar dados para tornar uma questão visível e relevante” (Bruno, Didier e Vitale, 2014, p. 200). Sobre esse aspecto, Nascimento e Abers (2020) também mostram que, a depender de onde os atores estão situados na disputa política intraburocracia, diferentes estratégias de mobilização das estatísticas podem ser observadas: atores produtores das estatísticas podem mobilizar técnicas estatísticas cujos indicadores resultantes são constituídos de modo a induzir mudanças organizacionais, ao classificar melhores e piores. De outro modo, os atores afetados por tais técnicas de classificação – em especial, aqueles que alcançam baixas posições em índices e indicadores –, para mitigar perdas socioinstitucionais, criam e divulgam novas interpretações, “ora abandonando, ora recombinaando alguns (...) elementos [constitutivos das estatísticas], para proporem trilhas interpretativas positivas de si” (*op. cit.*, p. 138), que é o caso que trazem da criação do controverso Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus), pelo DPJ/CNJ, para aferir a eficiência produtiva comparada dos tribunais brasileiros.

Adicionalmente, propomos também mostrar que, às vezes, as estatísticas são mobilizadas para, simultaneamente, criticar e representar, para denunciar e

afirmar. Nos episódios que serão trabalhados em torno das causas da magistratura de primeira instância no Brasil, esta prática simultânea será explicitada.

### 3 A ECOLOGIA ESTATÍSTICA DAS CAUSAS DA MAGISTRATURA DE PRIMEIRA INSTÂNCIA BRASILEIRA

#### 3.1 Episódio 1: “O merecimento não está recaindo para aquele que mais trabalha” (AMB, 2010): questionando os critérios de movimentação da carreira na magistratura

“Essa é uma data histórica para a magistratura brasileira”, destaca a comemoração do presidente da AMB, o juiz Rodrigo Collaço, ao *site* Migalhas (CNJ acolhe..., 2005). A comemoração era referente ao acolhimento do pedido de providências submetido pela AMB ao CNJ, o qual reivindicava que o voto nas promoções por merecimento de magistrados do primeiro grau ao segundo grau deveria ser aberto e fundamentado. “É o reconhecimento da importância do mérito, a introdução de princípios constitucionais, como a transparência, a impessoalidade e a publicidade na promoção por merecimento. Isso contribuirá para a valorização do juiz perante a sociedade” (*op. cit.*), afirmava o juiz situando o significado da sua comemoração.

No requerimento submetido ao CNJ, a AMB argumentava que a Emenda Constitucional nº 45/2004<sup>7</sup> – que trazia mudanças conhecidas como a reforma do Judiciário, entre as quais criava o CNJ – estabeleceu “quatro critérios objetivos para fins de aferição do merecimento de magistrados visando à promoção na carreira”,<sup>8</sup> e a reivindicação era que “mostrava-se necessária a observância imediata desses parâmetros, *mediante voto aberto e fundamentado*, por todos os tribunais nacionais, nos atos de promoção de magistrados”. A prática aberta e fundamentada do voto era tão importante para o cumprimento da adoção de critérios objetivos no processo de promoção porque “até o momento que antecedeu à EC nº 45/2004, as promoções por merecimento eram feitas, nos tribunais nacionais, por meio de votação secreta, na qual os magistrados integrantes da lista não tinham acesso à motivação da promoção”; por isso, “o critério subjetivo prevalecia sobre o objetivo”, denuncia a AMB.

Outra reivindicação que acompanhava a da prática aberta e fundamentada do voto para a ascensão ao segundo grau era a observância dos tribunais ao que já previa a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Loman), em matéria de promoção: a regulamentação pelos tribunais da apuração e aferição dos critérios de promoção.

7. Disponível em: <<https://bit.ly/3Dgt4dH>>.

8. As citações que se seguem foram retiradas dos arquivos documentais da página de acompanhamento processual do CNJ. Nessa página, há diferentes imagens referentes à submissão do pedido de providências da AMB. Disponível em: <<https://bit.ly/3nygDDG>>.



Citando trechos da Loman,<sup>9</sup> o pedido de providências destacava que, para efeito da composição de lista tríplice,

o merecimento será apurado na entrância e aferido com prevalência de critérios de ordem objetiva, na forma do regulamento baixado pelo Tribunal de Justiça, tendo-se em conta a conduta do juiz, sua operosidade no exercício do cargo, número de vezes que tenha figurado na lista, (...) bem como o aproveitamento em cursos de aperfeiçoamento.

A reclamação era sobre a validade de apurações objetivas, quando houvesse, sem a devida regulamentação pelo tribunal. De acordo com a reivindicação e a denúncia da AMB, em relação ao inscrito na Loman: “Como pode se ver, tais critérios somente poderiam ser considerados efetivamente objetivos diante do eventual ‘*regulamento baixado pelo tribunal*’, porque, se fossem considerados tal como posto na lei, não atenderiam à exigência legal”.

Acresce ainda a AMB que:

É preciso que cada tribunal discipline, pelo menos, (a) quais as condutas do juiz (...), (b) quais os parâmetros para o fim de poder ser quantificada a operosidade no exercício do cargo, e (d) qual a valoração a ser atribuída para cada curso de aperfeiçoamento. (...) [O]s tribunais jamais observaram esses critérios (...) as promoções sempre se dão por meio de mera votação secreta (...). Um determinado magistrado recebia menos votos que outro sem saber quais requisitos objetivos o vencedor teria preenchido em detrimento dos seus requisitos.

Esse é um caso no qual pode ser observada a mobilização de estatística para defender que a objetivação de critérios é a única prática que representa a justa estruturação da fundamentação da movimentação da carreira da magistratura. A reivindicação pela *parametrização*, pela *valoração*, pela *operosidade quantificada* dos critérios nos ensina que os atores podem direcionar os elementos estatísticos e a quantificação como o único meio de representação válido da realidade, inclusive para diluir a autonomia de atores mais poderosos que, de outra forma, sob outro tipo de operosidade, não seria possível. Nesse episódio, a estatística representa e garante mais direitos que outro tipo de operacionalização.<sup>10</sup>

A EC nº 45/2004 também legislou sobre a matéria, especificando que a promoção deveria se dar pela “aferição do merecimento conforme o desempenho e pelos critérios objetivos de produtividade e presteza no exercício da jurisdição e

9. Disponível em: <<https://bit.ly/2Yn CZ1l>>.

10. Essa defesa da quantificação dos critérios deve ser lida no contexto histórico das reivindicações da magistratura brasileira, protagonizadas pelas associações da magistratura, como esta da AMB. Já há várias décadas que a excessiva quantificação e produção de indicadores estatísticos é questionada, principalmente quando seus promotores se *esquecem* de responder à questão: para que servem os dados? Gauléjac (2005) chama-lhe mesmo de “quantifrenia”. Para mais detalhes desta discussão em outras áreas científicas, ver, entre outros autores, Desrosières (2010), de Gauléjac (2005), Koga (2003) ou Roy e Offredi (2011).

pela frequência e aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento”, acrescenta em seu pedido de providências a AMB. A petição motivou a proposição de uma das primeiras resoluções do CNJ, a Resolução nº 6, de setembro de 2005, que resolvia sobre a “aferição do merecimento para promoção de magistrados e acesso aos tribunais de segundo grau”, garantindo, no art. 1º, que “as promoções por merecimento de magistrados serão realizadas em sessão pública, em votação nominal, aberta e fundamentada” (CNJ, 2005). Além disso, resolvia que os tribunais deveriam editar atos normativos disciplinando a valoração objetiva dos critérios previstos pela EC nº 45/2004.

Mas não foi o suficiente também recorrer ao CNJ para lembrar aos tribunais sobre a observância constitucional de abertura e a fundamentação objetiva do voto; a experiência ainda não se mostrava a ideal, em especial na dimensão da fundamentação. As denúncias continuavam, como as do então presidente da AMB, o juiz Mozart Valadares, em defesa à minuta da nova resolução proposta pela Comissão de Prerrogativas na Carreira da Magistratura, criada na gestão do ministro Gilmar Mendes: “A grande maioria dos desembargadores trata o espaço público como se fosse privado”: “Para ser promovido ao TJPE, é preciso que o candidato faça uma peregrinação pelo gabinete dos desembargadores, assumindo compromissos que esse colegiado não abre mão”. “Então se chega lá sem independência” (Magalhães, 2008), “o merecimento não está recaindo para aquele que mais trabalha. Se o magistrado sabe que o trabalho não é suficiente para conseguir a promoção, o resultado é o desestímulo” (AMB, 2010). A nova resolução, que foi aberta para consulta pública, e que substituiria a Resolução nº 6/2005, normatizava mais especificamente sobre a parametrização e a operacionalização da objetividade dos critérios para

os membros votantes (...) declarar[em] os fundamentos de sua convicção (...) na escolha, que são: I - desempenho (aspecto qualitativo da prestação jurisdicional); II - produtividade (aspecto quantitativo da prestação jurisdicional); III - presteza no exercício das funções; IV - aperfeiçoamento técnico; V - adequação da conduta ao Código de Ética da Magistratura Nacional (2008) (CNJ, 2010).

Nas palavras do autor da proposta original, ministro Ives Gandra, ao *site* Migalhas, “a ideia é conferir mais objetividade à promoção de magistrados, evitando-se critérios políticos e padronizando as regras nos tribunais” (CNJ analisa..., 2010).

## QUADRO 1

### A estrutura de parametrização e operosidade quantificada para aferição de merecimento na movimentação de carreira do primeiro para o segundo grau

| Avaliação da produtividade                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Avaliação da presteza                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>I – Estrutura de trabalho</p> <p>a) compartilhamento das atividades na unidade jurisdicional com outro magistrado (titular, substituto ou auxiliar);</p> <p>b) acervo e fluxo processual existente na unidade jurisdicional;</p> <p>c) cumulação de atividades;</p> <p>d) competência e tipo do juízo; e</p> <p>e) estrutura de funcionamento da vara (recursos humanos, tecnologia, instalações físicas e recursos materiais).</p> <p>II – Volume de produção</p> <p>a) número de audiências realizadas;</p> <p>b) número de conciliações realizadas;</p> <p>c) número de decisões interlocutórias proferidas;</p> <p>d) número de sentenças proferidas, por classe processual e com priorização dos processos mais antigos;</p> <p>e) número de acórdãos e decisões proferidas em substituição ou auxílio no segundo grau, bem como em turmas recursais dos juizados especiais cíveis e criminais; e</p> <p>f) o tempo médio do processo na vara.</p> <p><i>Operacionalização da avaliação da produtividade:</i></p> <p>a média do número de sentenças e audiências em comparação com a produtividade média de juízes de unidades similares, utilizando-se, para tanto, dos institutos da mediana e do desvio-padrão oriundos da ciência da estatística, privilegiando-se, em todos os casos, os magistrados cujo índice de conciliação seja proporcionalmente superior ao índice de sentenças proferidas dentro da mesma média.</p> | <p>I – Dedicção</p> <p>a) assiduidade ao expediente forense;</p> <p>b) pontualidade em audiências e sessões;</p> <p>c) gerência administrativa;</p> <p>d) atuação em unidade jurisdicional definida previamente pelo tribunal de difícil provimento;</p> <p>e) participação efetiva em mutirões, em Justiça itinerante e em outras iniciativas institucionais;</p> <p>f) residência e permanência na comarca;</p> <p>g) inspeção em serventias judiciais e extrajudiciais e em estabelecimentos prisionais e de internamento de proteção de menores sob sua jurisdição;</p> <p>h) medidas efetivas de incentivo à conciliação em qualquer fase do processo;</p> <p>i) inovações procedimentais e tecnológicas para incremento da prestação jurisdicional;</p> <p>j) publicações, projetos, estudos e procedimentos que tenham contribuído para a organização e a melhoria dos serviços públicos do Poder Judiciário;</p> <p>k) alinhamento com as metas do Poder Judiciário, traçadas sob a coordenação do Conselho Nacional de Justiça.</p> <p>II – Celeridade na prestação jurisdicional</p> <p>a) observância dos prazos processuais, computando-se o número de processos com prazos vencidos e os atrasos injustificáveis;</p> <p>b) o tempo médio para a prática de atos;</p> <p>c) o tempo médio de duração do processo na vara, desde a distribuição até a sentença;</p> <p>d) o tempo médio de duração do processo na vara, desde a sentença até o arquivamento definitivo, desconsiderando, nesse caso, o tempo que o processo esteve em grau de recurso ou suspenso; e</p> <p>e) o número de sentenças líquidas prolatadas em processos submetidos ao rito sumário e sumaríssimo e de audiências prolatadas em audiências.</p> |
| Avaliação do aperfeiçoamento técnico                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Avaliação da adequação da conduta ao Código de Ética da Magistratura Nacional (CEMN)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p>I – Frequência e aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos pelas escolas nacionais respectivas, considerados os cursos e eventos oferecidos em igualdade a todos os magistrados pelos tribunais e conselhos do Poder Judiciário, pelas escolas dos tribunais, diretamente ou mediante convênio;</p> <p>II – Diplomas títulos ou certificados de conclusão de cursos jurídicos ou de áreas afins e relacionados com as competências profissionais da magistratura, realizados após o ingresso na carreira; e</p> <p>III – Minистраção de aulas em palestras e cursos promovidos pelos tribunais ou conselhos do Poder Judiciário, pelas escolas da magistratura ou pelas instituições de ensino conveniadas ao Poder Judiciário</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <p>a) independência, imparcialidade, transparência, integridade pessoal e profissional, diligência e dedicação, cortesia, prudência, sigilo profissional, conhecimento e capacitação, dignidade, honra e decoro;</p> <p>b) processo disciplinar administrativo aberto contra o magistrado e sanções aplicadas no período da avaliação.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Avaliação da qualidade das decisões                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <p>a) redação.</p> <p>b) clareza.</p> <p>c) objetividade.</p> <p>d) pertinência de doutrina e jurisprudência.</p> <p>e) respeito às súmulas do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Avaliação do merecimento (pontuação máxima dos critérios)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <p>I – desempenho: 20 pontos.</p> <p>II – produtividade: 30 pontos.</p> <p>III – presteza: 25 pontos.</p> <p>IV – aperfeiçoamento técnico: 10 pontos.</p> <p>V – adequação da conduta ao CEMN: 15 pontos.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

Fonte: CNJ (2010).

Em vez de chamar atenção para o único meio válido de construir a fundamentação do voto para a movimentação da carreira, era hora de apontar as especificidades dos elementos da objetivação, da parametrização e da quantificação da operosidade da aferição. O movimento da representação da magistratura ainda estava em torno *da aferição quantitativa daquele que mais trabalha*. A nova resolução valorava os critérios, além de especificar a operacionalização de algumas variáveis, a exemplo das variáveis pertencentes à avaliação da produtividade e à avaliação da presteza. Medidas como a média, a mediana, o desvio-padrão e os índices foram sugeridos para a normatização. No entanto, conforme pode ser consultado no quadro 1, a norma trouxe uma operacionalização híbrida dos critérios, motivo das controvérsias que se geraram em torno da nova proposta de resolução. Apesar de a nova normatização estabelecer a pontuação quantitativa máxima dos critérios que compõem a aferição por merecimento, mesmo os critérios de avaliação da produtividade e de avaliação da presteza, não se estabelecia especificamente em parte de suas variáveis o quanto e como quantificar. Além disso, a nova norma acrescentava critérios novos de difícil aferição quantitativa, a exemplo da avaliação da *qualidade das decisões* e da avaliação da *adequação da conduta ao Código de Ética da Magistratura Nacional*. A hibridez e a plasticidade de alguns critérios deixam espaço para diferentes abordagens, em particular por quem avalia, mas interfere igualmente no modo como o avaliado define o rumo do seu desempenho profissional, como é possível verificar em estudos sobre a problemática (Dias, 2004).

A nova norma gerou muitas repercussões contrárias pelas associações da magistratura; em especial, a AMB, a Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe) e a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra), alegando que, com a Resolução nº 106/2010, na verdade, os propositores “acabaram por estabelecer critérios subjetivos e ainda viola[va]m os princípios da independência dos juizes, da isonomia e da proporcionalidade” (STF, 2010), argumentaram as associações na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.510, ajuizada no STF. Antes, as associações haviam submetido um pedido de providências ao CNJ, denunciando que muitos dispositivos da Resolução nº 106/2010 não tinham amparo constitucional, a exemplo dos novos critérios para aferição, além do risco de subjetividade que propiciavam na avaliação. No entanto, esta é a resolução que vigora até hoje.

### **3.2 Episódio 2: “colocarmos esses mais de 80% dos membros do Judiciário como protagonistas da gestão do sistema de Justiça” (CNJ, 2016a): o Movimento Eleições Diretas nos Tribunais Brasileiros**

A data de 31 de março de 2014 marcou o ápice do que ficou conhecido de Movimento Eleições Diretas nos Tribunais Brasileiros. Nesse dia, juizes e juizas de todo o país, coordenados pelas associações profissionais nacionais e locais da magistratura, protocolaram requerimentos pedindo alteração nos regimentos internos de seus

respectivos tribunais, a fim de que todos os juízes e juízas vitalícios do primeiro grau também tivessem direito ao voto para escolher a presidência e a vice-presidência dos tribunais (Diretas Já..., 2014). Era também uma velha reivindicação que já vinha de tempos mais remotos e que ganhou força com a chegada de integrantes da magistratura de primeiro grau na presidência das associações (Magalhães, 2008): “Não há democracia interna no Poder Judiciário (...)”, “(...) juízes de primeiro grau são membros do Poder Judiciário e têm que participar da administração deste poder”, “Queremos um Judiciário mais acessível, feito para servir à população e não a juízes, desembargadores e ministros”, “Nós queremos boas condições de trabalho, prédios funcionais e não luxo” (*op. cit.*), denunciava e reivindicava, na época de sua presidência na AMB, o juiz do primeiro grau pernambucano Mozart Valadares.

FIGURA 1

Imagem de campanha do movimento Diretas Já nos tribunais brasileiros



Fonte: Cardoso (2014).

Continuando a defesa pela democratização nos tribunais brasileiros, o então presidente da AMB, o juiz de primeiro grau do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRGS), João Ricardo dos Santos Costa, explicou que a data de 31 de março de 2014 não era aleatória para proclamar o movimento: “A escolha da data pela Associação dos Magistrados Brasileiros foi (...) uma forma

de mostrar que, 50 anos depois do golpe militar de 64, ‘o Judiciário ainda não atingiu a democracia em sua plenitude’, (...) somente os desembargadores, que representam 17% dos magistrados de todo país, podem votar” (Diretas Já..., 2014).

Aliás, a abertura das eleições para todo o Judiciário “possibilitará uma melhor qualificação do Poder Judiciário e a melhoria da nossa prestação jurisdicional” (Santos e Romão, 2014), publicava no *site* da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), regional do Ceará, um magistrado de segundo grau do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE) em favor à causa. Segundo Santos e Romão (2014): “diversos tribunais brasileiros abandonam a primeira instância, conferindo boas condições de trabalho apenas ao segundo grau; e isso nada mais é do que um reflexo do processo eleitoral para a administração da corte”, por isso, “mediante uma eleição direta, os juízes monocráticos terão como cobrar dos desembargadores eleitos, exigindo uma gestão voltada ao primeiro grau” (*op. cit.*). Não é somente uma causa da magistratura, “a eleição direta revela uma forma de inserir a gestão democrática no âmbito do Poder Judiciário, porque a democracia possibilita uma direção comprometida com os anseios dos jurisdicionados e com os resultados almejados pela instituição” (*op. cit.*). Sendo assim, o magistrado faz a seguinte afirmação: “Ninguém melhor do que o julgador de primeiro grau para diagnosticar as necessidades da comarca destinatária de seu labor, em virtude de sua aproximação das partes e dos advogados” (*op. cit.*).

A questão é que

não se trata apenas de democratizar a estrutura administrativa do Poder Judiciário, mas, principalmente, de permitir a escolha daquele magistrado que, para a maioria dos membros da magistratura, se apresente o melhor gestor, o melhor administrador da coisa pública, (...) enquanto o processo de escolha dos cargos de direção estiver estrito ao colégio eleitoral formado por magistrados que integram a segunda instância, ficará a administração da primeira instância relegada à vontade particular do magistrado eleito (...) pelos membros exclusivamente da segunda instância. [Por isso] a partir do momento em que o processo de escolha tiver de passar também pela manifestação de vontade dos magistrados de primeira instância, passará a haver, em princípio, uma tendência de se fazer uma administração voltada também para a primeira instância (AMB, 2014, p. 2).

“Afim, não é crível que apenas 17% da magistratura seja admitida a definir os destinos do Poder Judiciário” (AMB, 2014, p. 9), reivindicava o presidente da AMB, no pedido de providências ao CNJ, protocolado em 8 de abril de 2014, como símbolo nacional da coalizão pelas *Diretas Já nos tribunais brasileiros*, solicitando que o conselho expedisse “recomendação a todos os tribunais de Justiça para que estes alterem seus regimentos internos, visando ampliar o colégio de eleitores de modo a alcançar todos os magistrados vinculados aos tribunais, no processo de escolha dos presidentes e vice-presidentes” (*op. cit.*, p. 10).

O movimento pelas eleições diretas nos tribunais invoca a velha relação que há entre os princípios estatísticos e a democratização. Mais de 80% dos integrantes do Poder Judiciário sem direito ao voto para a escolha da direção dos tribunais, que é a porcentagem dos integrantes da magistratura nacional de primeira instância, justifica a crítica de que não há democracia no Poder Judiciário, de que não há um sistema de representação da maioria, de que a proporção vigente não significa democracia. Somente 17% dos integrantes da magistratura e pertencentes a outro grau de jurisdição com direito ao voto foi a representação proporcional usada pelos atores para caracterizar o sistema de governo organizacional dos tribunais como ditaduras, conforme indica o simbolismo da campanha *Eu quero votar para presidente. Diretas Já nos tribunais brasileiros*.

E chegou o dia de votação pelo deferimento ou não do pedido de providências submetido pela AMB, especificamente na 238ª Sessão Ordinária do CNJ, ocorrida em 28 de setembro de 2016. Apesar de, no pedido documentado, submetido em 2014, não haver a mobilização de estatísticas para embasar os argumentos pela democratização dos tribunais estaduais, ela foi deixada para o momento crucial das plenárias do conselho, que é a sustentação oral da parte interessada. Em defesa à reivindicação, o juiz presidente da AMB, Ricardo Costa, lembra ao plenário que essa

luta vem do período pré-democratização do país, e acabou que a Constituição de [19]88 não contemplou uma democratização plena dos três poderes da República e ficou pendente o Judiciário. Nós fizemos esse pedido baseado na possibilidade de o Conselho Nacional de Justiça, como gestor de políticas nacionais para o Poder Judiciário, emitir uma recomendação, (...) é uma recomendação que nós estamos propondo, no sentido de os tribunais progredirem nessa questão da participação integral da magistratura na escolha das mesas diretivas (...). Eu gostaria de tratar aqui desse tema sob a ótica da gestão do sistema de Justiça brasileiro: uma das maiores dificuldades que nós temos hoje, talvez o problema maior, talvez não, o maior problema do sistema de Justiça brasileiro, é o congestionamento, são os serviços demorados que o Poder Judiciário tem prestado para a sociedade brasileira. [N]esses dez anos de CNJ, nós não conseguimos ainda avançar nesse aspecto, e entendemos que um passo importante para avançarmos seria colocarmos esses mais de 80% dos membros do Poder Judiciário como protagonistas da gestão do sistema de Justiça (CNJ, 2016a).

A correlação entre a não participação eleitoral dos quase 80% de integrantes da magistratura do Judiciário brasileiro e os problemas do Judiciário era íntima, na visão dos atores reivindicadores

são muito visíveis as dificuldades que nós temos para dar, para conceber uma política nacional na base do sistema de Justiça, onde se recebe toda a demanda por justiça no país (...) essas dificuldades (...) notadamente se dão em função das políticas verticalizadas que são concebidas pelos tribunais. E isso se deve à forma que se constitui a representação da Justiça brasileira (CNJ, 2016a).



Essa correlação construída pelos atores expõe a crise de representação de gestão administrativa existente nos tribunais brasileiros. Ainda na visão do magistrado presidente da AMB, “avancamos muito em relação a isso, mas em muitos tribunais ainda praticamos o critério de antiguidade. Então, o gestor, hoje, ele espera a sua vez, ele não se compromete com um projeto, (...) e ele não presta contas depois que sai” (CNJ, 2016a). Neste excerto, há outra denúncia do sistema de constituição das cúpulas administrativas – e de representação – nos tribunais, que é a existência ainda da regra da antiguidade dos candidatos que concorrem à presidência. Por motivos dessa estruturação eleitoral, o presidente da AMB denuncia, “os membros do Poder não sabem o que vai ser executado, os compromissos que têm, (...) já se constata aí um problema de legitimação e um problema sério na representação, que é algo caro na democracia. Isso, no âmbito da gestão, tem reflexos bastante evidentes” (*op. cit.*). Se “trata de valorizar aquele setor [em] que entra toda a demanda por justiça e [em] que quase, muito mais que a metade, uase que 90% dos litígios estão na base do sistema de Justiça, e essa base encontra-se precarizada em face da forma que vêm sendo geridos os tribunais” (*op. cit.*), sustenta.

Há outra dimensão de representação construída pelos atores quando reivindicam a valorização via direito ao voto *àquele setor em que entra toda a demanda por justiça*: não representar a magistratura de base é não representar também o jurisdicionado, a sociedade. Essa não representatividade é sustentada, na visão dos atores, pela proporção das condições estruturais de trabalho entre as instâncias, dimensão centralmente trazida em sustentação oral pelo presidente da Ajufe, juiz Roberto Carvalho Veloso, em apoio à AMB:

O tema abordado hoje é de extrema importância para a magistratura. Ele é de extrema importância para a magistratura porque nós, magistrados de primeiro grau, estamos, em sua grande maioria, para que eu não generalize, alijados das decisões das cortes às quais pertencemos. (...) Há, de fato, no Brasil, um descompasso entre a magistratura de primeiro grau e a magistratura de segundo grau. Enquanto os gabinetes dos juízes de primeiro grau possuem, no máximo, dois assessores, os gabinetes dos desembargadores estão com, no mínimo, dezoito assessores (...). Há situações de tribunais no Brasil que, apesar de possuírem apenas 4% dos processos em tramitação no estado, possuem 26% dos servidores alocados no Judiciário estadual. Isso é uma situação que nós sabemos que ela se reflete, diretamente, na questão da democratização, [e o] Judiciário (...) não pode ficar imune, infenso, à atividade democrática; e a atividade democrática, ela passa justamente pela participação de juízes do primeiro grau nas decisões dos tribunais (CNJ, 2016a).

Em comparação à maneira como se desenvolve o sistema de participação nos outros poderes, enfatiza o magistrado, presidente da Ajufe, Roberto Carvalho Veloso, na sua sustentação oral,



até mesmo o Executivo, os executivos, principalmente os executivos municipais, que são eleitos pelo voto direto do povo, hoje, adotaram a medida do orçamento participativo, no qual a população é ouvida antecipadamente (...). Por que que nós não podemos fazer isso também no Judiciário? E o caminho é a participação dos magistrados do primeiro grau na eleição da mesa diretora (CNJ, 2016a).

Outro aspecto que chama atenção é a estratégia dos atores na invocação de um sistema de termos que ajudam no enquadramento do significado da proporcionalidade de litígios e da quantidade de magistrados na composição das instâncias, a fim de dar força retórica à reivindicação pelo voto. Termos mobilizados, como base do sistema, porta de entrada, população, Diretas Já, representação, participação e manifestação da vontade [popular], aproximaram a magistratura de primeiro grau como sendo comparada ao povo, à sociedade, ao eleitor – um movimento estatutivista que propunha o significado de *primeira instância* como não sendo a mais inferior, e, sim, a mais crucial para o sistema de Justiça, significado que ganhou grande repercussão na construção da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição do CNJ.

### **3.3 Episódio 3: “basta dizer, não vou me alongar em números, que 90% dos processos no brasil estão no primeiro grau de jurisdição” (CNJ, 2013b): A Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição**

A luta continuava mesmo tendo o plenário do CNJ indeferido o pedido da AMB pela expedição de recomendação aos tribunais da inclusão da magistratura de primeira instância no processo eleitoral. Em tempos de projeção do que ficaria conhecido como o ápice do movimento das associações pela democratização das estruturas administrativas do Poder Judiciário, de dentro do CNJ também nascia outra mobilização em torno da causa, na construção de uma política pública institucional judiciária que tentaria mudar os rumos do significado da Justiça de primeira instância na estrutura organizacional do sistema de Justiça:

Ontem também recebemos, com muita alegria, a constituição desse grupo de trabalho, (...) algo inovador por parte do ministro Joaquim Barbosa, de um grupo para apresentar a ele, ao Conselho Nacional de Justiça, (...) propostas que venham a consolidar e a concretizar uma futura, mas já lançada, política de priorização do primeiro grau de jurisdição (CNJ, 2013b).

Esse foi um anúncio entusiasmado, na Reunião Preparatória para o VII Encontro Nacional do Poder Judiciário, do conselheiro representante da magistratura de primeiro grau da Justiça do Trabalho, o juiz Rubens Curado Silveira, um dos atores centrais na idealização dessa política e coordenador do grupo de trabalho instituído pela Portaria CNJ nº 155, de 6 de setembro de 2013 (CNJ, 2013a). “E o que fez o Conselho Nacional, em especial o presidente, propor esse grupo de trabalho, em uma sinalização de uma política permanente nacional voltada à

priorização de primeiro grau de jurisdição, foram os dados extraídos de todo esse trabalho de gestão estratégica” (CNJ, 2013b), justificava ainda o conselheiro.

*Os dados extraídos* eram referentes aos publicados no relatório *Justiça em Números*, cujas estatísticas sistematizam os resultados comparativos das demandas processuais, orçamentária e de pessoal entre o primeiro e o segundo graus de jurisdição de cada segmento da Justiça pelo CNJ. Os índices e os indicadores do relatório foram a fonte de evidência institucional central para embasar todo o argumento em favor da necessidade de centralizar o tema das condições estruturais da Justiça de primeira instância, como sendo prioritárias nas políticas de modernização do Poder Judiciário; em especial, um indicador que, na visão dos reivindicadores, traduzia estatisticamente a morosidade na prestação jurisdicional e a proporção da demanda processual às instâncias, ao mesmo tempo que representava as dificuldades estruturais enfrentadas pela Justiça de primeira instância (a *taxa de congestionamento*):

Basta dizer, não vou me alongar em números, que 90% dos processos do Brasil estão no primeiro grau de jurisdição (...). Um diagnóstico que embasa todo esse nosso trabalho, e que salta aos nossos olhos, na verdade, e que é do conhecimento de todos nós, [é que o] (...) grande gargalo do Judiciário está no primeiro grau de jurisdição (...). Dos 89 milhões de processos que tramitaram em 2011, é o último dado oficial do [relatório] *Justiça em Números*, quase 80,79 milhões estão no primeiro grau de jurisdição. (...) E nós conhecemos, todos nós conhecemos o primeiro grau de jurisdição, e sabemos das dificuldades enfrentadas (...), que também são retratadas na taxa de congestionamento, que é mais de 50%, em média nacional, [que a de] segundo grau (CNJ, 2013b).

Em 2013, na portaria que instituía o grupo de trabalho, a presidência do CNJ, no uso de suas atribuições, já dava o tom estatístico que legitimava a interpretação dessa espécie de *cadeia causal estatística* da morosidade da Justiça para justificar a necessidade de criação desse grupo, a fim de pensar a política de priorização

de acordo com os dados do relatório *Justiça em Números*, 90% dos processos em tramitação do Judiciário estão nas unidades de primeiro grau, ensejando taxa de congestionamento média de 73%, 23 pontos percentuais acima da taxa existente no segundo grau, e causa principal da morosidade sistêmica atual; [além disso,] os dados desse mesmo relatório apontam, via de regra, uma inadequada distribuição de servidores entre o primeiro e segundo graus de jurisdição, desproporcional à demanda de processos (CNJ, 2013a).

Sob tais justificativas estatísticas, o grupo criado tinha a responsabilidade de “elaborar estudos e apresentar propostas (...) com vistas à implementação de política nacional voltada à priorização do primeiro grau de jurisdição nos tribunais brasileiros”, em especial “com vistas a identificar os principais problemas enfrentados pelos tribunais brasileiros” (CNJ, 2013a).

Nesse episódio mais amadurecido da reivindicação da magistratura de primeiro grau, em que já se trazia para as ações do CNJ uma política nacional específica de priorização, a taxa de congestionamento processual ligada a outras estatísticas que evidenciavam a proporção desigual das condições estruturais entre as instâncias, como a proporção de servidores existente entre elas, foi central na mobilização de evidências pelos atores reivindicadores para reafirmar, em diagnósticos registrados em documentos oficiais, como relatórios técnicos, que, na visão da instituição responsável pela coordenação das políticas de modernização do Poder Judiciário, havia algo errado na gestão dos recursos nos tribunais: “[O] primeiro grau de jurisdição é o segmento mais sobrecarregado do Poder Judiciário e, por conseguinte, aquele que presta serviços judiciários mais aquém da qualidade desejada” (CNJ, 2013c, p. 5), concluía o relatório publicado em dezembro de 2013, constando os estudos e as propostas realizados pelo grupo de trabalho, que contou, entre outros atores institucionais, com o apoio técnico do DPJ. Mas não era uma crítica ao primeiro grau, era a defesa de causas antigas:

De acordo com o relatório *Justiça em Números 2013*, dos 92,2 milhões de processos que tramitaram no Judiciário brasileiro no ano de 2012, 82,9 milhões encontravam-se no primeiro grau (...). Os dados também revelam que o primeiro grau baixou 23,1 milhões de processos, a demonstrar que sua capacidade produtiva anual é de apenas 28% da demanda (casos novos mais acervo) imposta à sua apreciação (...). Por conseguinte, a taxa de congestionamento do primeiro grau é de 72%, 26 pontos percentuais acima da taxa do segundo grau, de 46% (CNJ, 2013c, p. 5).

No relatório, uma conclusão: a produtividade da primeira instância estava comprometida. As propostas de solução traduzidas em minutas de resolução no referido relatório foram intituladas pelo grupo de trabalho como sendo propostas da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição. Na política, linhas de atuação eram propostas, eram as que representavam antigos anseios e reivindicações da magistratura de primeiro grau quase que em fórmulas, entre as quais: i) equalização da força de trabalho entre o primeiro e o segundo graus, proporcionalmente à demanda de processos; ii) adequação orçamentária ao desenvolvimento das atividades judiciárias da primeira instância; iii) infraestrutura e tecnologia; iv) governança colaborativa, favorecendo a democracia interna; e v) diálogo social e institucional (CNJ, 2013c).

Entre as propostas de resolução que constavam no relatório, previu-se empoderar a magistratura e os serventuários de primeira instância do país para gerirem a política, na instituição da Rede de Priorização do Primeiro Grau: “os tribunais indicarão à presidência do CNJ, no prazo de trinta dias, dois magistrados de primeiro grau para atuarem como gestores regionais da política no âmbito de sua atuação” (CNJ, 2013c, p. 22). Era a proposta de um sistema de representação e de participação que tentava diluir o sistema majoritário da magistratura de segunda

instância na tomada de decisão sobre os recursos dos tribunais e os parâmetros desiguais alocativos desses recursos. Para buscar garantir novos caminhos de alocação dos recursos, duas outras diretrizes eram especificamente o centro de outra minuta de resolução proposta pelo grupo de trabalho no âmbito da política: “A má distribuição dos recursos disponíveis nos tribunais, notadamente entre as unidades de primeiro e segundo grau, configura-se como uma das principais causas do desempenho insuficiente da primeira instância” (*op. cit.*, p. 25), diagnosticava o grupo de trabalho. Era a grande oportunidade para a magistratura de base na institucionalização pela busca de igualdade nas condições de trabalho entre as instâncias: “Com efeito, o grupo de trabalho apresenta proposta de edição de ato normativo para disciplinar a distribuição equânime de orçamento, servidores, cargos em comissão e funções comissionadas entre primeiro e segundo grau de jurisdição, a prestigiar os princípios da eficiência e da proporcionalidade” (*op. cit.*, p. 25); e para, além disso, “fortalecer a independência e a autonomia dos magistrados de primeiro grau” (*op. cit.*, p. 25).

Os anseios pela democratização das estruturas administrativas dos tribunais foram *corporificados* pelos atores nas fórmulas estatísticas, que operacionalizavam a equalização entre as instâncias. A proposta de resolução disciplinava sobre “identificação e distribuição proporcional do orçamento entre o primeiro e segundo graus, (...) participação efetiva de magistrados e servidores no planejamento e na execução do orçamento, [e] aperfeiçoamento da qualidade da execução orçamentária” (CNJ, 2013c, p. 26). Especificamente, a proposta estabelecia a aplicação de “parâmetros objetivos [na] distribuição [e movimentação] da força de trabalho, vinculados à demanda de processos, com garantia de estrutura mínima das unidades da área-fim” (*op. cit.*, p. 28); ou seja, a construção de parâmetros distributivos estava em função da carga de trabalho, função que favoreceria a instância mais sobrecarregada. O projeto de parametrização estatística dos atores *direcionava-se* para a democratização das estruturas administrativas. Essa proposta de resolução, para disciplinar sobre a matéria, mobilizava ainda outras estatísticas usadas no relatório *Justiça em Números*, com a finalidade de parametrização e distribuição, entre as quais:

- o IPS, “obtido a partir da divisão do total de processos baixados no ano anterior pelo número de servidores”;
- o Índice de Produtividade Aplicado à Atividade de Execução de Mandados (Ipex), “obtido a partir da divisão do total de mandados cumpridos no ano anterior pelo número de servidores da área de execução de mandados”;
- a taxa de congestionamento, “indicador que [mensura] o percentual de processos que tramitaram durante um determinado período-base (casos novos mais casos pendentes), mas que não foram baixados”; e

- o quartil, “medida estatística que divide o conjunto ordenado de dados em quatro partes iguais, em que cada parte representa 25%” (CNJ, 2013c, p. 30).

As representações estatísticas que propunham a formulação da operacionalização da equidade distributiva da força de trabalho estavam em torno da proporção de casos novos que entram nas instâncias (quadro 2).

QUADRO 2  
Fórmulas de operacionalização da distribuição equitativa da força de trabalho  
proporcional ao tamanho processual entre primeiro e segundo grau

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fórmula: proporção para o primeiro grau                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Fórmula: proporção para o segundo grau                                                                                                                                                               |
| $Prop_{1^{\circ}} = \frac{CN1^{\circ}_{Tr\acute{e}nio}}{CN1^{\circ}_{Tr\acute{e}nio} + CN2^{\circ}_{Tr\acute{e}nio}}$                                                                                                                                                                                                                                                 | $Prop_{2^{\circ}} = \frac{CN2^{\circ}_{Tr\acute{e}nio}}{CN1^{\circ}_{Tr\acute{e}nio} + CN2^{\circ}_{Tr\acute{e}nio}}$                                                                                |
| Aplicando-se os percentuais obtidos na formulação anterior para o total de servidores das áreas de apoio direto à atividade judicante, tem-se:                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                      |
| Fórmula: total de servidores das áreas de apoio direto à atividade judicante no primeiro grau                                                                                                                                                                                                                                                                         | Fórmula: total de servidores das áreas de apoio direto à atividade judicante no segundo grau                                                                                                         |
| $SaJud_{2^{\circ}} = Prop_{2^{\circ}} \times SaJud$                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | $SaJud_{2^{\circ}} = Prop_{2^{\circ}} \times SaJud$                                                                                                                                                  |
| Glossário                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                      |
| CN1 <sup>o</sup> – casos novos no primeiro grau: indica o total de casos novos na primeira instância durante o ano-base. Considera-se a soma dos processos de conhecimento e execução.                                                                                                                                                                                | $CN1^{\circ}_{Tr\acute{e}nio} = \left( \frac{CN1^{\circ}_{AnoBase} + CN1^{\circ}_{AnoBase-1} + CN1^{\circ}_{AnoBase-2}}{3} \right)$<br>Média de casos novos da primeira instância no último triênio. |
| CN2 <sup>o</sup> – casos novos no segundo grau: indica o total de casos novos no segundo grau durante o ano-base.                                                                                                                                                                                                                                                     | $CN2^{\circ}_{Tr\acute{e}nio} = \left( \frac{CN2^{\circ}_{AnoBase} + CN2^{\circ}_{AnoBase-1} + CN2^{\circ}_{AnoBase-2}}{3} \right)$<br>Média de casos novos de segundo grau no último triênio.       |
| SaJud – total de servidores das áreas de apoio direto à atividade judicante: indica o total de servidores lotados nas áreas de apoio direto à atividade judicante em efetiva atividade ao final do ano-base, abrangendo os servidores efetivos – exceto cedidos –, requisitados e comissionados sem vínculo. Considera-se, ainda, a soma do primeiro e segundo graus. |                                                                                                                                                                                                      |

Fonte: CNJ (2013c).

Esse episódio em torno da construção de uma política institucional que busque tornar prioritárias as demandas do primeiro grau mostra que o estatativismo como repertório de ação de movimentos institucionais não se limita à ação de mobilizar estatísticas como instrumentos de reivindicação ou de afirmação, os atores reivindicadores também criam campos institucionais para dar voz a uma coalizão discursiva, com o propósito de legitimar o argumento de que os parâmetros da operosidade estatística proposta representam uma cadeia de atores. Essa prática foi proposta e realizada pelo grupo de trabalho, e, por sua solicitação, a presidência do CNJ convocou a primeira audiência pública do conselho, ocorrida em fevereiro de 2014, com vistas a ouvir os atores interessados no tema para tecer opiniões sobre as propostas normativas, além de colher contribuições em torno da *eficiência do primeiro grau de jurisdição e aperfeiçoamento legislativo voltado ao Poder Judiciário*,

tema da audiência (CNJ, 2014a). A criação desse campo institucional motivado em torno da proposta de uma política prioritária convocava muitas causas em torno de uma (a da magistratura de primeira instância). As formulações estatísticas em torno da equidade estavam situadas em discursos mais amplos, os *representativos da sociedade*, convocados para dar força à agenda proposta: a democratização das estruturas dos tribunais, conforme profere o ministro Joaquim Barbosa, dando início aos trabalhos:

A audiência pública que ora se inicia carrega importantes simbolismos. É simbólica porque é a primeira audiência pública da história do Conselho Nacional de Justiça, a primeira oportunidade em que o CNJ, por dois dias, suspende parte da sua atuação para ouvir a sociedade para ser representada pelos principais atores do sistema de Justiça, na certeza de que o diálogo social e interinstitucional oxigena as instituições e alimenta a democracia. É simbólica, ainda, porque coloca temas da maior relevância para a Justiça e para a sociedade brasileira. Nesses dois dias de audiência, ouviremos representantes de destacadas instituições públicas e privadas que atenderam ao chamado do CNJ para se pronunciarem sobre os temas em debate: (...) magistrados, membros do Ministério Público, defensores públicos, advogados públicos e privados, servidores e representantes da academia (...). A eficiência do primeiro grau não é um desejo, não é um sonho, é uma obrigação (CNJ, 2014b).

Dando voz aos convidados, vozes sustentadas em anseios e estudos técnicos, as propostas paramétricas deram identidade aos discursos. Conforme discursa o então presidente da AMB, o juiz Ricardo Costa, centralizando a reivindicação de adequação dos recursos dos tribunais conforme a demanda processual recebida pelas instâncias:

É (...) um momento de grande oportunidade, uma grande oportunidade de inaugurarmos um discurso diferenciado, de adequarmos o nosso Poder Judiciário à demanda de justiça do nosso tempo. (...) [C]omo já dito aqui, toda a demanda de justiça que há no país entra pelo primeiro grau. É lá que o juiz é visto pela sociedade. É o fórum do interior. É o fórum da capital. É o Judiciário que é mais frequentado pela população (CNJ, 2014b).

A presidente da Associação dos Servidores do Poder Judiciário da Bahia, em apoio à política, sinaliza a ausência de participação nos tribunais: “(...) estou maravilhada com esta audiência, pois servidores da Justiça terão direito a falar sobre seus problemas em seus estados” (CNJ, 2014b). O secretário-geral da Federação Nacional dos Servidores do Judiciário nos Estados, Volnei Rosalem, em apoio, discursa e lembra que o “primeiro grau” é muito mais amplo que um corpo de magistrados; é “um balcão”, é o “mundo real do Judiciário”, constituído de muitos servidores, os quais também dão voz aos usuários da Justiça: “É no primeiro grau que a população se aproxima do balcão e toma contato com o Judiciário como serviço público. Também [é] no primeiro grau [que] o processo ainda se encontra ligado ao mundo real e às necessidades reais” (CNJ, 2014b).

Colhidas as contribuições e os protestos, a Resolução nº 194, de 26 de maio de 2014, normatiza sobre a instituição da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição. Mas somente em 2016 a polêmica Resolução nº 219, de 26 de abril, que versa sobre a distribuição e a movimentação proporcional da força de trabalho, foi aprovada pelo CNJ (CNJ, 2016b). Desde então, tais são estas resoluções que vêm embasando lutas e estratégias institucionais por mais igualdade entre as instâncias do sistema de Justiça.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

[A]qui eu sou tentado a invocar o poeta e dramaturgo Bertolt Brecht, que diz o seguinte: “que tempos são esses em que precisamos defender o óbvio?”. Toda vez que eu vou falar desse assunto, eu invoco o Brecht (...): parece tão natural que tenha que existir a priorização do primeiro grau de jurisdição, que parece até um contrasenso nós estarmos tratando disso como uma política pública institucional e termos, principalmente, que explicar o que significa isso! (STM, 2016).

Essa foi a fala do então conselheiro do CNJ e juiz da primeira instância da Justiça do Trabalho, Carlos Eduardo Oliveira Dias, em seus primeiros momentos de palestra na Escola de Formação da Justiça Militar, intitulada Efetivo Significado e Sentido da Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição, em novembro de 2016. Era o *óbvio* porque as estatísticas mostravam isso, segundo Carlos Eduardo Oliveira Dias, no decorrer da sua palestra. Mas a declaração do magistrado conselheiro era também a ressonância temporal de um movimento de burocracia do significado construído para aquelas estatísticas – o novo olhar à primeira instância: “melhorar o judiciário = melhorar o primeiro grau” (CNJ, 2015), já difundia o conselheiro Rubens Curado em sua apresentação na 1ª Reunião da Rede de Priorização do Primeiro Grau, em 2014.

Inspirado pela existência de uma ação peculiar no repertório de batalha no campo dos movimentos sociais, que é a mobilização de estatísticas, e pelo fato de que a burocracia estatal também se mobiliza para defender causas internas que lhes são caras, o objetivo desta investigação foi mostrar como as estatísticas foram centrais para embasar uma onda de movimentos intramagistratura contra as desigualdades historicamente existente entre as instâncias. Especialmente, as práticas de mobilização estatística (construção de sistemas de significados com os elementos da ecologia estatística, como princípios, técnicas, fórmulas, entre outras dimensões, para embasar, justificar e representar causas políticas) nos ajudaram a compreender esta centralidade em diferentes episódios, que marcaram os movimentos pela democratização das estruturas administrativas dos tribunais.

No primeiro episódio apresentado (subseção 3.1), a busca *por merecimento àquele que mais trabalha* – ou seja, por novos critérios de avaliação para fins de movimentação na carreira da magistratura de primeiro grau ao segundo grau –, a



reivindicação estava em torno da exigência de voto aberto e fundamentada nos processos de promoção por merecimento. Nesse episódio, as estatísticas foram centrais para evitar que, segundo os reivindicadores, os critérios subjetivos prevalecessem sobre os objetivos e ajudassem a tornar os processos de promoção mais transparentes. A objetivação de critérios sob reivindicações pela prática da *parametrização*, *valoração* e *operosidade quantificada* era o único meio de representação válido da realidade, inclusive para fins de diluir a autonomia de atores mais poderosos, estabelecendo os *fundamentos de sua convicção*, que, sob outro tipo de operosidade, não seria possível.

Sob uma manifestação diferente, os princípios estatísticos foram igualmente centrais para a construção de significados em torno do que ficou conhecido como Movimento Eleições Diretas nos Tribunais Brasileiros. O segundo episódio (subseção 3.2) versou acerca das causas da magistratura de primeira instância pela democratização das estruturas dos tribunais, movimento que marcou a luta institucional nacional das associações da magistratura pelo direito de voto à magistratura-base na escolha de presidentes e vice-presidentes das cortes. Neste segundo episódio analisado, a proporcionalidade quantitativa de magistrados com direito ao voto foi a prática estatística mobilizada para criticar que somente 17% de eleitores válidos para a escolha da direção dos tribunais caracterizava o sistema judicial como ditadura não representativa da maioria dos componentes da magistratura, que são mais de 80%. Nesse movimento pelas Diretas Já, foi invocada a velha relação que há entre os princípios estatísticos e a democratização. Além disso, a partir dessa proporção, os atores construíram a justificativa de que há uma relação íntima entre a não participação eleitoral da maioria da magistratura e a existência de problemas no Poder Judiciário, em especial porque, igualmente, a maior proporção de litígios está na primeira instância, os verdadeiros representantes dos anseios da sociedade, conforme se autodefinem. Aqui, há um exemplo em que, ao mesmo tempo, as estatísticas são mobilizadas para criticar e representar a realidade vivida pelos atores.

Por fim, o terceiro episódio (subseção 3.3) trazido para este debate é marcado pela construção de uma política institucional de priorização da primeira instância em torno da distribuição equitativa dos recursos orçamentários e de pessoal. Nesse episódio, as estatísticas foram centrais na busca pelas melhorias de condições de trabalho do primeiro grau, mobilizadas para tornar a movimentação de força de trabalho e de orçamento proporcional à litigiosidade entre as instâncias. A construção de fórmulas estatísticas que tornavam as magistraturas-base divisões dos recursos em função de casos novos que ingressam no primeiro e no segundo grau foi a prática central de mobilização de estatísticas neste caso. Além disso, para reafirmar a importância do projeto estatístico de alocação distributiva dos recursos dos tribunais em função da proporção da litigiosidade, a criação de um campo institucional para convocar a visão e a contribuição de diversos atores para tornar o projeto representativo e legítimo por meio de uma cadeia de atores, que

foi a ocorrência de uma audiência pioneira sobre o tema, buscou institucionalizar os novos olhares e significados à primeira instância.

A reflexão apresentada e os casos exemplificados nos questionam sobre o *poder* das estatísticas na interpretação da realidade, em que a quantificação está longe de exercer somente o papel controverso de congelar e representar friamente os indivíduos e as relações sociais. As estatísticas são instrumentos de interpretação e leitura da realidade, de batalha e lutas pelos argumentos que suportam, de críticas e questionamentos pelos resultados obtidos, de reafirmação e de construção de novos olhares a atores que são desfavorecidos no jogo político. E não somente instrumentos aos repertórios de ação dos movimentos sociais. Nos episódios de luta intramagistratura no Brasil, foi possível identificar que princípios, técnicas e representações estatísticas e da quantificação são centrais para a construção de significados que simbolizem e embasem a justificação de protestos intraburocracia contra as desigualdades que as estruturam. Igualmente, observou-se que as estatísticas são centrais para mudança e criação de políticas institucionais que, de certo modo, ajudem a diluir tais desigualdades.

Por fim, neste capítulo, ousamos identificar que a recorrência central aos princípios, aos instrumentos e às representações estatísticas e da quantificação em episódios de contenção em temas de desigualdades intraburocracia pode ser pensada como uma forma de estatativismo institucional – ou seja, uma ação criativa de atores institucionais denunciando com as estatísticas a própria estrutura organizacional na qual atuam. Um conceito que compartilha com – e convida para – uma agenda de debates sobre a heterogeneidade da burocracia estatal, bem como sobre suas lutas, suas causas e suas desigualdades.

## REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian state. **Latin American Politics and Society**, v. 61, n. 2, p. 21-44, 2017.

AMB – ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **1ª Pesquisa sobre as Condições de Trabalho dos Juízes**. Brasília: MCI Estratégia, jan. 2009. Apresentação em PowerPoint. 55 slides. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZsQJsY>>.

\_\_\_\_\_. **CNJ aprova Resolução nº 106 e estabelece critérios objetivos para promoção de juízes**. Brasília: AMB, abr. 2010.

\_\_\_\_\_. **Pedido de Providências nº 1386908**. Brasília, 18 abr. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/317CBpF>>.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado, cursos no Collège de France (1989-92)**. 1. ed. Tradução de Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRUNO, I.; DIDIER, E.; VITALE, T. Statactivism: forms of action between disclosure and affirmation. **Partecipazione e Conflitto**, v. 7, n. 2, p. 198-2020, 2014.

CARDOSO, R. Amapar solicita ingresso como interessada em pedido de providências no CNJ que trata das eleições diretas nos tribunais. **Amapar Notícias**, jul. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3a5xWpn>>.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 6, de 13 de setembro de 2005. Dispõe sobre a aferição do merecimento para promoção de magistrados e acesso aos Tribunais de segundo grau. **Diário da Justiça Eletrônico (DJe)**, Brasília, 16 set. 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/3D7uWFs>>.

\_\_\_\_\_. **Palestra do ministro Gilson Dipp à Corregedoria Nacional de Justiça na Gestão Estratégica**. In: ENCONTRO NACIONAL DO JUDICIÁRIO, 2. Parte 2 de 3. YouTube, 16 fev. 2008a.

\_\_\_\_\_. **Palestra do ministro Gilmar Mendes**. Planejamento estratégico no Judiciário. In: ENCONTRO NACIONAL DO JUDICIÁRIO, 2. Parte 1 de 2. YouTube, 16 fev. 2008b.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 106, de 6 de abril de 2010. Dispõe sobre os critérios objetivos para aferição do merecimento para promoção de magistrados e acesso aos tribunais de segundo grau. **Diário da Justiça Eletrônico (DJe)**, Brasília, 6 abr. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3uIon4H>>.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 155, de 6 de setembro de 2013. Designa grupo de trabalho para elaborar estudos e formular propostas para a implementação de Política Nacional voltada à priorização do primeiro grau de jurisdição dos tribunais brasileiros. **Diário da Justiça Eletrônico (DJe)**, Brasília, 6 set. 2013a. Disponível em: <<https://bit.ly/2Yjj30E>>.

\_\_\_\_\_. **1ª Exposição da Mesa de Abertura da Reunião**. Brasília: CNJ, 27 set. 2013b. Arquivo de vídeo.

\_\_\_\_\_. **Grupo de trabalho (Portaria nº 155/2013)**. Política Nacional de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição. Relatório final. Brasília: CNJ, dez. 2013c. Disponível em: <<https://bit.ly/3iyHDRV>>.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 194, de 26 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição e dá outras providências. **Diário da Justiça Eletrônico (DJe)**, Brasília, 26 maio 2014a. Disponível em: <<https://bit.ly/3uIvpun>>.

\_\_\_\_\_. **1ª Audiência Pública sobre Eficiência do Primeiro Grau de Jurisdição**. Primeiro dia completo. Brasília: CNJ, 17 fev. 2014b. Arquivo de vídeo.

\_\_\_\_\_. **A Política de Atenção ao Primeiro Grau:** priorização do primeiro grau da Justiça, nossa meta é você. 1ª Reunião da Rede de Priorização do Primeiro Grau. Apresentação em PowerPoint. 66 *slides*. Brasília: CNJ, 5 maio 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3mgNiOI>>.

\_\_\_\_\_. **238ª Sessão Ordinária do CNJ:** sustentação oral do juiz Ricardo Costa, 28 set.2016a. YouTube. Disponível em: <<https://bit.ly/3nujtcV>>. Acesso em: 2 out. 2020.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 219, de 26 de abril de 2016. Dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de cargos de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus e dá outras providências. **Diário da Justiça Eletrônico (DJe)**, Brasília, 26 abr. 2016b. Disponível em: <<https://bit.ly/3mstMO6>>.

CNJ ACOLHE requerimento da AMB sobre promoção de juízes. **Migalhas**, 31 ago. 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZZIKVx>>.

CNJ ANALISA hoje critérios para promoção de juízes. **Migalhas**, 23 mar. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3ixEC4r>>.

DESROSIÈRES, A. Les crises économiques et les statistiques: de 1880 à 2010. **Paris Innovation Review**, 30 août 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3uGJz-wH>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

DIAS, J. P. **O mundo dos magistrados:** a evolução da organização e do autogoverno judiciário. Coimbra: Almedina, 2004.

DIRETAS JÁ: associação de juízes de todo país pedem eleições diretas nos tribunais. **Revista Consultor Jurídico (ConJur)**, 1º abr. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2YiMX5b>>.

GAULÉJAC, V. **La société malade de la gestion**. Paris: Seuil, 2005.

HAGGERTY, K. D. The politics of statistics: variations on a theme. **The Canadian Journal of Sociology**, v. 27, n. 1, p. 89-105, 2001.

KOGA, D. **Medidas de cidades:** entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

MAGALHÃES, A. Uma Justiça para o cidadão. **Revista Algomais**, n. 22, jan. 2008.

NASCIMENTO, M. I. B; ABERS, R. N. Sempre haverá o melhor e o pior: controvérsias, criatividade e enquadramentos interpretativos em torno das estatísticas de produtividade comparada dos atores e das organizações judiciais no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 24, p. 135-145, 2020.

ROY, A. L.; OFFREDI, C. La quantification au service de l'observation sociale locale: à quelles conditions? **Revue Française de Socio-Économie**, n. 7, p. 191-220, 2011.

SANTOS, R. N. S.; ROMÃO, P. F. Diretas Já, no Poder Judiciário: a democratização da Justiça. **OAB Ceará**, 30 abr. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3Fjarrm>>.

SILVEIRA, R. C. Valorização do primeiro grau é desafio para o CNJ. **Consultor Jurídico Notícias**, 21 ago. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZXudIO>>.

STF – SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. Associações de juízes contestam norma do CNJ que estabelece critérios para promoção por merecimento. **JusBrasil Notícias**, dez. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3BdbSVQ>>.\_

STM – SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR. **Efetivo significado e sentido da priorização do primeiro grau de jurisdição**. 17 nov. 2016. YouTube. Disponível em: <<https://bit.ly/3GBi2SS>>.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AMB ENTREGA ao CNJ pesquisa sobre as condições de trabalho dos juízes. **Agência CNJ de Notícias**, Brasília, 10 fev. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3Aaj5EL>>.

